La aplicación e interpretación de la Carta Europea de Autonomía Local en la doctrina jurisprudencial del Tribunal Supremo

José Manuel Bandrés Sánchez-Cruzat
Magistrado del Tribunal Supremo

SUMARIO. 1. Introducción: El valor normativo de la Carta Europea de Autonomía Local y su posición en el sistema de fuentes del ordenamiento jurídico español, según la doctrina jurisprudencial contencioso-administrativa del Tribunal Supremo. 2. Los pronunciamientos jurisprudenciales del Tribunal Supremo respecto del contenido de la Carta Europea de Autonomía Local. 2.1. El alcance de la autonomía local en relación con la participación directa de los ciudadanos en consultas populares y con la delimitación de los asuntos propios de las entidades locales, a la luz de los artículos 3 y 4 de la Carta Europea de Autonomía Local. 2.2. La libertad de las entidades locales para adoptar normas reglamentarias en materias que no estén excluidas de su marco competencial, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 4 de la Carta Europea de Autonomía Local. 2.3. La protección de los límites territoriales de las entidades locales en el artículo 5 de la Carta Europea de Autonomía Local. 2.4. El principio de suficiencia de los recursos económico-financieros de las entidades locales y el artículo 9 de la Carta Europea de Autonomía Local. 2.5. El alcance y límites del control administrativo de los actos de las entidades locales desde la perspectiva de aplicación del artículo 8 de la Carta Europea de Autonomía Local. **3. Epílogo: La actualización de la Carta Europea de Autonomía Local, una exigencia para reforzar la configuración constitucional y la protección jurídica de la autonomía local. 4. Bibliografía.**

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

1. Introducción: El valor normativo de la Carta Europea de Autonomía Local y su posición en el sistema de fuentes del ordenamiento jurídico español, según la doctrina jurisprudencial contencioso-administrativa del Tribunal Supremo

La Carta Europea de Autonomía Local (CEAL), adoptada por el Consejo de Europa el 15 de octubre de 1985, en su consideración de tratado internacional, forma parte del ordenamiento jurídico interno, una vez que su texto ha sido ratificado por el Estado español (Instrumento de ratificación de 20 de enero de 1988), y ha sido publicada en el Boletín Oficial del Estado (BOE de 24 de febrero de 1989), de conformidad con lo dispuesto en el artículo 96 de la Constitución.

El Tribunal Supremo ha reconocido de forma constante la fuerza vinculante de la Carta Europea de Autonomía Local, dada la posición que ocupa en el sistema de fuentes del derecho español.

Por su naturaleza de tratado internacional, la Carta Europea de Autonomía Local tiene un valor normativo de supralegalidad, en cuanto sus disposiciones solo pueden ser derogadas, modificadas o suspendidas en la forma prevista en el propio Convenio o de acuerdo con las normas generales del derecho internacional.

Así, en la sentencia del Tribunal Supremo de 8 de julio de 2005 (RC 7945/1999; ponente Bandrés Sánchez-Cruzat) se pone de manifiesto el valor jurídico de la Carta Europea de Autonomía Local "en cuanto forma parte de nuestro derecho interno", una vez que su ratificación fue autorizada por las Cortes Generales, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 94.1 de la Constitución, y su texto fue publicado en el Boletín Oficial del Estado, entrando en vigor el 1 de marzo de 1989.

En la sentencia de 2 de noviembre de 2015 (RC 3579/2013; ponente Montero Fernández) se sostiene que la Carta Europea de Autonomía Local es "un convenio internacional incorporado a nuestro derecho interno".

No obstante, según la doctrina del Tribunal Supremo, la aplicabilidad y eficacia de la Carta Europea de Autonomía Local guarda relación directa con el distinto alcance y contenido normativo de las disposiciones que contiene.

En la Carta Europea de Autonomía Local se ofrece un conjunto de garantías de la autonomía local que configura el estatuto jurídico básico de las entidades y colectividades locales en Europa, cuyos principios informadores

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

deben ser recogidos en las Constituciones o en las legislaciones de los Estados miembros del Consejo de Europa adheridos a este Convenio internacional.

El artículo 3 de la Carta Europea de Autonomía Local, que define la autonomía local como "el derecho y la capacidad 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", instituye un concepto jurídico de autonomía local, que debe concretizarse en la regulación del régimen local que se establezca en los ordenamientos jurídicos internos de los Estados adheridos al referido Convenio.

En la sentencia del Tribunal Supremo de 12 de julio de 2016 (RC 2844/2014; ponente Suay Rincón) se reconoce el valor jurídico del concepto de autonomía local contenido en el artículo 3 de la CEAL, que determina que el legislador no pueda reducir su alcance o virtualidad (en relación con el derecho a la participación de las entidades locales en el ejercicio de competencias ajenas), puesto que el régimen jurídico local debe respetar las exigencias de la Carta, y ha de proyectarse a la esfera material propia de las competencias locales.

En la sentencia del Tribunal Supremo de 11 de febrero de 2014 (RC 744/2011; ponente Menéndez Pérez) se reconoce "el carácter de fuente primaria" y "la naturaleza de Tratado" de la Carta Europea de Autonomía Local, lo que determina, con base en la aplicación del artículo 4.2 de la Carta, que las entidades locales puedan asumir la gestión de todas aquellas atribuciones competenciales sobre materias que no sean ajenas, extrañas o impropias al ámbito de su esfera competencial, sin necesidad de que el legislador las haya atribuido de forma previa y expresa.

Con esta fundamentación, se asume, en esta sentencia, el carácter complementario de la Carta Europea de Autonomía Local respecto de la legislación interna reguladora del régimen local.

En la sentencia de 28 de junio de 2018 (RC 1804/2017; ponente Tolosa Tribiño), el Tribunal Supremo ha enfatizado que la definición de la autonomía local *ex* artículo 3 de la CEAL es análoga –desde la perspectiva material y funcional- a la formulada por el Tribunal Constitucional, que, partiendo de lo dispuesto de los artículos 137 y 140 de la Constitución española, considera que "el contenido mínimo que el legislador debe respetar se concreta, básicamente, en el derecho de la comunidad local a participar a través de órganos propios en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen, garantizándose

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

la intensidad de esta participación en función de la realidad existente entre los intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos o intereses".

La Carta establece una garantía institucional de la autonomía local, respecto de aquellos principios fundamentales que constituyen el núcleo primario del autogobierno de las entidades locales, que deben ser necesariamente observados por el legislador.

La CEAL contiene un mandato dirigido a los Parlamentos nacionales para que adopten aquellas disposiciones legislativas que desarrollen dicho principio en términos tales que permitan a las entidades locales ser recognoscibles como entes dotados de autonomía.

La Carta Europea de Autonomía Local, aunque ha sido tachada de ambigua, por su falta de concreción, en algunas sentencias del Tribunal Supremo, contiene una noción de la autonomía local resistente frente a la acción del legislador, por referencia a una serie de principios nodales que enunciamos:

1. El reconocimiento de la autonomía local como derecho de la colectividad local.

2. La extensión del ámbito de la autonomía local a la ordenación y gestión "de una parte importante de los asuntos públicos", que permite superar el estricto acartonamiento de las entidades locales en la gestión de los asuntos "estrictamente locales", aunque, como advierte el profesor Luciano Parejo, es exigible la cualificación de dichos asuntos públicos por su "afección al círculo de interés de las colectividades locales".

3. La apelación a la ley como instrumento normativo de atribución y distribución de competencias.

4. La proclamación del principio de libre administración.

5. La vocación de satisfacer los derechos e intereses de la comunidad local.

El último inciso del artículo 3.1 de la Carta Europea de Autonomía Local apela al principio de legitimidad democrática de los entes locales.

El artículo 3.2 de la Carta Europea de la Autonomía Local refiere que "este derecho se ejerce por asambleas o consejos integrados por miembros elegidos

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

por sufragio libre, secreto, igual, directo y universal y que pueden disponer de órganos ejecutivos responsables ante ellos mismos. Esta disposición no causará perjuicio al recurso a las asambleas de vecinos, al referéndum o a cualquier otra forma de participación directa de los ciudadanos, allí donde esté permitido por la ley".

En otros preceptos de la Carta Europea de Autonomía Local se recogen componentes institucionales que configuran el modelo europeo de democracia local:

a) La institucionalización de un gobierno de las entidades locales de carácter representativo.

b) El reconocimiento del derecho de los ciudadanos que integran la colectividad local a participar, a través de mecanismos de consultas o referendos, en la gobernanza local.

c) La atribución de un núcleo básico de competencias a las entidades locales.

d) La asignación de recursos financieros suficientes a las entidades locales.

e) La organización de las entidades locales.

f) La colaboración y asociación de las entidades locales.

g) Las relaciones de las entidades locales con las entidades regionales y con el Estado.

h) La protección judicial de la autonomía local.

En otros preceptos de la CEAL se recogen también elementos fundamentales configuradores de la autonomía local, como el principio de subsidiariedad (art. 4.3 CEAL), el principio de cooperación asociativa (art. 10 CEAL), el principio de suficiencia de los recursos financieros de las entidades locales (art. 9 CEAL), el principio de responsabilidad (art. 8 CEAL), y el principio de protección jurídica de la autonomía local (art. 11 CEAL).

La Carta Europea de Autonomía Local tiene la fuerza de desplazar la aplicación de la ley estatal o autonómica que contradiga sus disposiciones, según sostiene el Tribunal Supremo, aunque no la de invalidar dichas disposiciones.

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

Los conflictos que se susciten ante la jurisdicción contencioso-administrativa en materia de interpretación y aplicación del derecho de régimen local deben ser resueltos por los juzgados y tribunales de este orden jurisdiccional, seleccionando la norma que consideren de aplicación preferente y, en su caso, realizando una labor interpretativa integradora del Tratado internacional y del derecho interno que permita fundamentar el fallo de la resolución judicial.

Precisamente, la función integradora de la Carta Europea de Autonomía Local del derecho español de régimen local es destacada por la doctrina del Tribunal Supremo, que, en la sentencia de 2 de noviembre de 2015 (RC3579/2013; ponente Montero Fernández), pone de relieve la función integradora del ordenamiento jurídico de régimen local al afirmar que "coadyuva a determinar el concepto constitucionalmente exigible de la autonomía local y, por ello, vincula al legislador ordinario encargado de su desarrollo y concreción, y desde luego afecta a la interpretación de las normas legales internas reguladoras de la Hacienda local".

Asimismo, la sentencia del Tribunal Supremo de 23 de septiembre de 2008 (RC 474/2006; ponente Bandrés Sánchez-Cruzat) reconoce el valor normativo de la Carta Europea de Autonomía Local como canon de interpretación del principio de autonomía local que consagra la Constitución, que domina la aplicación de la legislación reguladora del régimen local.

La *ratio decidendi* del fallo judicial descansa en una interpretación armonizadora de los artículos 1, 18.1.f) y 71 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, con los artículos 3 y 4 del mencionado Tratado internacional, que permite determinar el ámbito objetivo de las consultas populares respecto de aquellos asuntos públicos de la competencia propia municipal y de carácter local que sean de especial relevancia para los intereses de los vecinos, entre los que se incluyen los referentes a la iniciativa de formulación y de aprobación inicial de los instrumentos de ordenación urbanística del municipio.

La Carta Europea de Autonomía Local constituye una fuente preferente de integración e interpretación de las leyes estatales o comunitarias de régimen local, que vincula al Tribunal Constitucional y a los tribunales ordinarios a resolver las controversias jurídicas, buscando la aplicación interpretativa más favorable al principio "proautonomía local", cuya consagración, como principio general del derecho europeo, se infiere de su reconocimiento en el Tratado.

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

En la sentencia del Tribunal Supremo de 28 de junio de 2019 (RC 5075/2017; ponente Rodríguez Zapata) se aprecia la función integradora de los principios contenidos en la Carta Europea de Autonomía Local respecto de la concepción de la autonomía local reconocida en la Constitución y en la legislación que la desarrolla, que permite determinar el ámbito de gestión de los asuntos públicos que corresponde a las entidades locales, en relación con los demás entes en que se articula territorialmente el Estado.

La doctrina del Tribunal Supremo formulada respecto del valor normativo de la Carta Europea de Autonomía Local, y acerca de su relación con la ley, se ha construido tomando en consideración las opiniones formuladas por los profesores administrativistas más influyentes.

En este sentido, cabe recordar que el profesor Luciano Parejo advertía que formalmente la Carta Europea de Autonomía Local tiene el valor y la fuerza propia de las leyes y, por ello, tiene la misma condición que la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local, e integra con ella el "bloque de cabecera del ordenamiento de régimen local interno", aunque pueden advertirse diferencias relevantes entre ambos textos normativos en relación con el título competencial afectado (artículo 149.1, puntos 3 y 18, CE) y el procedimiento de aprobación, suspensión, modificación o derogación.

El valor de norma legal que se atribuye a la Carta Europea de Autonomía Local no autoriza, sin embargo, al legislador –afirma este autor- a que pueda modificar la normativa del régimen local en contradicción con las disposiciones del Convenio internacional, pues este actúa como una barrera que impide infringir sus disposiciones sobre el modelo común europeo de autonomía local.

Para el profesor Francisco Velasco, la Carta Europea de Autonomía Local tiene la función de complementar las disposiciones de la Constitución que garantizan la autonomía local, puesto que, con base en el principio de supremacía de la Constitución, no puede prevalecer sobre ella, lo que determina que la Carta debe interpretarse de conformidad con la Norma Fundamental. El profesor Luis Ortega ya subrayaba, como recuerda el magistrado Rafael Fernández Montalvo, que la Carta Europea despliega un efecto más intenso que la legislación básica. La congelación competencial que produce el Convenio internacional hace que todo lo que en él aparece regulado sea indisponible. La Carta se impone a la LRBRL en las materias en las que pueda apreciarse una discrepancia por el efecto de *lex* posterior e impide, también, al legislador básico una modificación de lo en ella establecido. Y esta prevalencia se

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

aprecia, asimismo, tanto en relación con la legislación sectorial estatal como respecto a la normativa de las comunidades autónomas.

Observamos, no obstante, que el Tribunal Supremo no se adhiere a la tesis que propugna que la CEAL asume en nuestro derecho interno la misma posición que corresponde a los tratados constitutivos de la Unión Europea y al derecho derivado, en el sentido de que en aquellos supuestos en que un tribunal aprecie la existencia de contradicción entre la Carta y la legislación de régimen local deberá inaplicar la normativa interna.

Este criterio había sido sustentado por el profesor Iñaki Lasagabaster, que, con base en la doctrina sentada por el Tribunal Constitucional y por el Tribunal Supremo, consideraba que la Carta Europea de Autonomía Local, como norma de derecho internacional, prevalecía sobre las leyes por mor de lo dispuesto en el artículo 96 de la Constitución y el artículo 1.5 del Código Civil, de modo que a los órganos judiciales ordinarios les correspondía declarar la inaplicabilidad de la norma de derecho interno que contradijera el Tratado, sin necesidad de plantear cuestión de inconstitucionalidad, cuando la norma controvertida tuviera rango de ley.

La invocación de la Carta Europea de Autonomía Local para fundamentar el planteamiento de una cuestión de inconstitucionalidad es rechazada por el Tribunal Supremo, en consonancia con la doctrina del Tribunal Constitucional, que sostiene que el conflicto entre la CEAL y la ley estatal o autonómica no puede considerarse como un litigio constitucional, ya que los tratados internacionales no constituyen canon para el enjuiciamiento de adecuación a la Constitución de normas de rango legal, y se trata en suma de un conflicto de normas infraconstitucionales que ha de resolverse en el ámbito de la jurisdicción ordinaria.

La Carta Europea de Autonomía Local constituye un parámetro normativo para enjuiciar la adecuación a derecho de los actos administrativos adoptados por las Administraciones locales o por la Administración estatal o de las comunidades autónomas que interfieran en la autonomía local.

Sin embargo, según se infiere de la doctrina del Tribunal Supremo fijada en la sentencia de 17 de julio de 2015 (RC 389/2013; ponente Navarro Sanchís), la Carta Europea de Autonomía Local no puede invocarse en aquellos casos en que no esté en riesgo el principio de autonomía local, para hurtar del control de legalidad de la actuación administrativa, que se encomienda a los tribunales de justicia conforme a lo dispuesto en el

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

artículo 106 de la Constitución, el enjuiciamiento de otras infracciones del ordenamiento jurídico.

El Tribunal Supremo sostiene en esta sentencia que no cabe aceptar la tesis de que solo aquellas sentencias que respalden la actuación de un ayuntamiento respetan la autonomía local.

2. Los pronunciamientos jurisprudenciales del Tribunal Supremo respecto del contenido de la Carta Europea de Autonomía Local

2.1. El alcance de la autonomía local en relación con la participación directa de los ciudadanos en consultas populares y con la delimitación de los asuntos propios de las entidades locales, a la luz de los artículos 3 y 4 de la Carta Europea de Autonomía Local

La Carta Europea de Autonomía Local aboga por un gobierno local de carácter representativo, en cuanto atribuye a las asambleas o consejos integrados por los electos, elegidos por sufragio universal, la responsabilidad de ordenar y gestionar los asuntos públicos que afectan a la colectividad local (art. 3 CEAL).

Sin embargo, ya en el Preámbulo de la Carta Europea se expresa que si bien las entidades locales se rigen por los principios propios de un régimen democrático –cuya base es la celebración periódica de elecciones libres para elegir a los representantes locales-, ello no excluye el derecho de participación de los vecinos en los asuntos municipales de forma más directa, a través de referéndum u otros mecanismos de participación que estén permitidos por la ley (artículo 3.2 CEAL *in fine*).

La sentencia del Tribunal Supremo de 23 de septiembre de 2008 (RC 474/2006; ponente Bandrés Sánchez-Cruzat), con base en la aplicación de los artículos 3 y 4 de la Carta Europea de Autonomía Local, que sirve de canon hermenéutico para interpretar los artículos 1, 18.1.f) y 71 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, declara la nulidad del Acuerdo del Consejo de Ministros de 1 de septiembre de 2006, por el que se deniega al Ayuntamiento de Almuñécar (Granada) la autorización para la celebración de una consulta popular relativa a la aprobación inicial del Plan territorial de ordenación urbanística del municipio.

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

La controversia jurídica que se suscitaba ante el Tribunal Supremo versaba sobre si estaba justificado el acuerdo gubernamental que denegó la autorización de una consulta popular referida a someter a los vecinos, para su aprobación o rechazo, el texto del Plan de ordenación urbanística de la ciudad, en su versión inicial, por tratarse de una competencia de carácter concurrente que se ejerce por el ayuntamiento y la Junta de Andalucía y en la cual, en consecuencia, apreciaba que no concurría el requisito de versar sobre una "competencia propia municipal" a que alude el artículo 71 de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local.

El Tribunal Supremo construye su *ratio decidendi* partiendo de una lectura armonizadora de los artículos 1, 18.1.f) y 71 de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local y con los artículos 3 y 4 de la Carta Europea de Autonomía Local, que permite determinar que el concepto de competencias propias municipales (en cuyo ejercicio los municipios, para preservar la garantía constitucional del principio de autonomía local, tienen la capacidad efectiva de ordenación y gestión, y de promover las iniciativas que se consideren pertinentes dentro del marco legal) se corresponde con las atribuciones o el núcleo de competencias básicas encomendadas por la ley a las entidades locales.

Para el Tribunal Supremo, esta primera aproximación al concepto de competencias propias de los municipios no excluye que por la naturaleza de la materia o por su extensión, su titularidad o ejercicio, sea concurrente con las competencias de planificación atribuidas a autoridades regionales o autonómicas, puesto que no necesariamente las competencias locales deben ser plenas o completas, de modo que quedan excluidos del objeto de las consultas populares municipales aquellos asuntos que, aun teniendo un carácter local y tratando de una materia que sea de especial relevancia para los intereses de los vecinos, afecten a competencias exclusivas del Estado o de las comunidades autónomas, o a aquellas competencias del Estado o de las comunidades autónomas atribuidas por delegación a los entes locales.

La sentencia describe el marco jurídico estatal y autonómico que rige en España las consultas populares en el ámbito local, que resulta aplicable a la solución del litigio: el artículo 71 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, incluido en la sede normativa "información y participación ciudadanas", y la Ley del Parlamento de Andalucía 2/2001, de 3 de mayo, de regulación de las consultas populares locales en Andalucía, que dispone que corresponde a la Comunidad Autónoma el desarrollo legislativo del sistema regulador de las consultas populares locales en el ámbito de Andalucía.

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

El artículo 2 de esta Ley autonómica define la consulta popular local como el instrumento de conocimiento de la opinión de los vecinos sobre asuntos de la competencia propia municipal y de carácter local que sean de especial relevancia para sus intereses, sin que su resultado vincule a la entidad local convocante, y refiere que en ningún caso podrán someterse a consulta popular local asuntos cuando alguna de las opciones a escoger resulte contraria al ordenamiento jurídico. Asimismo, la consulta popular local no podrá menoscabar las facultades de decisión que corresponden a los órganos representativos del municipio, quedando excluidas de la consulta popular local las materias propias de la Hacienda local.

El Tribunal Supremo analiza dicha normativa, partiendo de la convicción de que el principio democrático, que rige la organización y el funcionamiento de las entidades locales, y que determina que sean las asambleas o los consejos municipales, integrados por los miembros electos elegidos por sufragio libre, secreto, igual, directo y universal, según refiere el artículo 3.2 de la CEAL, los que ejerzan la autonomía local, no excluye el recurso al referéndum o a cualquier otra forma de participación directa en la toma de decisiones en asuntos que atañen a los intereses de la colectividad local.

Se expone también que la sentencia de esta Sala de 17 de febrero de 2000 ya se había pronunciado acerca de la voluntad del legislador, ciertamente restrictiva, respecto de esta fórmula de participación popular en el procedimiento de adopción de decisiones municipales, inspirado en el sistema de representatividad electiva.

La consulta popular a los vecinos no se permite para cualquier asunto –se afirma-, ni siquiera para aquellos que tengan un interés relevante para los vecinos; es preciso, además, que se trate de asuntos de "carácter local", y que respecto de ellos el municipio tenga "competencias propias".

La sentencia del Tribunal Supremo subraya para fundamentar su fallo que la decisión del Consejo de Ministros de autorizar o denegar la convocatoria de una consulta popular municipal se configura, en nuestro ordenamiento jurídico, como un acto de control de que la solicitud se ajuste a los requisitos legalmente previstos de naturaleza procedimental.

Se exige, para preservar el adecuado equilibrio entre el principio representativo y el principio de participación directa, que la consulta sea a iniciativa del alcalde, previo acuerdo por mayoría absoluta del pleno de la

corporación municipal, y de naturaleza material, consistente en admitir únicamente consultas populares referidas a asuntos en que concurran los presupuestos de tratarse de competencia propia municipal y de carácter local, y que sean de especial relevancia para los intereses de los vecinos, excluyéndose, en todo caso, los asuntos relativos a la Hacienda local.

El Tribunal Supremo, tras la exposición de estos parámetros jurídicos, declara la nulidad del Acuerdo del Consejo de Ministros de 1 de septiembre de 2006, al fundarse en una interpretación *contra legem* del artículo 71 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, puesto que estimamos que identifica indebidamente el concepto de asuntos de la competencia propia municipal, a que alude dicha disposición legal, con asuntos de la competencia exclusiva del municipio, sin atender a que el artículo 25.2.d) de la mencionada Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local establece que el municipio ejercerá, en todo caso, competencias en los términos de la legislación del Estado y de las comunidades autónomas, en la materia de ordenación urbanística, y que la Ley del Parlamento de Andalucía 7/2002, de 27 de diciembre, tras definir el Plan general de ordenación urbanística como el instrumento de planeamiento que tiene como objeto "la ordenación urbanística en la totalidad del término municipal" y organizar "la gestión de su ejecución", dispone en su artículo 3 que corresponde a los municipios la formulación de proyectos de instrumentos de planeamiento de ámbito municipal, incluyendo la aprobación inicial, como Administración responsable de la tramitación de dicho Plan general, y la aprobación definitiva de las innovaciones de los planes generales de ordenación urbanística que no afecten a la ordenación estructural de estos.

Por ello, la sentencia concluye sus argumentos razonando que el Acuerdo de aprobación inicial del Plan general de ordenación urbanística del municipio de Almuñécar, que se somete a consulta de los vecinos, se corresponde con el ejercicio de una competencia propia municipal determinada específicamente por la Ley sectorial urbanística de la Comunidad Autónoma, que se ejerce en régimen de autonomía y bajo la propia responsabilidad, atendiendo siempre a la debida coordinación con las competencias de otras Administraciones públicas, y que se contrapone a las competencias impropias o atribuidas por delegación a las que se refiere el artículo 7 de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local.

La apelación a la CEAL, como canon hermenéutico para interpretar la legislación de régimen local que efectúa la sentencia, resulta relevante para reforzar la comprensión del principio de autonomía local vinculado al principio democrático.

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

El Tribunal Supremo formula la directriz de que el Gobierno no puede imponer trabas de forma injustificada con la finalidad de impedir que los ayuntamientos impulsen, en el marco de la ley, mecanismos e instrumentos de participación de los ciudadanos en los asuntos de interés local a través de la convocatoria de referéndum o consultas populares.

2.2. La libertad de las entidades locales para adoptar normas reglamentarias en materias que no estén excluidas de su marco competencial, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 4 de la Carta Europea de Autonomía Local

El alcance de la autonomía local, tal como se configura en el artículo 4 de la CEAL, comporta la atribución a las entidades locales de potestades normativas, en el marco de la Constitución y la ley, que se revelen adecuadas y necesarias para poder ejercer sus competencias propias.

El reconocimiento de la capacidad efectiva de las entidades locales para ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos constituye uno de los elementos esenciales del concepto de autonomía local; y por ello las asambleas o consejos municipales deben asumir la competencia de poder adoptar disposiciones de carácter general, con el objetivo de regular el marco jurídico que debe regir su actuación administrativa.

La sentencia del Tribunal Supremo de 26 de julio de 2006 (RC 1346/2004; ponente Martínez-Vares García) constituye un *leading case*, al esclarecer el significado de la garantía institucional de la autonomía local, a la luz de su reconocimiento en los artículos 137 y 140 de la Constitución y en los artículos 3 y 4 de la Carta Europea de Autonomía Local.

En esta sentencia del Alto Tribunal, que casa la sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña de 10 de noviembre de 2003, se reconoce la competencia de un municipio para desarrollar políticas de gestión medioambiental, en ejecución de las normativas estatal y autonómica sectoriales de protección del medio ambiente.

Se afirma la competencia de la corporación local para aprobar una ordenanza contra la contaminación atmosférica, que, debido a la emisión de malos olores, padecen sus vecinos, ante la pasividad de la Administración responsable de evitar esas fuentes molestas.

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

La *ratio decidendi* de la sentencia, con invocación de otros precedentes jurisdiccionales, se basa en una descripción del orden de distribución de competencias en materia de medio ambiente entre el Estado, las comunidades autónomas y los municipios, que no puede vaciar de contenido la capacidad de los municipios para ejecutar y aplicar medidas de protección medioambiental, debido a que el principio de autonomía local debe ser garantizado de forma efectiva, en consonancia con lo dispuesto en el artículo 3.1 de la Carta Europea de Autonomía Local, que define la autonomía local 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, y bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes.

El Tribunal Supremo recuerda que las entidades locales se caracterizan como Administración de proximidad, en los términos que se infieren del artículo 4.3 de la CEAL, por ser las autoridades locales, responsables de la gestión de los asuntos locales, las más cercanas a los ciudadanos, lo que comporta que sean de aplicación el principio de capacidad efectiva para ordenar los asuntos públicos y el principio de subsidiaridad.

Conforme a estos postulados, el ejercicio de las competencias municipales debe corresponder a la Administración local, y particularmente respecto de aquellas materias cuya gestión es necesaria para hacer viable el autogobierno de los ayuntamientos.

En este sentido la sentencia pone de relieve que, si nos aproximamos a las competencias de las entidades locales en materia de medio ambiente, no ofrece duda la trascendencia que la misma posee para los vecinos que conviven en cada uno de los municipios, ya que, como es sabido, si algo caracteriza a la Administración local es su cercanía a los ciudadanos y la inmediación con los problemas, lo que la cualifica de modo especial para ejecutar y gestionar con eficacia la normativa ambiental.

La importancia del principio de subsidiariedad, que se consagra en el artículo 4.3 de la Carta Europea de Autonomía Local, según el cual "el ejercicio de las competencias públicas debe, de modo general, incumbir preferentemente a las autoridades más cercanas a los ciudadanos", lleva consigo el reconocimiento de competencias locales en el ámbito del medio ambiente, si bien corresponde al legislador estatal y autonómico determinar el concreto alcance que corresponde en la materia a los entes locales.

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

Los razonamientos de la sentencia descienden a analizar el modo en que se concretan esas competencias: la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local, que en el artículo 25.2.f) incluye como competencias propias de los municipios la "protección del medio ambiente", y en el h) la "protección de la salubridad pública". El legislador ordinario debe reconocer a los entes locales competencias propias en estas materias de acuerdo con lo establecido en el artículo 2 y en el número 3 del artículo 25, ambos de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local. Y por otra parte el grado de intervención del ente local concreto estará en función de la materia de que se trate y la capacidad de gestión que aquel posea, y de acuerdo con los principios de descentralización de la función y acercamiento de la gestión administrativa a los ciudadanos.

El Tribunal Supremo hace una lectura del catálogo de competencias que se atribuyen a las entidades locales en la legislación básica del régimen local según el número de habitantes con que cuentan los municipios, a la luz de los principios establecidos en la Carta Europea de Autonomía Local, que toma en consideración la capacidad de gestión del municipio, la cercanía de la gestión administrativa a los ciudadanos y el grado de afectación a los intereses de la colectividad local.

En este sentido, se afirma en la sentencia que la atribución de competencias que de manera obligada parece establecer el artículo 26 de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local en función del número de habitantes del municipio, y que reserva en el apartado 1.d) la protección del medio ambiente para aquellos que tengan una población superior a 50 000 habitantes, queda relativizada por el hecho de que, en los apartados anteriores, se encomienda a municipios de menor población actividades que también poseen transcendencia medioambiental, y porque al ser esta una materia sobre la que se reconocen competencias concurrentes sin que exista separación de responsabilidades, también han de tenerse en cuenta la capacidad de gestión de cada municipio y, sobre todo, el acercamiento de la gestión administrativa a los ciudadanos y la afectación de los intereses concretos de los vecinos que el municipio debe asegurar y defender en cada caso.

El ejercicio de la potestad reglamentaria por la corporación local debe efectuarse en el marco de la ley, según sostiene el Tribunal Supremo.

Y las disposiciones de la legislación básica de régimen local que ordenan las competencias de los municipios deben interpretarse en el

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

sentido de preservar la garantía institucional de la autonomía local tal como se contempla en la Constitución y en la Carta Europea de Autonomía Local:

"Para el ejercicio de esas competencias la Ley reguladora de las bases de régimen local afirma en el artículo 4.1.a) que en su calidad de Administraciones públicas de carácter territorial, y dentro de la esfera de sus competencias, corresponden en todo caso a los municipios: a) La potestad reglamentaria, que ha de ser ejercida inexcusablemente dentro de sus competencias y, por tanto, en relación con la protección del medio ambiente, en la medida en que se dote a esta materia de contenido por la legislación sectorial y dentro del límite que representan las leyes del Estado y de las comunidades autónomas en el ámbito de sus respectivas competencias".

Por último, y para concluir el análisis de las competencias locales desde el punto de vista de la legislación básica del Estado y el respeto de la garantía institucional de la autonomía local constitucionalmente reconocida en los artículos 137.1 y 140 de la Constitución, y asimismo garantizada en la Carta Europea de Autonomía Local, se subraya que el artículo 28 de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local dispone que los municipios pueden realizar actividades complementarias de las propias de otras Administraciones públicas y, en particular, las relativas a la sanidad y la protección del medio ambiente.

Ese precepto que se refiere a los ámbitos de actuación complementaria no puede entenderse si no se relaciona con lo dispuesto por la disposición transitoria segunda 2 de la Ley de Bases y el principio de subsidiariedad que introduce el artículo 4.3 de la Carta Europea de Autonomía Local. Así, el segundo de los párrafos de la disposición transitoria segunda señala que "los municipios ostentarán, además, en las materias a que se refiere el artículo 28 de esta Ley, cuantas competencias de ejecución no se encuentren conferidas por dicha legislación sectorial a otras Administraciones públicas".

El Tribunal Supremo invoca el principio de subsidiariedad consagrado en el artículo 4.3 de la CEAL para fundamentar su pronunciamiento en un claro sentido expansivo de las competencias que pueden asumir los ayuntamientos:

"Conjugando la expresión de ese precepto con el principio de subsidiariedad mencionado, en este caso sí que se están atribuyendo a los municipios auténticas funciones de ejecución residuales en todas aquellas materias incluidas en este artículo, respecto de las que la legislación sectorial no haya atribuido su ejercicio a otras Administraciones, o, habiéndoselo

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

conferido, estas no hayan desarrollado esa normativa sectorial, de modo que corresponde a los entes locales concernidos por el problema la regulación correspondiente, respetando los límites en aquella establecidos, de forma que no podrán contradecir ni ir más allá de lo en ella dispuesto, pero sí complementar la actividad de aquellas".

La sentencia insiste en que hay que tener en cuenta que el artículo 2 de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local impone un límite al legislador sectorial a la hora de determinar las competencias municipales, al establecer que se han de atribuir competencias a los municipios en atención a las características de la actividad pública de que se trate y a su capacidad de gestión, pero, sobre todo, de conformidad con los principios de descentralización y máxima proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos, introduciéndose así, en el ámbito local, el principio de subsidiariedad originario del derecho comunitario, especialmente a partir del proceso de aprobación del Tratado de la Unión Europea, mediante el aseguramiento a los municipios de un derecho a intervenir en todos aquellos asuntos que afecten directamente al círculo de sus intereses. Y es que es preciso que los entes locales cumplan su función constitucional de protección de los intereses de sus vecinos, ocupando el lugar que no alcancen a cubrir las demás Administraciones y hasta tanto aquellas no lo hagan, con respeto a esa legislación sectorial ya existente a la que complementan.

El Tribunal Supremo trae a colación, como precedente jurisprudencial, lo expuesto en la sentencia de esta Sala citada por la corporación recurrente de veintinueve de septiembre de 2003, en la que en un asunto similar en el que se había impugnado una ordenanza que establecía infracciones y sanciones para determinadas conductas relacionadas con el medio ambiente, como era la ocupación de las vías públicas con contenedores de residuos, se anularon aquellas infracciones y sanciones, al carecer la ordenanza de la indispensable cobertura legal, con vulneración del artículo 25.1 de la Constitución. Nuestra sentencia estimó el recurso e hizo una interpretación integradora de la ordenanza y de la autonomía de la corporación que la promulgó, y expuso con carácter general la doctrina que ya trascribimos en el fundamento de derecho cuarto, que entendemos de aplicación a este supuesto.

Se recuerda que en la referida sentencia se sostuvo que parece claro que, si se otorga la potestad reglamentaria a las entidades locales, sin duda para ordenar los asuntos públicos de su competencia, y no se deduce ninguna consecuencia jurídica del incumplimiento de aquella ordenación, los

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

supuestos titulares de la potestad reglamentaria, en este caso los entes locales, no tienen una capacidad efectiva de llevar a cabo la ordenación. Es palmario que una norma que puede incumplirse sin consecuencia alguna puede carecer por completo de efectividad. Por ello, si es esta la situación se está ante una disminución de la autonomía local contraria al precepto de la Carta.

Una cuestión muy controvertida en la doctrina y en la jurisprudencia versaba sobre si el principio de legalidad de las infracciones y sanciones administrativas, enunciado en el artículo 25 de la Constitución, comporta que las corporaciones locales no puedan aprobar reglamentos municipales que contemplen la imposición de sanciones por el incumplimiento de las disposiciones contenidas en la citada norma reglamentaria.

El Tribunal Supremo reconoce en esta sentencia la virtualidad del reglamento municipal para tipificar conductas infractoras, con base en la aplicación del principio de eficacia que rige la gestión de los asuntos públicos en el ámbito local:

"Ello significa que, para resolver el supuesto planteado, hemos de considerar que las ordenanzas locales tienen abierta la posibilidad de tipificar infracciones y sanciones, aunque no por supuesto de forma genérica e indiscriminada. Tal tipificación no podrá hacerse si anteriormente se ha efectuado ya por ley estatal o autonómica. En cualquier caso, al llevar a cabo la tipificación no pueden aprobarse preceptos contrarios a las leyes. Por lo demás la tipificación de que se habla no podrá hacerse por ordenanza obviamente más que en el supuesto de que se trate de la ordenación del uso de bienes o la organización de servicios que supongan potestades implícitas (el primero es el caso de la policía de dominio público referido a las vías urbanas que ahora nos ocupa) o en aquellos casos de competencia compartida en los que el ente superior, Estado o comunidad autónoma, no haya hecho uso de su potestad legislativa con esta finalidad".

2.3. La protección de los límites territoriales de las entidades locales en el artículo 5 de la Carta Europea de Autonomía Local

La cláusula de participación vecinal contenida en el artículo 5 de la Carta Europea de Autonomía Local, que establece que "para cualquier modificación de los límites territoriales locales, las colectividades locales afectadas deberán ser consultadas previamente, llegado el caso, por vía de referéndum,

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

allá donde la legislación lo permita", no ha sido interpretada por el Tribunal Supremo con el alcance de imponer el requisito de que, en los procedimientos de creación de nuevos municipios contemplados en las leyes de régimen local, resulte exigible que se constate la voluntad colectiva de los vecinos, bien a través de sus representantes en los entes locales o núcleos de población afectados, o por el conjunto de los habitantes de las poblaciones, cuyo resultado vincule a la Administración competente a autorizar la constitución del municipio.

En la sentencia del Tribunal Supremo de 7 de junio de 2005 (RC 2775/2002; ponente Bandrés Sánchez-Cruzat), se rechaza que la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Aragón, que declara la procedencia de la constitución del nuevo municipio de Villamayor de Gállego, segregado del de Zaragoza, haya vulnerado el artículo 5 de la Carta Europea de Autonomía Local, a pesar de no constar la voluntad de los vecinos, por falta de la celebración de una consulta popular.

El Tribunal Supremo confirma la sentencia de instancia, al apreciar que se cumplen en el caso enjuiciado los requisitos establecidos en el artículo 6 del Real Decreto Legislativo 711/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local.

El Tribunal Supremo no acoge el motivo de casación que reprochaba a la Sala de instancia dar por cumplimentado el requisito formal establecido en el artículo 9.3 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, concerniente a que la petición de segregación debe ser formulada por la mayoría de los vecinos residentes en la porción del territorio municipal que haya de segregarse, al haber autorizado la segregación de Villamayor de Gállego, sin haber sido oídos los vecinos, al no haberse celebrado la consulta popular de la población afectada, conforme a lo dispuesto en el artículo 71 de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local.

No obstante, el Tribunal Supremo destaca la transcendencia de las consultas populares como instrumento de participación ciudadana en estos supuestos, en que se decide la identidad territorial del municipio, a pesar de que no esté contemplado este trámite en la legislación de régimen local:

La convocatoria y celebración de una consulta popular entre los habitantes residentes en el núcleo de Villamayor de Gállego, sobre la conveniencia u oportunidad de segregarse del municipio de Zaragoza o de ratificar su

incorporación a la referida ciudad, que como expresión de la voluntad de todos los vecinos –se afirma en esta sentencia- legitimaría, desde la perspectiva del derecho de participación política, la decisión del Gobierno de Aragón, no constituye un trámite exigido por la vigente Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, ni por el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local, por lo que no cabe imputar a la sentencia recurrida, en este extremo, ninguna infracción procedimental del ordenamiento jurídico de régimen local.

Se enfatiza la importancia que tiene la voluntad de los habitantes de un territorio para la determinación de su estatuto territorial y respecto a su integración en uno u otro término municipal, puesto que así resulta del artículo 5 de la Carta Europea de Autonomía Local.

La posibilidad de celebrar referéndum vendría amparada por lo dispuesto en el artículo 71 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local. El artículo 9.3 del Real Decreto Legislativo 781/1986, texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local, prevé la iniciación del expediente de segregación a petición escrita de la mayoría de los vecinos residentes en la porción que haya de segregarse, previendo a continuación que se elevará al órgano competente para su resolución aunque los acuerdos municipales no hubieran sido favorables.

Se valora la sentencia de instancia, en cuanto también aprecia la relevancia que la voluntad de los vecinos del núcleo de población que pretende segregarse tiene en la determinación de constituir una entidad local independiente para que no obedezca a razones contingentes, que puede postular la convocatoria de una consulta popular, según dispone el artículo 5 de la Carta Europea de Autonomía Local, aunque no trata de cubrir el vacío normativo imponiendo la exigencia del procedimiento de referéndum al examinar la normativa de régimen local básica aplicable, según se expresa en el fundamento jurídico tercero de la sentencia.

En la sentencia del Tribunal Supremo de 21 de octubre de 2008 (RC 939/2006; ponente González González) se descarta que la sentencia de instancia haya vulnerado el artículo 5 de la Carta Europea de Autonomía Local, declarando que la disposición convencional no indica que el resultado de la consulta a la colectividad local afectada sea vinculante para la Administración que debe autorizar o denegar la segregación solicitada.

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

La sentencia sostiene, respecto de la alegada lesión del artículo 5 de la Carta Europea de Autonomía Local, que en dicha disposición solo se prevé la consulta a las colectividades afectadas, sin que se indique que el resultado de la misma sea vinculante, pues pueden existir otros elementos determinantes de la inconveniencia de la segregación.

Se afirma también que debe interpretarse en el mismo sentido el artículo 33.2 de la Ley 5/1997, ya que será el órgano competente del Gobierno autonómico el que decida sobre la procedencia o improcedencia de la segregación, con independencia de que el expediente se haya iniciado de oficio o a instancia de los vecinos, siendo, por tanto, irrelevante que se hayan alcanzado las dos terceras partes de los vecinos residentes, a que el precepto se refiere.

2.4. El principio de suficiencia de los recursos económico-financieros de las entidades locales y el artículo 9 de la Carta Europea de Autonomía Local

El artículo 9 de la Carta Europea de Autonomía Local instituye el principio de suficiencia económico-financiera de las entidades locales, al referir que estas tienen derecho, en el marco de la política económica nacional, a tener recursos propios suficientes de los cuales puedan disponer libremente en el ejercicio de sus competencias.

La sentencia del Tribunal Supremo de 2 de noviembre de 2015 (RC 3579/2013; ponente Montero Fernández) confronta el principio constitucional de suficiencia financiera de las Haciendas locales con la cláusula contenida en el artículo 9.4 de la Carta Europea de Autonomía Local, que dispone que los sistemas financieros sobre los cuales descansan los recursos de que disponen las entidades locales deben ser de una naturaleza suficientemente diversificada y evolutiva como para permitirles seguir, en la medida de lo posible y en la práctica, la evolución real de los costes del ejercicio de sus competencias.

La sentencia del Tribunal Supremo resuelve el litigio entablado entre el Ayuntamiento de Madrid y la Dirección General de Coordinación Financiera con las Comunidades Autónomas y con las Entidades Locales, sobre la liquidación definitiva de su participación en los tributos del Estado correspondiente al ejercicio del 2008.

El Tribunal Superior de Justicia de Madrid ya había rechazado la pretensión municipal de que se obligara a la Administración del Estado a

instaurar medidas de ajuste u homogeneización de los recursos financieros asignados a las corporaciones locales, para compensar el impacto negativo que determinadas reformas legislativas del sistema fiscal habían ocasionado sobre los ingresos de la Hacienda local.

La invocación del artículo 9.4 de la CEAL, para fundamentar uno de los motivos de casación, se sustentaba en el argumento de que la sentencia impugnada no había tenido en cuenta que la finalidad de este precepto era garantizar a las entidades locales que los recursos del sistema de financiación tuvieran la evolución suficiente para no poner en peligro el ejercicio de sus propias competencias, al haber quedado demostrada la minoración de los ingresos del Estado en relación con el impuesto de la renta sobre las personas físicas, el impuesto sobre el valor añadido y el impuesto de actividades económicas, que se produjo en el ejercicio de 2008.

La sentencia del Tribunal Supremo descarta que se haya producido la vulneración del artículo 9.4 de la CEAL, porque, partiendo de la premisa de que el legislador estaba vinculado a los principios enunciados en la Carta sobre la suficiencia de los recursos financieros de las entidades locales, en consecuencia, no cabía otra interpretación de las normas aplicables, ya que no cabía apreciar la violación del principio de suficiencia financiera evolutiva cuando no se había acreditado que la Administración del Estado hubiera actuado *contra legem* al aplicar el sistema de financiación de las Haciendas locales vigente.

2.5. El alcance y límites del control administrativo de los actos de las entidades locales desde la perspectiva de aplicación del artículo 8 de la Carta Europea de Autonomía Local

El artículo 8 de la Carta Europea de Autonomía local, tras referir que todo control administrativo de las entidades locales solo puede ser exigido según las formas y en los casos previstos por la Constitución o por ley, establece que el referido control no debe normalmente tener como objetivo más que asegurar el respeto a la legalidad y de los principios constitucionales. No obstante, podrá extenderse a un control de oportunidad, ejercido por autoridades de nivel superior, respecto de las competencias cuya ejecución se haya delegado en las entidades locales.

La sentencia del Tribunal Supremo de 18 de febrero de 2004 (RC 10287/1998; ponente Baena del Alcázar) realiza una interpretación estricta del artículo 8 de la Carta Europea de Autonomía Local al sostener que esta

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

disposición, que establece principios generales que delimitan el alcance del control admirativo que pueden ejercer las autoridades estatales, según lo previsto en la Constitución o en la ley, sobre los actos de las entidades locales, debe entenderse en el sentido de que solo resulta aplicable cuando no se trate de actividades o servicios de titularidad local.

Por ello, se considera que el artículo 8 de la CEAL no resulta infringido en aquellos supuestos –como el analizado en el recurso de casación- en que la intervención fiscalizadora de la Administración del Estado se realiza sobre una actuación municipal (consistente en la desafectación de viviendas sitas en un edificio propiedad del ayuntamiento, que estaban destinadas al uso de vivienda para profesores de Educación General Básica) que había sido realizada sin solicitar previamente autorización a las Administración educativa, a lo que estaba obligado de acuerdo con las previsiones de la Ley de Ordenación General del Sistema Educativo.

3. Epílogo: La actualización de la Carta Europea de Autonomía Local, una exigencia para reforzar la configuración constitucional y la protección jurídica de la autonomía local

El Preámbulo de la Carta Europea de Autonomía Local explicita cuál es el fundamento ideológico que inspira la adopción de este Convenio internacional, que promueve que los Estados miembros del Consejo de Europa adopten el compromiso de adherirse y ratificarla:

Conseguir una unión más estrecha entre los Estados miembros del Consejo de Europa a fin de salvaguardar y promover los ideales y los principios que constituyen el patrimonio común de los europeos, con el objetivo de configurar un espacio político y jurídico armonizado en el continente europeo sustentado sobre los valores de la democracia, el respeto efectivo a los derechos humanos y al imperio de la ley.

Para lograr estos fines, resulta indispensable reforzar la institucionalidad de los Estados europeos, lo que exige, entre otros retos, revitalizar los poderes locales, que integran la estructura territorial de los Estados.

Con este propósito nace la Carta Europea de Autonomía Local, cuyo objetivo esencial es procurar y favorecer "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 sus funciones".

La Carta Europea de Autonomía Local pretende fortalecer el funcionamiento democrático y eficiente de las instituciones locales, al propugnar que las entidades locales están investidas de aquellas competencias que permiten una adecuada administración de los intereses propios, a la vez eficaz y próxima al ciudadano.

El examen de los antecedentes que precedieron a la aprobación de la Carta Europea de Autonomía Local –la Carta Europea de las Libertades Municipales de Versalles de 1953, la Resolución 64 del Comité de Poderes Locales y Regionales de Europa de 1968 y la Recomendación 615 de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa de 1970– permite comprender, como observa José Manuel Rodríguez Álvarez, la influencia de la tradición municipalista de origen francés de *pouvoir local*, asociada a la noción del municipio como espacio de libertad preexistente al Estado.

La proyección de la ideología municipalista sobre el principio de descentralización del poder público, alumbra el concepto de autonomía local como principio que contribuye al desarrollo y profundización de la democracia y que promueve la participación activa de los ciudadanos en la vida pública local.

La Carta Europea de Autonomía Local respondía a estos presupuestos, en la medida en que, como expone el profesor Luciano Parejo, codifica "la imagen europea de la autonomía local", en cuanto articula un específico concepto material de autonomía local, que permite reconocer a las entidades locales como poderes públicos constituidos democráticamente, que tienen como misión ordenar y gestionar los asuntos públicos que afectan a intereses de la colectividad local, lo que conforma un modelo uniforme y coherente de régimen local, cuya defensa, fortalecimiento y salvaguarda compromete de forma común a todos los Estados miembros del Consejo de Europa.

La Carta Europea de Autonomía Local, ha escrito el profesor Luciano Vandelli, "tiende a individualizar un núcleo de principios que pueden constituir un denominador común de la descentralización autonómica, trazando un esquema de garantía y de interrelación que comprende diversas implicaciones de notable relieve", respecto de las fuentes normativas de reconocimiento del principio de autonomía local, el núcleo de atribuciones y competencias que cabe asegurar a las entidades locales, las elecciones de los órganos de

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

gobierno de las entidades locales, el ámbito territorial, la colaboración entre colectividades locales, las relaciones con las autoridades estatales y regionales y los controles administrativos.

Enuncia la Carta Europea de Autonomía Local un sistema coherente de "régimen local" o de "gobierno local", que engloba la dimensión institucional -estatuto de los representantes locales, potestad de autoorganización, competencias y recursos financieros- y la dimensión funcional, que se concreta en el principio de eficacia en la gestión de los asuntos públicos de la colectividad local "bajo su propia responsabilidad".

En un mundo globalizado, sometido a un profundo e intenso proceso de trasformación, las entidades locales se enfrentan a nuevos desafíos que les obligan a asumir nuevas tareas y responsabilidades en respuesta a las legítimas exigencias ciudadanas.

Coincidiendo con la conmemoración de 30 aniversario de la entrada en vigor en España de la Carta Europea de Autonomía Local, que se produjo el 1 de marzo de 1989, debemos plantearnos la necesidad de revisar este Convenio internacional con la finalidad de adaptarlo a las nuevas realidades políticas, económicas, culturales y sociales de Europa.

En la actual coyuntura de inestabilidad y estancamiento de los proyectos de construcción de Europa, puede afirmarse que Europa necesita ser protegida en sus valores por las entidades locales comprometidas activamente con la defensa de los derechos humanos.

Y también debe referirse que las entidades locales deben ser salvaguardadas, en lo que concierne a su institucionalidad constitucional, desde las instituciones europeas.

Los representantes de los poderes locales, así como la comunidad jurídica europea, deben asumir la responsabilidad de abrir un debate público abierto a la ciudadanía europea, con el objetivo de presentar ante la Asamblea del Consejo de Europa un texto de actualización de la Carta Europea de Autonomía Local, que contenga todos aquellos elementos que permitan un reforzamiento de la posición estatutaria de las entidades locales.

La idea de Europa debe construirse sobre la base de la firme determinación de los Estados miembros en la creación de un espacio común de libertad,

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

seguridad, desarrollo económico sostenible y justicia social, enraizado sólidamente en el entramado estatal, regional y local.

Las entidades locales deben contribuir al fortalecimiento de este espacio común, asumiendo un rol estratégico en la definición y ejecución de las políticas que adopten en ese sentido las instituciones europeas o nacionales.

La Carta Europea de Autonomía Local debe erigirse en un instrumento eficaz de cooperación de las entidades locales, que facilite la implementación de las políticas de integración a nivel europeo.

En este sentido, la CEAL debe completar sus disposiciones introduciendo en su articulado los nuevos paradigmas que rigen la gobernanza de los entes locales: el principio de institucionalidad, el principio de transparencia, el principio de democracia deliberativa, el principio de respeto al medio ambiente y de preservación del paisaje, el principio de sostenibilidad, el principio de responsabilidad y el principio de rendición de cuentas.

La Carta Europea de Autonomía Local debe incorporar a su texto el enunciado de los valores democráticos que constituyen el fundamento del gobierno y la administración de las entidades locales en un Estado democrático: libertad, igualdad, responsabilidad, pluralismo, respeto a la diversidad ideológica, religiosa, cultural, étnica y social, tolerancia, inclusión y cohesión social, sostenibilidad y calidad de vida.

El análisis de la jurisprudencia del Tribunal Supremo revela una cierta debilidad aplicativa de la Carta Europea de Autonomía Local.

El magistrado emérito del Tribunal Supremo Rafael Fernández Montalvo ha advertido que para la configuración de la autonomía local la eficacia de la utilización de la Carta Europea resulta limitada, en cuanto que sirve para perfilar en positivo el alcance de la potestad normativa sancionadora de los ayuntamientos, así como el alcance de las competencias financieras de los entes locales, pero se revela insuficiente para articular un ámbito competencial propio indisponible por el legislador.

Resulta por ello necesario dotar de mayor densidad y precisión normativa a las disposiciones de la Carta Europea de Autonomía Local, que permita definir con mayor claridad el concepto y el alcance de la autonomía local (artículos 3 y 4 CEAL), así como concretizar la delimitación de las competencias de los

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

municipios y precisar los recursos financieros de que deben disponer para el ejercicio adecuado de sus competencias.

La institucionalización de un mecanismo jurisdiccional de salvaguarda de la Carta Europea de Autonomía Local en el seno del Consejo de Europa (Tribunal Europeo de la Autonomía Local), con la finalidad de enjuiciar las posibles violaciones de las disposiciones contenidas en dicho Convenio internacional, podría ser útil a los efectos de fijar una doctrina uniforme sobre la interpretación y aplicación de la CEAL y poder garantizar una protección efectiva del principio de autonomía local en los Estados signatarios.

La Carta Europea de Autonomía Local debe impulsar un modelo democrático de gobernabilidad de las entidades locales resistente. Un modelo que no solo sea capaz de contrarrestar las pulsiones recentralizadoras que surgen en algunos Estados miembros del Consejo de Europa (que despojan a las entidades locales de competencias indispensables para gestionar los asuntos que conciernen a la colectividad local), sino también que sirva para afrontar eficazmente los desafíos globales y locales emergentes (cambio climático, emigración y flujos migratorios, economía global, nuevas tecnologías y su capacidad de influir sobre la sociedad de la información, planificación sostenible de las aglomeraciones y hábitats urbanos, y acceso a los servicios públicos básicos a precios equitativos, como a la vivienda, el agua y la energía) que, sin el concurso y la colaboración y cooperación de las entidades locales, no pueden ser resueltos.

4. Bibliografía

Bandrés, José Manuel. *El principio de subsidiariedad y la Administración local*. Marcial Pons, Madrid/Barcelona, 1999.

- "La Carta Europea de la Autonomía Local en la jurisprudencia del Tribunal Supremo". *Cuadernos de Derecho Local*. Fundación Democracia y Gobierno Local. N.º 20 (2009).

- "Los nuevos paradigmas de gobernanza de los entes locales y el derecho a la ciudad". En *Estudios de Derecho Público en homenaje a Luciano Parejo Alfonso*. Marcial Pons, Madrid, 2018.

Boix Palop, Andrés. "El régimen local tras el fracaso de la reforma 2013". *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, n.º 68, abril 2017.

Caamaño Domínguez, Francisco (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.

Fernández Farreres, Germán. "La posición de la Carta Europea de la Autonomía Local en el sistema de fuentes del derecho español", en *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.

Fernández Montalvo, Rafael. "La presencia de la Carta Europea de la Autonomía Local en los pronunciamientos jurisprudenciales sobre autonomía local de 2004", en *Anuario del Gobierno Local 2004* (dirigido por Tomàs Font i Llovet). Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2005.

Ferreira Fernández, Antonio Javier. "La Carta Europea de Autonomía Local: Orígenes y perspectivas". *Revista Xiuridica de Universidade de Santiago de Compostela* (2016).

Font Llovet, Tomàs. "La diversificación de la potestad normativa: la autonomía municipal y la autoadministración corporativa". *Revista Derecho Privado y Constitución*, n.º 17/2003.

- "Gobierno local: crisis o renovación", en *Anuario del Gobierno Local 2011*. Fundación Democracia y Gobierno Local, 2012.

- "Racionalización y sostenibilidad de la Administración local: ¿es esta la reforma?", en *Anuario del Gobierno Local 2012*. Fundación Democracia y Gobierno Local, 2013.

- "Los retos del Gobierno local: repolitización, transparencia y reformas", en *Anuario del Gobierno Local 2014*. Fundación Democracia y Gobierno Local, 2015.

Huelin Martínez de Velasco, Joaquín. "Las entidades locales en el proceso de construcción europea. Globalización y principio de autonomía local". *Consejo General del Poder Judicial*, núm. 44 (2007).

Lasagabaster Herrarte, Iñaki. *La Carta Europea de la Autonomía Local*. Iustel, Madrid, 2007.

Ortega Álvarez, Luis. "La Carta Europea de la Autonomía Local y el ordenamiento local español", *REALA*, núm. 259 (1993).

Parejo Alfonso, Luciano. "La Carta Europea de la Autonomía Local en el ordenamiento jurídico español", en *Estudios sobre la Carta Europea de la Autonomía Local*, *Conferencia sobre la Carta Europea de la Autonomía Local*, Barcelona, 23-25 de enero de 1992,

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

Ayuntamiento de Barcelona, 1994. Incluido también en *Tratado de Derecho Municipal* (dirigido por Santiago Muñoz Machado). Civitas, Madrid, 2003, pp. 105 y ss.

- *Autonomía local. Las sentencias fundamentales del Tribunal Supremo en materia contencioso-administrativa*. Iustel, Madrid, 2017.

Requejo Pagés, Juan Luis. "El valor de la Carta Europea de la Autonomía Local en el ordenamiento español", en *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.

Rodríguez Álvarez, José Manuel. "La Carta Europea de la Autonomía Local. Su trascendental posición y significación en el ordenamiento jurídico español", en *Actualidad Administrativa*, núm. 42 (1997).

- *La Carta Europea de la Autonomía Local (Su significación en el ordenamiento jurídico español)*. Bayer Hnos., Barcelona, 1996.

Rodríguez Zapata, Jorge. "Interpretación jurisdiccional de la autonomía local en la jurisprudencia española", en *Estudios sobre la Carta Europea de la Autonomía Local*, *Conferencia sobre la Carta Europea de la Autonomía Local*, Barcelona, 23-25 de enero de 1992, Ayuntamiento de Barcelona, 1994.

Vandelli, Luciano. "Los principios generales de la Carta Europea de la Autonomía Local y su adecuación en el ordenamiento italiano", en *Estudios sobre la Carta Europea de la Autonomía Local*, *Conferencia sobre la Carta Europea de la Autonomía Local*, Barcelona, 23-25 de enero de 1992, Ayuntamiento de Barcelona, 1994.

Velasco Caballero, Francisco. *Derecho local. Sistema de fuentes*. Marcial Pons, Madrid, 2009.

Villar Rojas, Francisco. "Sobre razones y contradicciones de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local". *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, n.º 46, junio 2014.

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