Reflexiones sobre la Carta Europea de Autonomía Local (casi 35 años después de su firma)[1]

Francesco Merloni

Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Perugia, Italia.

Antiguo presidente del Comité de expertos independientes sobre la aplicación de la CEAL

SUMARIO. 1. La Carta Europea de Autonomía Local y su evolución. 1.1. Una Carta de principios, con efectos jurídicos. 1.2. Una convención cuya aplicación está protegida por una organización internacional. 1.3. Una convención supervisada por instituciones representativas de los entes locales (el Congreso). 1.4. Los principales contenidos de la Carta. 1.5. La diferente transposición de la CEAL a los ordenamientos internos de los Estados. 1.6. La Carta y la caída del muro de Berlín. 1.7. El diferente papel del Consejo de Europa y de la UE en la protección de la autonomía local. La subsidiariedad en la UE y en la CEAL. **2. La Carta sobre la autonomía local y el regionalismo.** 2.1. Autonomía local y regionalismo: fenómenos distintos (y a menudo contradictorios). 2.2. La falta de aprobación de una Carta de autonomía regional. 2.3. Las relaciones entre entes locales e instituciones regionales. 2.4. El destino común en periodos de crisis. **3. La Carta y la crisis (la autonomía en crisis).** 3.1. Los efectos de la crisis global. 3.2. Los efectos de las políticas europeas de estabilización financiera. 3.3. El neocentralismo. 3.4. La autonomía local entre reforma democrática y funcionalización. 3.5. Las autonomías territoriales "en fuga". 3.6. Los riesgos de marginación de los principios de la CEAL.

1 Traducción a cargo de María Teresa Hernández Gil (Fundación Democracia y Gobierno Local).

1. La Carta Europea de Autonomía Local y su evolución

1.1. Una Carta de principios, con efectos jurídicos

Precedida por un amplio trabajo de profundización, la Carta Europea de Autonomía Local (CEAL) es abierta a la firma y de inmediato suscrita por un buen número de Estados del Consejo de Europa el 15 de octubre de 1985.

La propuesta viene del mundo de las autonomías locales, entonces representado por la Conferencia Permanente de Poderes Locales y Regionales de Europa. El texto se elabora con la importante contribución del Comité Director para la Democracia Local y Regional (CDLR), organismo consultivo estrechamente vinculado al Comité de Ministros, el principal órgano de decisión sobre la adopción de los actos formales de todo el Consejo de Europa. El CDLR está compuesto en gran parte por expertos provenientes de las categorías de los funcionarios de los Gobiernos nacionales (de los ministerios competentes en materia de entes locales, sobre todo de los ministerios del Interior de los distintos países).

La Carta nace, por tanto, en un preciso ámbito cultural, el que ve en las normas constitucionales y en la ley nacional ordinaria la fuente de reconocimiento y de garantía (pero también de límite) de la autonomía local. El Estado tutor (y a menudo supervisor) de las autonomías locales, fija las reglas del juego, en términos del régimen jurídico, del sistema de formación de los órganos de gobierno, de la identificación de las funciones fundamentales, del sistema financiero local, de los controles. A la formación de la ley estatal concurren, en un sistema de relaciones con el Gobierno central a menudo regido por reglas informales, no codificadas, las asociaciones, también nacionales, de representación de los entes locales.

La Carta nace, por tanto, como tratado internacional que se dirige a los Estados miembros para vincularlos (para vincular a los Gobiernos en su acción de supervisión y de regulación del sistema) al respeto de algunos principios y valores mínimos que el propio Consejo de Europa propugna como valores fundadores de la democracia, tal como se concibe en los países de Europa occidental.

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

Este enfoque, una convención internacional de principios, se adaptaba bien además a la gran diversidad de experiencias del Gobierno local, también considerando solo a Europa occidental.

En ella había países fundados sobre el principio del *self-government* anglosajón (Reino Unido, Alemania y países nórdicos), en los que los entes locales constituyen un fuerte nivel de Gobierno, destinado a responder a las más relevantes exigencias y a las necesidades fundamentales de los ciudadanos, y son por tanto titulares de funciones propias que ejercen también con herramientas y organización diferenciadas.

Pero había países fundados sobre el principio de autonomía local garantizada por la ley estatal, que regula, de modo tendencialmente uniforme, los principales aspectos del régimen jurídico de los entes locales, a menudo con cuerpos normativos homogéneos (textos únicos, códigos). Esta uniformidad se considera como una de las máximas tutelas de la igualdad de los ciudadanos en el disfrute de derechos, civiles y sociales. Países, como sobre todo Francia, basada en el modelo napoleónico, con una Administración fuertemente centralizada, en los que la respuesta fundamental a las necesidades de los ciudadanos proviene del Estado (y sus oficinas periféricas). Estado que atribuye tareas estatales a los entes locales (que se convierten en órganos del Estado), pero los mantiene sustancialmente en un papel de representación de las instancias de las comunidades locales, aunque les reconoce una autonomía político-administrativa, organizativa y financiera muy reducida, con referencia a funciones administrativas estrictamente locales.

Se podría decir, simplificando, que el CEAL ha sido escrita por los Gobiernos nacionales de la época, fuertemente convencidos de su propio papel, pero igualmente convencidos de la necesidad de defender y extender los principios de la autonomía local.

1.2. Una convención cuya aplicación está protegida por una organización internacional

El Consejo de Europa ha tenido una notable evolución en el tiempo. De organización de Europa occidental (tarea del Consejo de Europa es la difusión de la democracia, en explícita antítesis con las llamadas "democracias populares de la Europa oriental influenciada por el modelo soviético") a organización

paneuropea en la que se sientan, como protagonistas, también países destinados a permanecer fuera del concomitante proceso de la Unión Europea.

Basta con considerar el hecho de que en el acto de su suscripción (1985) eran miembros del COE 21 países, convertidos después en los actuales 47 con la progresiva adhesión (a la organización internacional y a la Carta de las autonomías locales) sobre todo de los países de Europa central y oriental.

Como se ha dicho, el órgano decisional es el Comité de Ministros, según el modelo fuertemente intergubernamental de la organización. Junto al Comité de Ministros operan: una Asamblea Parlamentaria, compuesta por miembros de los Parlamentos nacionales, y el Congreso de Poderes Locales y Regionales, compuesto por electos en las asambleas de las regiones y de las autonomías locales de los países miembros. Sin olvidarnos de las funciones del aparato organizativo, la Secretaría General y las secretarías de los diversos órganos internos.

Según un modelo cada vez más utilizado también por otras organizaciones internacionales, la Carta, como otras importantes convenciones internacionales promovidas por el COE, está sujeta a una continua actividad de *monitoring*, dirigida a controlar el cumplimiento de las obligaciones asumidas por cada uno de los Estados miembros con la firma y con la ratificación del tratado.

Con un concurso articulado de los órganos del COE, el *monitoring* se concluye con actos formales con los que la propia organización (el Comité de Ministros) adopta resoluciones o recomendaciones con las que invita a los países miembros (sus Gobiernos y sus Parlamentos) a un más riguroso respeto de los principios de la CEAL.

1.3. Una convención supervisada por instituciones representativas de los entes locales (el Congreso)

La Carta, como veremos más adelante, tiene un valor jurídico preciso. Sus efectos son, como mínimo, obligatorios para los Estados que la firman y ratifican.

Aprovechando los efectos ciertamente obligatorios de la Carta, el Consejo de Europa ha predispuesto una serie de medidas para controlar el grado de

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

cumplimiento por parte de los Estados de las obligaciones asumidas con su firma y ratificación.

La primera medida consiste en el *monitoring* de la situación Estado por Estado[2]. El *monitoring* ahora está establemente confiado al Congreso[3] y se lleva a cabo con visitas que incluso se repiten en un breve período de tiempo en el país que se va a evaluar. Las visitas, que tienen por objeto la democracia local o la regional, aunque casi siempre ambas, si el país es un Estado federal o regional, son conducidas por una delegación compuesta por relatores designados entre los electos locales (excluidos los provenientes del país a examen, asistidos por uno o más expertos, elegidos entre los componentes del Grupo de Expertos Independientes sobre la Carta Europea de Autonomía Local[4], y por la Secretaría del Congreso). Las visitas, que consisten en encuentros con todas las instituciones interesadas (Parlamento, Gobierno, entes territoriales individuales, sus asociaciones nacionales o regionales, expertos del país), tienden a determinar en profundidad el estado de la legislación, pero también de las relaciones entre los Gobiernos nacionales y los entes locales, así como a registrar situaciones de insatisfacción de los entes locales por los acuerdos institucionales vigentes, pero también por comportamientos individuales del Gobierno central considerados como lesivos de la autonomía local.

Las visitas concluyen con la redacción de un informe detallado, a cargo de los relatores políticos[5]. El informe es aprobado por el Congreso y generalmente da lugar a resoluciones[6] y recomendaciones[7]. Con estas últimas se invita al Estado a cumplir funciones específicas para

2 Muy importante para la definición de las modalidades de *monitoring* ha sido la Conferencia sobre la CEAL de Barcelona (23-25 enero 1992), como ha reconocido expresamente la Resolución n.º 71 de 1998 del Congreso.

3 Inicialmente el mismo ha sido desarrollado por representantes de la Conferencia Permanente de Poderes Locales y Regionales, asistidos por expertos del CDLR, el Comité Director para la Democracia Local y Regional, organismo técnico operante al servicio del Comité de Ministros.

4 El Grupo está compuesto por un experto por cada uno de los 44 países que han suscrito y ratificado la Carta. Los expertos deben ser independientes tanto de los Gobiernos nacionales como de las asociaciones nacionales de los entes locales. Son elegidos por el Congreso, a propuesta del secretario y del presidente del Grupo, en general entre profesores de las Universidades, preferentemente (pero no solo) entre juristas.

5 El informe se redacta por el experto y, antes de su aprobación definitiva, se envía a las mismas instituciones internas del país con las que la delegación del Congreso ha tratado durante la visita, para que presenten observaciones y propuestas integrativas propias.

6 Según la definición dada por el propio Consejo de Europa, las *resoluciones* son consejos dirigidos a los entes locales y a sus asociaciones. Más en general, con las resoluciones el Congreso regula las cuestiones de su propia competencia, incluso interna.

7 Siempre según la definición del propio Consejo de Europa, las *recomendaciones* son proposiciones que el Congreso envía al Comité de Ministros, el cual, a su vez, las dirige a los Gobiernos nacionales. Algunas veces pueden estar destinadas a otras instituciones internacionales.

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

implementar la Carta. Normalmente se invita al representante del país en examen a la reunión del Congreso en la que se aprueba el informe (y las resoluciones y recomendaciones relacionadas) para exponer sus propias evaluaciones o para asumir solemnemente los compromisos de su país con respecto a las obligaciones requeridas.

Las resoluciones y recomendaciones, para adquirir valor oficial, deben ser adoptadas por el Comité de Ministros, el único órgano externo del Consejo. De este modo la voz de las autonomías locales, expresada claramente por el Congreso, se equilibra con la voz de los Gobiernos centrales (representados en el Comité de Ministros y en el CDLR).

Un procedimiento, como podemos ver, en el que se mezclan aspectos técnico-jurídicos y prevalecientes aspectos políticos. Incluso en los casos de gran diferencia entre la situación de la autonomía local del país y los principios de la Carta, o de grandes retrasos en la implementación de recomendaciones anteriores, la reprensión es solo política, y nunca se han impuesto sanciones (que incluso podrían consistir en la suspensión del país del Consejo de Europa). No se puede excluir que, entre las consideraciones que guían al Consejo de Europa en sus relaciones con el país en examen, también puedan entrar evaluaciones de orden político internacional. Piénsese, por ejemplo, en la necesidad de alentar, más que de reprender con dureza, a los Estados recién adheridos al Consejo de Europa y a la Carta, o en la necesidad de involucrar establemente en las actividades del Consejo a los países de Europa oriental (en primerísimo lugar, la Federación rusa) que más diferencian, en cuanto a composición de la organización y en cuanto a objetivos perseguidos, el Consejo de Europa de la Unión Europea.

El Congreso elabora, además, *informes generales,* sobre temas que se relacionan transversalmente con todos los países que se adhieren a CEAL. Estos informes, que obtienen informaciones no a través de visitas *in situ* sino a través de cuestionarios, también son de competencia del Congreso y se confían a relatores "políticos", asistidos por componentes del Grupo de Expertos Independientes[8]. Los informes generales y

8 Los cuestionarios se preparan por uno de los expertos del Grupo, designado por el presidente, se discuten, con el relator político, con ocasión de las reuniones del Grupo de Expertos Independientes, y se aprueban por la Comisión institucional del Congreso. Las respuestas a los cuestionarios son proporcionadas por los expertos del Grupo, con referencia a la situación del país de procedencia. Los informes generales han tenido, entre otros, los siguientes objetos: la autonomía financiera de los entes locales, la elección directa del jefe del ejecutivo, la consulta de los entes locales, las nuevas formas de control, las elecciones locales, el estatus de las ciuda-

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

transversales constituyen importantes momentos de reflexión sobre el estado general de la implementación de la Carta en sectores y para cuestiones estratégicas o particularmente delicadas. Con ellos es más fácil encontrar de forma comparativa la diferenciación en la práctica entre los diversos sistemas institucionales y en la implementación de la Carta. De este modo también ha sido posible efectuar reflexiones sobre la calidad y el "mantenimiento" de la propia Carta o sobre la necesidad de adaptar sus contenidos, interpretaciones, métodos de implementación y métodos de control sobre el campo. Los informes generales también son aprobados por el Congreso y dan lugar a resoluciones o recomendaciones que, de ser necesario, se envían al Comité de Ministros para su aprobación definitiva como documentos del Consejo de Europa

Un tercer instrumento para controlar la implementación de la CEAL consiste en la posibilidad, reconocida a favor de entes locales individuales o de sus asociaciones (nacionales o regionales), de presentar al Congreso detalladas denuncias de situaciones particulares (institucionales o consistentes en comportamientos de autoridades superiores) que puedan constituir una violación de los principios de la Carta[9].

Las denuncias se someten a la opinión del Grupo de Expertos Independientes, que es transmitida al Congreso para que se exprese sobre la denuncia, adoptando, si corresponde, sus propias resoluciones o recomendaciones para el país en cuestión. Este es un procedimiento que siempre tiene un carácter predominantemente político, pero en el que el juicio técnico-jurídico tiene un fuerte peso. Con ello el Consejo de Europa se acerca, sin siquiera tocarlo en realidad, al modelo de los tribunales europeos. Lo que reivindica la Administración local denunciante es un derecho que se considera violado, y se llama al Consejo a una intervención que, aun siempre política, es, sin embargo, puntual, y puede llegar a declarar violada la Carta en el caso concreto.

De la esquemática reconstrucción de los poderes de control del Consejo de Europa queda claro que la organización internacional promotora de la convención, con respecto a la cual los Estados asumen obligaciones de fidelidad

---

des capitales, la autonomía organizativa local, los ombudsman a nivel local, la transposición de la Carta a los ordenamientos internos y la protección jurisdiccional de la autonomía local. Los informes se encuentran en la web del Consejo de Europa (véase nota 18).

9 Se trata de un instrumento que se utiliza de manera creciente: de pocas denuncias durante los primeros años de funcionamiento del Grupo de Expertos se ha llegado a alrededor de 6-8 denuncias por cada sesión semestral del Grupo.

ISBN: 978-84-120267-4-0

a los principios de la Carta, se ha preocupado de supervisar de modo efectivo y no formal el respeto de los compromisos adquiridos. De ello se deduce, pues, que a lo largo de tantos años de *monitoring* se ha consolidado un amplio patrimonio de cultura autonómica. Se dispone de un cuadro actualizado de la situación de los distintos países europeos; se ha leído e interpretado la Carta en relación con las situaciones concretas de cada país o con problemáticas generales transversales; y además se dispone de un patrimonio de informaciones amplio a fin de revisar la Carta, sus contenidos y sus efectos jurídicos.

1.4. Los principales contenidos de la Carta

La Carta se inicia con la disposición que impone el reconocimiento expreso, en la ley y en la Constitución, del principio de la autonomía local (artículo 2).

La referencia de la autonomía local a las funciones que deben atribuirse ("una parte importante de los asuntos públicos"), al principio de la autonomía normativa y al principio de autogobierno, ejercidos por asambleas electivas y por órganos ejecutivos responsables ante ellas (art. 3).

Siempre sobre las funciones, la afirmación de los principios de reserva de Constitución y de ley (para garantizar una atribución estable), de autoasignación de funciones no atribuidas a otras autoridades, de subsidiariedad ("[e]l ejercicio de las competencias públicas debe, de modo general, incumbir preferentemente a las autoridades más cercanas a los ciudadanos"), de plenitud de la atribución (art. 4).

El derecho a la consulta de las poblaciones para las modificaciones territoriales de los entes locales (art. 5).

La autonomía organizativa interna de los entes locales y la disponibilidad de personal adecuado para los cometidos (art. 6).

El principio de la compensación adecuada de los electos locales, y la reserva de ley en materia de incompatibilidad con otras funciones (art. 7).

El principio de la reserva de ley para la introducción de controles sobre los entes locales, y la admisibilidad de controles solo de legitimidad sobre los actos (sin perjuicio de la posibilidad de controles de oportunidad en caso de funciones delegadas) (art. 8).

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

Los principios relativos a los recursos financieros (suficientes, proporcionales a las competencias, propios, diversificados y evolutivos, compensados, libres de vínculos de destino), acompañados por un derecho específico de los entes a la consulta sobre las modalidades de atribución de los recursos (art. 9).

Los principios sobre la libertad de los entes locales de adoptar formas de cooperación y de asociarse entre sí para la protección y la promoción de sus intereses comunes (art. 10).

El principio de la protección legal de la autonomía local (del necesario reconocimiento para los entes locales de un derecho de recurso jurisdiccional) (art. 11).

Como puede verse, un capítulo de principios establecidos de modo general y tendencialmente no directamente operativos en el interior de los ordenamientos jurídicos de los Estados (no *self-executing*), sin perjuicio de la posibilidad de considerar algunas de las disposiciones como directamente operativas, con alguna laguna y quizás con alguna disposición "fechada", pero tal que constituye la mejor encarnación de la más avanzada cultura autonomista de hace treinta y cinco años.

Aun con estas limitaciones, y sin perjuicio de la posibilidad de una lectura evolutiva de la Carta (sobre la que volveremos), un texto de gran importancia, que contiene una lista de principios seguramente más articulados y generalizados que cualquier texto constitucional vigente en los países signatarios en el acto de su primera suscripción.

Entre todos destaca, por su modernidad, el principio de subsidiariedad, que se basa en una idea "fuerte" de autonomía local, en la cual la mayoría de las funciones administrativas de respuesta a las necesidades básicas de los ciudadanos se atribuyen a los niveles de Gobierno local (uno o dos dependiendo de la organización interna de cada país y de su dimensión territorial global), partiendo del que en todas partes se llama municipal, más cercano a los ciudadanos.

La modernidad del principio radica en el imponer a todos los Estados miembros una relectura total de la distribución de las funciones, que debe llevarse a cabo ya no de arriba a abajo (qué funciones estatales o regionales pueden atribuirse a los entes locales), sino en sentido contrario (qué funciones

pueden realizar los entes locales, asegurando su pleno ejercicio, al servicio de los ciudadanos).

Igualmente significativo es el principio de protección jurídica de la autonomía local, que ya no se basa únicamente en la calidad y en los contenidos de la ley (principalmente nacional, dado que solo en unos pocos países las regiones tienen competencias legislativas y no siempre en materia de régimen de los entes locales), que cada Estado debe aprobar (y adaptar progresivamente). La CEAL quiere que los Estados introduzcan, por ley (constitucional u ordinaria), formas de tutela jurisdiccional, ante jueces constitucionales, administrativos u ordinarios, de la autonomía, reclamables mediante el recurso directo de los entes locales, individualmente o por medio de sus asociaciones.

Principio que establece el tema de la titularidad de los derechos a la autonomía local. La Carta, debido a su nacimiento y al control al que está sujeta, parece más inclinada en la dirección del reconocimiento de derechos a los propios entes locales (y a sus asociaciones), pero no se pasan por alto las menciones a derechos de las propias comunidades locales (considérese el caso del derecho a un referéndum para la modificación del territorio o de la denominación del municipio).

1.5. La diferente transposición de la CEAL a los ordenamientos internos de los Estados

El tema de la transposición de la Carta ha sido objeto de atención por parte del Congreso en dos ocasiones: un informe de 1998, basado en el conocimiento de la situación de 21 países del Consejo de Europa[10]; y un informe general transversal, de 2013, que, en cambio, se basa en el conocimiento directo de la situación de casi todos los países que han firmado y ratificado la Carta (41 de 44).

En el último informe general citado, se ha definido como transposición cualquier *proceso de atribución de valor jurídico a la CEAL en el ordenamiento interno de un país. Independientemente de los medios,*

10 "L'incorporation de la Charte européenne de l'autonomie locale dans l'ordonnancement juridique des Etats l'ayant ratifiée et la protection légale de l'autonomie locale - CPL (4) 7 Partie II", de 3 de febrero de 1998. El informe ha sido redactado por Jean-Marie Woehrling, miembro francés del Grupo de Expertos Independientes.

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

instrumentos y procedimientos adoptados, la Carta se convierte en una fuente de derecho interno, directa o indirectamente aplicable por las Administraciones públicas o los jueces.

Incluso con este enfoque muy amplio del tema, la encuesta realizada ha demostrado que el grado de transposición de la Carta es muy diferente de un país a otro. Siguiendo una clasificación que identifica grados progresivos de transposición, encontramos a los diferentes países incluidos en dos categorías amplias y cuatro niveles. Las dos categorías son: a) la atribución a la Carta de efectos únicamente obligatorios, con exclusión de cualquier efecto directo; b) la atribución de efectos directos, siendo sus disposiciones directamente aplicables.

Por aplicación directa aquí se entiende un doble orden de efectos jurídicos: por un lado, la obligación de aplicar la Carta por las autoridades administrativas, incluso, cuando sea necesario, en lugar de una norma de derecho interno que estuviese en conflicto con sus disposiciones; por otro lado, el reconocimiento de derechos directamente invocables ante autoridades judiciales, que tienen poderes de protección de estos derechos (no aplicando al caso concreto la ley interna en conflicto con la Carta o pidiendo a las autoridades competentes -en la mayoría de los casos, un Tribunal Constitucional- eliminar tales disposiciones).

La distinción de fondo aquí adoptada se refiere a la sustancia de la tutela de la autonomía local, mientras que da menos importancia al sistema de transposición de los tratados internacionales adoptado por cada país, que puede ser *automático* (con la ley de ratificación, el tratado se integra directamente en el ordenamiento interno) o *no automático* (además de la ley de ratificación, es necesario otro acto de específica transposición que establezca si -y en qué medida- implementar el tratado)[11].

A modo de ejemplo: por un lado, se puede tener una transposición automática que, sin embargo, no atribuya a la Carta una aplicabilidad directa; por otro lado, se puede tener una transposición no automática que tenga el efecto de atribuir a la Carta una aplicabilidad directa.

11 Es este un tema considerado bastante relevante en los estudios de derecho internacional y que subraya la diferente actitud de los países, "monistas" o "dualistas", ante la introducción de los tratados en el ordenamiento interno.

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

En la primera categoría (efectos solo obligatorios) se incluyen 20 países[12], y en la segunda (efectos directos), otros 21 países[13].

En la primera categoría se pueden identificar dos niveles diferentes de transposición: el primer nivel consiste en la ratificación de la Carta como tratado internacional, fuente de obligaciones solo a nivel del derecho internacional, pero en ausencia de cualquier atribución de valor de norma interna. Los efectos en el derecho interno son solo eventuales y, en todo caso, indirectos. La Carta produce efectos solo si -y en la medida en que- se modifica el derecho interno para adaptarlo a las disposiciones de la Carta[14].

El segundo nivel consiste en una transposición solo formal de la Carta. Esta, a través de la ratificación, se implementa en el sistema interno, pero los efectos de la transposición siguen siendo solo obligatorios. La transposición es formal porque la Carta no se considera una fuente de derecho directamente aplicable[15].

Con la segunda categoría, como hemos dicho, pasamos a los países que atribuyen a la Carta el valor de fuente directa de derecho interno, pero según una graduación que ve en un primer nivel (el "tercero", considerado en conjunto) una transposición que hace aplicable la Carta, al menos por las autoridades administrativas. Se trata de una auténtica obligación jurídica, que incumbe sobre todo a las autoridades superiores (de nivel nacional o regional),

12 Alemania, Austria, Azerbaiyán, Chipre, Dinamarca, Finlandia, Georgia, Irlanda, Islandia, Italia, Liechtenstein, Malta, Montenegro, Noruega, Países Bajos, Rumanía, Reino Unido, Eslovaquia, Suecia, Turquía.

13 Armenia, Bélgica, Bulgaria, Croacia, España, Estonia, Francia, Grecia, Hungría, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Macedonia, Polonia, Portugal, República Checa, Rusia, Serbia, Eslovenia, Suiza, Ucrania.

14 Se paran en este primer nivel seis países: Georgia, Islandia, Malta, Noruega, Reino Unido, Eslovaquia.

15 Alcanzan este segundo nivel 14 países: Alemania, Austria, Azerbaiyán, Chipre, Dinamarca, Finlandia, Irlanda, Italia, Liechtenstein, Montenegro, Países Bajos, Rumanía, Suecia, Turquía. En la mayoría de los casos se trata de países "dualistas", que, en nombre de la defensa de la soberanía del Estado, no admiten que un tratado internacional pueda convertirse en fuente de derecho interno si no es a través del paso por un acto específico de transposición, distinto del acto de ratificación del tratado. Depende de la iniciativa del Parlamento determinar si -y en qué medida- las disposiciones de un tratado internacional pueden constituir una norma interna. En cualquier caso, los efectos sobre el derecho interno nacen únicamente del acto formal, de la ley del Parlamento. Naturalmente, estos países no ignoran ni los efectos directos de muchas normativas comunitarias (si son miembros de la UE) ni la capacidad de penetración directa de algunas convenciones europeas, en primer lugar la Convención Europea de Derechos Humanos. Pero no han convenido, en el caso específico de la Carta, renunciar a su posición de fondo atribuyendo a la misma un valor directo.

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

que mantienen en sus actos el respeto de los principios de la autonomía local. La Carta no es, sin embargo, invocable como fuente interna ante los jueces[16].

Debe comprenderse en esta condición la situación de los países que aplican la Carta, pero de modo indirecto: la Carta no da derecho a un recurso por violación directa de sus disposiciones, pero es utilizada como parámetro interpretativo en caso de recurso por violación de los principios de autonomía locales contenidos en la Constitución del país o en su legislación ordinaria. Es el caso de España (muy interesante porque, por un lado, mantiene una aplicabilidad directa de la Carta -por parte de las autoridades administrativas-, y, por otro lado, la hace invocable, pero solo indirectamente, ante los jueces), de Polonia y de Alemania (que, sin embargo, no prevé ninguna aplicación directa en el sentido ahora dicho).

En el segundo nivel de esta segunda categoría (el "cuarto", si se considera en el conjunto), la transposición hace de la Carta una fuente de derechos que pueden invocarse ante la justicia.

Los entes locales tienen el derecho de dirigirse a los jueces (ordinarios o administrativos) para pedir la aplicación de las normas de la Carta en todos los casos en que las autoridades encargadas de la aplicación directa no lo hayan hecho. Los jueces, además del poder (donde ello es reconocido) de promover la intervención del Tribunal Constitucional para que pronuncie la ilegitimidad de normas internas en conflicto con la Carta, tienen el poder de protección inmediata de la autonomía local aplicando directamente las disposiciones de la Carta y negando la aplicación de las normas internas que estén en conflicto con ella.

El derecho de recurso ante los jueces y el poder de estos últimos de desaplicar las normas internas pueden depender del contenido, meramente programático o *self-executing*, de las disposiciones de la Carta.

Los once países que pueden ser clasificados en este nivel son solo aquellos que han previsto expresamente, como hipótesis de aplicación directa de la Carta, la posibilidad de solicitar ante la justicia la tutela de los derechos reconocidos por ella[17].

16 Como estamos en el nivel básico de aplicación directa, este nivel se refiere a los 21 países que pertenecen a la segunda categoría (véase nota 17).

17 Bélgica, Francia, Estonia, Grecia, Hungría, Letonia, Luxemburgo, Rusia, Serbia, Eslovenia, Suiza.

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

El cuadro general comparado de los diferentes sistemas de transposición queda caracterizado por una fuerte diferenciación, porque los países se distribuyen de modo bastante homogéneo entre los cuatro niveles de transposición, sin que ninguno pueda considerarse como prevalente.

En cuanto a las tendencias, se puede registrar, en la transición del informe de 1998 a la encuesta de 2009, una orientación, sobre todo de los países que han ratificado últimamente la Carta, hacia la aplicación directa en los ordenamientos internos, pero este marco de movimiento, de cambio desde la configuración inicial, solo obligatoria de la Carta, es contradicho por la fuerte estabilidad de los sistemas de transposición de cada país: el sistema adoptado en el acto de la ratificación y de la primera transposición permanece invariado.

Estos fenómenos pueden explicarse de varias maneras: por un lado, el influjo que la actitud general hacia la transposición de los tratados internacionales continúa manifestando también en la Carta. Un país dualista tiende a mantener esta actitud hacia los tratados internacionales y la Carta no parece justificar una excepción. Por otro lado, la *transposición "débil"*, es decir, sin efectos directos, es explicable por el carácter seguramente especial de la materia del ordenamiento de las autonomías locales: mientras es más fácil de aceptar dar eficacia directa a normas de naturaleza económica o a normas sobre derechos fundamentales del hombre, la organización territorial interna sigue siendo una materia fuertemente ligada a la idea de soberanía del Estado y, por lo tanto, poco permeable a la intervención directa de soluciones impuestas a nivel internacional.

1.6. La Carta y la caída del muro de Berlín

Un significativo punto de inflexión en la evolución del papel internacional de la CEAL se ha producido con la caída del muro de Berlín (1989). A partir de esa fecha los Estados que progresivamente se dotan de constituciones liberales y rompen con la tradición soviética, en la que el papel del partido, en todos los niveles de Gobierno, anulaba de hecho cualquier principio de autonomía local, no solo se adhieren al Consejo de Europa, sino también a la propia Carta de autonomía local.

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

Se abre un período ferviente e innovador, en el que el Consejo de Europa es la única organización efectivamente paneuropea, a diferencia de la Unión Europea, cuyo principal objetivo es la difusión de los derechos fundamentales de los ciudadanos y de la democracia, como valores ya no de una parte (Occidente) contra la otra, sino como valores efectivamente comunes, compartidos por todos los Estados.

La CEAL se convierte, así, en uno de los frentes principales de avance de la democracia, que se enraíza sobre todo a nivel local.

Se abre, con el constante *monitoring* del Congreso (con visitas a menudo aceleradas en algunos países necesitados de controles y advertencias más frecuentes), la fase de mayor éxito de la Carta, que parece efectivamente salir del papel de mero instrumento convencional, para convertirse en concreta política de reforma democrática de las autonomías locales.

1.7. El diferente papel del Consejo de Europa y de la UE en la protección de la autonomía local. La subsidiariedad en la UE y en la CEAL

Resumidos brevemente el contenido y la naturaleza jurídica de la CEAL, ahora es posible volver, siempre esquemáticamente, al diferente papel jugado por las dos instituciones europeas, la Unión Europea y el Consejo de Europa, en la tutela de la autonomía local.

Para ello, baste una rápida reflexión sobre el distinto contenido del principio de subsidiariedad en los dos sistemas jurídicos.

En la Unión Europea la subsidiariedad es un sistema para proteger a los Estados contra los eventuales impulsos hacia la transmisión de competencias a la Unión. En un sistema basado en competencias comunitarias de atribución, que no se refieren a materias, sino que están estrechamente conectadas a objetivos, a políticas, los tratados establecen un mecanismo, muy supervisado, de transmisión de competencias en dirección ascendente (de los Estados a la UE), que no conlleva una revisión permanente de la distribución de las competencias, sino, si acaso, el ejercicio concreto de determinados poderes en relación con las exigencias efectivamente encontradas. En el desempeño de sus propias tareas, entonces, la Unión no tiene poder alguno para promover, ni siquiera con el único propósito de implementar sus propias políticas, modificaciones de los acuerdos constitucionales dentro de los países miembros individuales.

La subsidiariedad UE solo permite limitadas transmisiones de competencias a favor de la Unión, para salvaguardar la centralidad de los Estados en su estructura institucional general. La subsidiariedad UE no tiene nada que ver con la garantía de una distribución de las funciones a favor de los niveles de Gobierno más cercanos a los ciudadanos, no es un criterio sobre la distribución de las funciones, no tiene poder alguno de penetración en la repartición interna de las competencias dentro de los ordenamientos de los Estados miembros.

La Carta Europea, en cambio, se basa en la afirmación de principios que están destinados a influir, incluso profundamente, sobre el marco constitucional interno de los países que la firman y la ratifican.

Entre ellos el principio de subsidiariedad afirmado en el artículo 4, apartado 3. Aquí la subsidiariedad se presenta en su contenido ya consolidado, al menos en cuanto a su versión vertical: se trata de un criterio de distribución de las competencias administrativas, que impone un vuelco, no solo lógico, sino sustancial, en las modalidades de identificación y distribución de las funciones. Es necesario *comenzar desde abajo*, desde los niveles de Gobierno más cercanos a los ciudadanos, para controlar qué funciones puedan permanecer en ese nivel. Es necesario efectuar el control sobre *todas* las funciones, independientemente del nivel en que se lleven a cabo las funciones en la actualidad e independientemente del sujeto llamado a aplicar el criterio. Se trata de un control objetivo, ligado a las características propias de las funciones, que prescinde de las posiciones subjetivas de los entes públicos involucrados. Siguiendo la distribución operada en aplicación de este criterio, en relación con las funciones atribuidas, se aplicarán después todos los demás principios que hemos considerado anteriormente.

La Unión Europea implementa políticas, incluso con normas de aplicación directa, que prevalecen sobre las de los ordenamientos internos de los Estados, pero no tiene el poder de inducir ninguna modificación en los acuerdos institucionales internos; por lo tanto, no tiene ningún poder de tutelar la autonomía de los entes territoriales. Opera con las instituciones que encuentra dentro de los Estados y construye su propio sistema de relaciones intergubernamentales, de *governance*, para escuchar más directamente la voz de las autonomías regionales y locales en la definición de las decisiones comunitarias y en su implementación. El propio Comité de las Regiones es un organismo consultivo destinado a

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

jugar un papel para hacer valer esta voz en los procesos comunitarios, sin poder plantear problemas de tipo institucional general, sobre las estructuras y la distribución de las competencias.

El Consejo de Europa, por su parte, construye un instrumento de derecho internacional que, al menos al principio, no tiene una fuerza jurídica comparable a las normas comunitarias con eficacia directa. La Carta, se ha dicho, es una convención con efectos solo obligatorios. Pero estos efectos, si se producen en la realidad, si se induce a los Estados a adaptar sus propios ordenamientos internos a los principios de la Carta, inciden en el corazón de los acuerdos institucionales. El principio de subsidiariedad, si se aplica correctamente, puede producir una descentralización mucho más consistente que las realizadas en las fórmulas tradicionales de transferencia de funciones de un nivel de Gobierno superior a los de autonomía. La subsidiariedad de la CEAL es verdadera subsidiariedad, es criterio de repartición de las competencias que penetra en el interior de los ordenamientos de los Estados firmantes y ratificadores de la Carta.

2. La Carta sobre la autonomía local y el regionalismo

2.1. Autonomía local y regionalismo: fenómenos distintos (y a menudo contradictorios)

En el Consejo de Europa, particularmente en el Congreso, se sientan representantes elegidos en las asambleas de entes locales y de entes regionales en Europa, subrayando con ello los numerosos elementos que unen autonomía local y regionalismo en Europa.

En realidad se trata de fenómenos que se consideran distintos. Cuando hablamos de autonomías locales nos referimos a un fenómeno que afecta a todos los Estados europeos, tanto pequeños como grandes: la existencia de al menos un nivel (municipal), en algunos casos de dos niveles de autonomía local (además del municipal, el nivel intermedio, pero con características de ente local). Se trata de instituciones de larguísima tradición, que a menudo se remontan a experiencias anteriores al propio nacimiento del Estado unitario (tal como lo conocemos a partir del siglo XVI), que este luego ha reconocido y garantizado (de diferentes formas).

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

Cuando hablamos de regiones nos referimos a fenómenos mucho más recientes y que se relacionan directamente con la evolución de los Estados unitarios modernos. Se trata de áreas territoriales mucho más amplias que las de las autoridades locales (incluidas las de segundo nivel), que en muchos casos están delimitadas alrededor de los confines de antiguas instituciones territoriales (en muchos casos, de auténticos Estados después fundidos en el interior del nuevo Estado unitario).

Por regionalismo entendemos el fenómeno, sobre todo de tipo cultural, que apunta a la creación de instituciones regionales autónomas como instrumento de transformación y democratización del Estado unitario. Con la transferencia de significativos poderes, normativos y administrativos, a diferentes entidades territoriales que no pueden confundirse con las autoridades locales.

Pero el elemento que más distingue a los dos fenómenos es que la institución de verdaderos entes regionales dotados de autonomía no se considera una medida necesaria en todas partes (como ocurre con los entes locales). Resulta ser una elección política e institucional hecha por muchos Estados, pero no por todos.

Según un estudio comparativo realizado en 2015 por el Congreso[18], de los 47 Estados miembros del Consejo de Europa, hasta 17 no conocen ningún proceso de regionalización, o porque son demasiado pequeños (Andorra, Chipre, Liechtenstein, Luxemburgo, Malta, Principado de Mónaco, San Marino) o porque han excluido expresamente dicho proceso (Armenia, Bulgaria, Estonia, Islandia, Letonia, Lituania, Montenegro, Eslovenia, Macedonia del Norte, Turquía).

Otros 7 países tienen solo una regionalización parcial, en el sentido de que se reconoce autonomía a instituciones creadas solo en una parte del territorio nacional (Azerbaiyán para Nakhchivan, Finlandia para las islas Åland, Georgia para Adjara, Moldavia para Gagauzia, Portugal para las islas Azores y Madeira, Serbia para Vojvodina, Reino Unido para Escocia y Gales).

Luego están las regionalizaciones de tipo monosectorial: se crean instituciones regionales en todo el territorio nacional, pero para ocuparse

18 *Regionalisation trends in European countries* (2007-2015). Editor: prof. Francesco Merloni.

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

solo de una o unas pocas funciones. Es el caso de Dinamarca y Suecia, donde las regiones están a cargo del servicio de salud.

Solo en 21 países existen instituciones regionales. Pero también aquí no son secundarias ulteriores distinciones. En 9 casos (Albania, Croacia, República Checa, Eslovaquia, Grecia, Hungría, Irlanda, Holanda, Noruega) se define como "regional" (con la admisión de los miembros de las relativas asambleas en la Cámara de las Regiones del Congreso del COE) un nivel de Gobierno en muchos aspectos superponible, por la dimensión territorial, por las competencias predominantemente administrativas, al segundo nivel de Gobierno local (de área amplia o provincial).

En definitiva, solo 12 países conocen una verdadera regionalización, en cuyo interior surgen las conocidas distinciones entre regiones puramente administrativas (privadas de competencias legislativas: Francia, Rumanía, Ucrania, Polonia), regiones con competencias legislativas (Italia y España) y verdaderas instituciones federales (Austria, Suiza, Alemania, Bélgica, Rusia, Bosnia Herzegovina).

Existe, luego, otro elemento a considerar cuando hablamos de regionalismo: el papel desempeñado por las políticas de desarrollo regional de la UE. Dado que la UE no interfiere en la organización territorial interna de cada uno de los Estados miembros, no necesariamente impulsa la regionalización real (la creación de instituciones regionales autónomas). Para la Unión es suficiente con que existan estructuras administrativas capaces de administrar los fondos estructurales europeos, es indiferente si estas estructuras son oficinas del propio Estado nación, oficinas periféricas suyas, entes locales de tamaño suficiente o verdaderas instituciones regionales.

2.2. La falta de aprobación de una Carta de autonomía regional

La falta de uniformidad de las experiencias de regionalización, tanto en términos de su generalización (para todo el territorio nacional) como en términos de la calidad de las competencias conferidas (solo administrativas o reguladoras y administrativas juntas), explica bien por qué el Consejo de Europa nunca ha llegado a aprobar una Carta europea de autonomía regional, que tenga la misma naturaleza jurídica y los mismos efectos obligatorios que la CEAL.

ISBN: 978-84-120267-4-0

Mientras el Congreso (su Cámara de poderes regionales) presionaba, desde 1997, por una verdadera convención internacional, el Comité de Ministros ha terminado por permitir, en 2011, la aprobación por parte del Congreso de un documento, el "Marco de referencia para la democracia regional", sin efectos jurídicos vinculantes, que se mantiene al nivel de la promoción política del regionalismo y no vincula a la organización del COE en su conjunto.

Desde una perspectiva estrictamente jurídica, el marco de las garantías ofrecidas por el COE a la autonomía regional se reduce a la posible utilización del art. 13 de la CEAL, que permite a los Estados miembros extender, con notificación al secretario general del COE, los efectos de la Carta también a "otras categorías de colectividades locales o regionales".

No existe, por tanto, ninguna obligación para los Estados del COE de tomar el camino de la regionalización. Para los países que eligen instituir entes representativos de las comunidades regionales, también a ellos se aplicarán los principios de la CEAL (con las correspondientes garantías jurídicas).

Pero se trata de una opción que los Estados quieren tener plenamente bajo su soberanía, libres de decidir no solo si instituir este nivel de Gobierno, sino también de qué tipo de poderes (administrativos o legislativos) dotarlo y para qué materias de competencia proceder a la descentralización del Estado nacional.

2.3. Las relaciones entre entes locales e instituciones regionales

Las dificultades que acabamos de señalar nacen, sin embargo, no solo de la "natural" desconfianza hacia el regionalismo de los aparatos gubernativos centrales, oscilantes entre aperturas, para evitar presiones más radicales para romper la unidad nacional, y cierres, motivados precisamente por la necesidad de detener estos empujes más radicales, antes de que la autonomía regional, especialmente si cuenta con un estatuto especial y privilegiado, contribuya a reforzarlos.

Nacen también de un conflicto no resuelto con la cultura de la autonomía local. Las regiones, de hecho, pueden insertarse (o reconocerse) dentro del sistema institucional según al menos cuatro sistemas de relaciones con las autonomías locales: a) una superposición territorial (sobre todo con el nivel superior de autonomía local, de área amplia

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

"provincial") que las coloca en una posición directa de antagonismo con este nivel (considérese el caso de aquellos países en los que no está clara la naturaleza, regional o local, del nivel de Gobierno superior al municipal); b) una concurrencia funcional, que se produce cuando una determinada materia ve la concurrente intervención de funciones que se atribuyen a un nivel de Gobierno local y a un nivel de Gobierno regional (normalmente según el criterio de la dimensión del interés, fuente, sin embargo, de continuas disputas y controversias), con la creación de distintos aparatos administrativos (es el caso de Italia y España); c) una separación funcional, que tiene lugar cuando la región solo interviene, para diferenciar su ejercicio, en materias y funciones antes estatales, sin socavar las competencias de los entes locales (es el caso de Francia); d) una posición de ordenación vertical, que se verifica cuando a las instituciones regionales se les reconocen poderes en orden a la regulación del régimen jurídico de los entes locales comprendidos en su territorio (es el caso de los países federales y de algunas regiones con estatuto especial en Italia y España).

Se trata de sistemas de relaciones no siempre implementados de manera clara, con la posible superposición de varios modelos en un mismo sistema institucional; pero, sobre todo, con un fuerte aumento de conflictividad interinstitucional.

De aquí el recurrente reproducirse de una "alianza natural" entre aparatos centrales del Estado (destinados a mantener funciones y recursos y a actuar como los "primeros garantes" de la autonomía local) y entes locales y sus formas asociativas nacionales, en una batalla común contra el regionalismo. La ley del Estado, por supuesto respetando los principios de la CEAL, es la forma más elevada de garantía de las autonomías locales, incluso con respecto a regiones que, dotadas de poderes ordinamentales sobre los entes locales, quisieran diferenciar su régimen más allá de los límites de uniformidad. La uniformidad de poderes de modelos de financiación es garantía del uniforme disfrute de derechos fundamentales, civiles y sociales.

2.4. El destino común en periodos de crisis

Entes locales y regiones presentan, por tanto, diferentes rasgos de distinción. A menudo son titulares de intereses distintos, mientras que en algún caso se encuentran en posición dialéctica.

ISBN: 978-84-120267-4-0

Sin embargo, si nos fijamos en regiones y entes locales en sus relaciones comunes con el Estado, la imagen puede cambiar.

En muchos casos, tanto las instituciones regionales como los entes locales, en los diferentes niveles de Gobierno, solos o asociados, son intérpretes de los intereses de sus comunidades territoriales, y exigen al Estado la adopción de medidas e intervenciones a favor de estas comunidades.

Muy a menudo, además, regiones y entes locales están del mismo lado al reivindicar la garantía de su autonomía: de las funciones atribuidas, de la autonomía en su ejercicio, de la autonomía de su organización, o de la garantía de recursos financieros adecuados, es decir, suficientes para el pleno ejercicio de sus funciones.

La siempre difícil alianza de las regiones y de los entes locales con respecto al Estado central puede, por tanto, recuperar importancia en periodos, lamentablemente recurrentes, de retornos a políticas basadas en la centralización de competencias y funciones administrativas o a políticas de distribución de los recursos financieros, a menudo adoptadas como efecto de crisis económicas y financieras de los Estados. Tema del que se habla en el siguiente punto.

3. La Carta y la crisis (la autonomía en crisis)

3.1. Los efectos de la crisis global

La imagen que hemos descrito hasta ahora, la cultura autonomista que nutre los contenidos de CEAL y los impulsos hacia procesos de mayor regionalización, cambia fuertemente con la crisis económica que ha afectado al mundo, incluida Europa, desde 2008.

Como hemos visto, la cultura de la autonomía está estrechamente relacionada con la expansión progresiva de los derechos fundamentales de los ciudadanos. Es la cultura de la distribución de la riqueza entre ciudadanos ricos y ciudadanos pobres, y de la distribución del desarrollo económico entre áreas ricas y áreas pobres.

La globalización cambia este marco porque se basa en presupuestos opuestos a los del crecimiento homogéneo, de la cohesión social.

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

La política de inversiones públicas, para políticas de infraestructura y para políticas sociales, se hace cada vez más difícil por los efectos de la globalización, coincidente en gran medida con la desregulación total de los mercados financieros.

La desregulación de los mercados financieros ha producido, de hecho, dos consecuencias básicas: una, directa, ha consistido en la anormal masa de deudas privadas acumuladas, que ha impuesto políticas de rescate bancario con fondos públicos que, en definitiva, constituyen una ulterior sustracción de recursos destinables a políticas de inversión y de cohesión.

Al mismo tiempo, los mercados desregulados se han convertido en los detentores del juicio sobre la sostenibilidad de las deudas de los países soberanos. La estabilidad financiera de un país, su capacidad de sostener el servicio de la deuda pública, se convierte en el nuevo principio supremo de lo que se ha definido como "*consolidation state*"[19] (en lugar del antiguo estado del bienestar), en el que deben realizarse "reformas estructurales" destinadas a producir, con un menor coste laboral, la reducción del gasto público, que significa, por un lado, la reducción de la esfera pública, especialmente en lo que respecta a la prestación de servicios públicos, y por el otro, la reducción de la tributación (para permitir a las clases medias empobrecidas adquirir en el mercado, quizás a precios más altos, los servicios prestados hasta ahora en forma de servicios públicos).

Si los "mercados", juzgando las políticas internas de cada Estado, pueden condicionar las políticas públicas, premiando (en términos de confiabilidad de la deuda) a los Estados "virtuosos" y sancionando a aquellos que "gastan demasiado", las reformas tienden a ser cada vez menos el fruto de una dialéctica, técnica y política, interna de cada país y de sus instituciones democráticas, entre centro y periferia, y pasan a estar fuertemente condicionadas por factores externos.

3.2. Los efectos de las políticas europeas de estabilización financiera

Los efectos de la globalización no se contrarrestan con las políticas más recientes de la UE, especialmente con respecto a los países que se adhieren a la moneda única (la llamada "eurozona").

19 W. Streeck, *The Rise of the European Consolidation State*, MPIfG Discussion Paper 15/1, February 2015.

Como hemos visto, las piedras angulares del papel de la Unión eran, por una parte, la promoción de la cohesión social, incluso dentro de un mercado abierto y competitivo; por otra parte, la no injerencia de la Unión en los acuerdos institucionales de los Estados miembros.

Estas dos piedras angulares se abandonan en gran medida debido a la centralidad que asume el objetivo de la estabilidad monetaria para todo el ordenamiento jurídico de la UE.

En cuanto a las políticas de cohesión, estas se hacen extremadamente difíciles dentro de los Estados miembros; los derechos sociales, desde siempre condicionados financieramente, son puestos en discusión por limitaciones presupuestarias mucho más rigurosas y estrictas, y se convierten en derechos financieramente reducidos. Pero también la cohesión entre los diferentes sistemas económicos dentro de la zona euro se aleja, porque los desequilibrios económicos entre los Estados aumentan, de modo que hay países que pueden continuar las políticas de cohesión y países que no pueden hacerlo.

La UE ha abandonado su política de no injerencia en los marcos institucionales de los Estados miembros. En algunos casos, con el Pacto presupuestario europeo (el *Fiscal Compact*), ha impuesto la introducción de nuevas restricciones presupuestarias en los textos constitucionales, a los que algunos países se han adherido con considerable diligencia (España, con la Reforma del artículo 135 de la Constitución Española, de 27 de septiembre de 2011; Italia, con la Ley constitucional n.º 1, de 20 de abril de 2012, que modifica el art. 81 de la Constitución). En otros casos ha llegado a imponer (véase el caso de Grecia) o a sugerir (véase la carta del BCE al Gobierno italiano de 5 de agosto de 2011) verdaderas reformas estructurales, no solo de determinadas políticas públicas (pensiones, mercado laboral), sino de las propias instituciones.

Las "reformas estructurales" requeridas tienen como objetivo garantizar, a nivel social, cuentas en orden, costes laborales mínimos, presión fiscal baja, y a nivel institucional, la reducción al mínimo de los aparatos públicos. Un verdadero manifiesto del ordoliberalismo que impone una sola política, el recorte del gasto público.

Hemos asistido, al menos en Italia, a una profunda transfiguración de las reformas, cuyo objetivo deja de ser la implementación del diseño constitucional, con instituciones más democráticas, más transparentes, más

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

imparciales, más eficientes, siempre con los mismos servicios prestados (y derechos garantizados), para convertirse en el de la reducción de los costes, donde por costes se entienden: los costes de la política (reducción indiscriminada del número de los electos); el gasto para el personal de la Administración pública (reiterados bloqueos del *turn over*); los gastos de modernización de los instrumentos de acción de las Administraciones (bloqueo de los llamados gastos intermedios); la propia organización en forma pública de las funciones administrativas (externalizaciones de funciones de aparatos públicos a sujetos privados).

3.3. El neocentralismo

Otro importantísimo efecto de las políticas dirigidas a la reducción de los costes es el acentuarse de fenómenos de nueva centralización, sobre todo para los ejecutivos nacionales, de competencias, funciones y poderes.

Las "reformas estructurales" afectan a todo el sistema institucional y administrativo, a la organización de las Administraciones en todos los niveles de Gobierno. Desde el momento en que es el Estado central el que responde del endeudamiento global de las Administraciones públicas, a ese nivel se reconducen las decisiones fundamentales para la implementación de las reformas esperadas.

En las relaciones entre Estado central y autonomías territoriales, esta nueva centralización puede llevar, según el estudio del COE, al menos tres contenidos:

a) Verdaderas centralizaciones de funciones, de los entes regionales y locales al Estado. Funciones administrativas hasta ahora descentralizadas vuelven a ser de competencia de los aparatos centrales. Es esta una solución que hasta ahora sigue siendo marginal, porque afecta directamente a decisiones institucionales a largo plazo y profundamente arraigadas, a menudo consagradas en los textos constitucionales.

b) Refuerzo de los poderes de dirección y control estatal de los comportamientos de las autonomías territoriales, sobre todo en la vertiente financiera. Esta solución se practica tanto multiplicando las sedes de "leal colaboración" entre Gobierno central y sistema de las

autonomías, como confiriendo explícitamente al Estado poderes de fijar techos, límites, criterios de gasto público. La mezcla entre los dos instrumentos produce, siempre, una "colaboración subordinada" de las autonomías a las políticas restrictivas del Estado. Para evitar mayores problemas, se conforman con compartir las políticas de reducción que el Estado siempre puede imponer unilateralmente (y con frecuencia recurre a ello).

c) Reformas directas, fuertemente guiadas por los Gobiernos nacionales, de la configuración institucional de las autonomías territoriales. Al igual que los servicios sociales del *welfare*, los sistemas administrativos demasiado articulados, con demasiados niveles de Gobierno, con funciones administrativas distribuidas de modo irracional (con el concurso de múltiples niveles administrativos en torno a las mismas políticas o a los mismos servicios públicos), se simplifican porque "cuestan demasiado".

Nótese que no todos los países sufren los mismos efectos: poco visibles en los países "virtuosos" (con tasas de endeudamiento bajo control) y más evidentes en los países más "derrochadores". Relevante también la pertenencia o no a la eurozona: en los países en que están comprendidas las "reformas estructurales", incluidas las que afectan al sistema institucional y administrativo, tienden a ser muy penetrantes. Baste con considerar los casos de Grecia, Irlanda, Italia.

En Grecia la intromisión directa, incluso con la troika establecida en Atenas, en las políticas internas del Estado ha llevado, además de a reducciones generales y drásticas de gasto (salarios públicos y pensiones fuertemente recortados), a una reforma drástica de las autonomías territoriales: fuerte reducción del número de municipios, unificando dos niveles intermedios en un solo nivel de Gobierno, "regional", casi totalmente en manos de las decisiones del Gobierno central.

También en Irlanda a una drástica reducción del número de municipios ha correspondido la unificación de dos niveles de Gobierno en uno solo, también "regional", pero casi sin autonomía con respecto al Gobierno central.

En Italia, ante la incapacidad de tocar el mapa administrativo de los municipios (todavía alrededor de 8000, aunque solo alentando formas asociativas intermunicipales), se ha llevado a cabo (a petición expresa de BCE

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

y Comisión Europea en una carta de agosto de 2011) una reforma imprudente de las provincias que, en la hipótesis de una supresión total (que luego no ha tenido lugar debido a la falta de aprobación de la reforma constitucional que las eliminaba de la lista de los entes constituyentes de la República), ha realizado un vaciado de sus aparatos (en beneficio de las regiones), y una práctica supresión de su financiación ordinaria, aun conservando funciones fundamentales relevantes.

En España la reforma es más "ligera" porque, ante la falta de voluntad de meter mano en la racionalización del mapa territorial municipal, se ha apuntado al papel subsidiario de las diputaciones para el desempeño de funciones administrativas en lugar de los pequeños municipios de su territorio.

En Francia, fuera de cualquier imposición externa, se han tomado medidas tanto a nivel municipal (con la creación de aproximadamente 1100 asociaciones intermunicipales *à fiscalité propre*, dotadas de otras tantas Administraciones fuertes capaces de operar a favor de todos los municipios -y de los ciudadanos- de la aglomeración) como a nivel regional (con la reducción de las preexistentes 22 regiones a las actuales 13).

3.4. La autonomía local entre reforma democrática y funcionalización

Como hemos visto, el impacto de la globalización y de la crisis económica y financiera parece tener algunos efectos comunes (la atención a los costes, la reducción generalizada del gasto y de los aparatos públicos, la privatización formal y sustancial de muchos servicios típicos del estado del bienestar) y algunos efectos, en cambio, diferenciados (las reformas de los sistemas institucionales y administrativos siguen diferentes líneas y caminos, aunque siempre dominados por la exigencia de recortar los "costes improductivos").

La crisis económica, en particular, ha introducido, en la dialéctica sobre las reformas territoriales, elementos de aceleración y contenidos nuevos y desorientadores.

Piénsese en la tradicional dialéctica entre reformas del mapa administrativo local por vía de drástica reducción de su número (fusiones) o por vía de procesos agregativos en torno a formas asociativas intermunicipales. La dialéctica siempre se ha basado en cuál era la medida

ISBN: 978-84-120267-4-0

más adecuada para garantizar, en conjunto, mayor funcionalidad (eficiencia, eficacia) y mayor democracia (participación de las comunidades locales en las decisiones de prioridad político-administrativa) en la gestión de funciones administrativas de segura competencia local (gracias también al principio de subsidiariedad). La crisis económica, el tótem de la estabilidad financiera, el objetivo explícito de reducir gasto y aparatos públicos, distorsionan los términos del debate público. Para los entes locales, en la situación de crisis financiera, el logro de una mayor dimensión territorial ya no tiene como objetivo garantizar una mayor capacidad de gobierno democrático en la protección de los intereses de las comunidades locales, sino solo minimizar los costes operativos, incluso al precio de una progresiva marginalización de las comunidades rurales respecto a las urbanas, y del surgimiento de un profundo descontento que corre el riesgo de afectar a la propia credibilidad de las instituciones democráticas como tales (los chalecos amarillos, el populismo "anticasta", el crecimiento de la intolerancia racista).

Piénsese, además, en la discusión igualmente tradicional entre el mantenimiento (en los países de mayor extensión territorial) de un segundo nivel de Gobierno local intermedio o su supresión a favor del nivel regional, con los correspondientes riesgos de carga administrativa de este último (las regiones como "provinciones"), hasta ahora basada enteramente en la correcta aplicación del principio de subsidiariedad. La crisis económica refuerza soluciones drásticas, como la simple supresión de los entes locales intermedios, con desplazamiento de sus funciones a favor de las regiones (que aún permanecen fuertes, a nivel administrativo, en España e Italia), o con su fusión en nuevos entes "regionales", en realidad reducidos a oficinas periféricas del Estado (en otras experiencias, como Grecia e Irlanda).

El debate deja de estar relacionado con formas más avanzadas de democracia y de tutela de los derechos fundamentales de los ciudadanos. Las autonomías locales, en tiempos de crisis, corren el riesgo de no ser ya vistas como "células de democracia", sino simplemente como Administraciones funcionalizadas para proporcionar servicios de acuerdo con parámetros y estándares que aseguran niveles uniformes de prestaciones sociales, pero en un proceso de progresiva reducción de la calidad de los servicios públicos, hasta hace poco considerados aún insuficientes y por mejorar. O peor, se arriesgan a ser colocadas entre las Administraciones que deben ser redimensionadas, para hacer sitio a prestaciones de servicios en forma privada, sobre las que también eventuales instrumentos de dirección y control están destinados a ser poco eficaces (si se desmantela la capacidad

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

de gobierno de una Administración local, resulta redimensionada también su capacidad de control sobre las actividades llevadas a cabo por sujetos privados).

3.5. Las autonomías territoriales "en fuga"

La crisis económica contribuye a reforzar fenómenos de fuga por parte de algunas áreas territoriales, principalmente de dimensión regional. El neocentralismo, la reducción directa, con los aparatos públicos, de los niveles de garantía de los derechos fundamentales que afecta a todas las autonomías territoriales de los países afectados por la crisis económica, parece producir, y el mencionado informe del Congreso sobre regionalización en los años 2007-2015 expresa sobre esto grandes preocupaciones, nuevos impulsos hacia formas diferenciadas de autonomía, cuando no hacia demandas explícitas de independencia, que provienen de áreas ricas de los países, reacias a pagar la factura de la crisis.

Es el caso de España, antes del País Vasco y hoy de Cataluña. Sin abordar la cuestión del fundamento (cultural, étnico, lingüístico, económico) de las peticiones de mayor autonomía/independencia, estas son el ejemplo de cómo una autonomía regional que ya contiene elementos de diferenciación ha reforzado los empujes centrífugos.

Se puede hacer una consideración análoga, aun en un contexto muy diferente (a nivel constitucional y fuera de la eurozona), para Escocia, donde la *devolution* seguramente ha acentuado el impulso hacia la independencia.

En Italia, finalmente, se asiste recientemente a un redescubrimiento del llamado "autonomismo diferenciado" previsto por el art. 116, párrafo 3, de la Constitución, cuya implementación se requiere en voz alta (también sobre la base de referéndums autorrealizados en sede local) por las regiones con más altos ingresos per cápita (Lombardía, Véneto, Emilia-Romaña). La autonomía requerida consiste en la atribución de competencias en materias estatales, con la transferencia adjunta de personal y recursos financieros, destinada a reducir la cuota de recursos para la igualación territorial y para la garantía de los niveles esenciales de las prestaciones de los servicios públicos suministrados por las restantes regiones.

3.6. Los riesgos de marginación de los principios de la CEAL

En un cuadro tan marcado por la globalización y por la crisis, con la tendencia explícita a la reducción del estado del bienestar, ¿cuál puede ser el papel de la CEAL (o del Marco de referencia de la autonomía regional) y del propio Congreso de Poderes Locales y Regionales del Consejo de Europa?

Recordemos los elementos esenciales: la CEAL es una convención internacional que contiene principios generales para la tutela de la autonomía local, principios no totalmente garantizados en los países que la han suscrito. Es una convención basada en los valores de la democracia local, efectiva y fuerte (subsidiariedad), y basada en la garantía del derecho fundamental de los ciudadanos a tener a nivel local la primera respuesta a sus necesidades, con el derecho a participar en las decisiones relacionadas con la calidad y los métodos de prestación de los servicios públicos que les garantizan. Es una convención supervisada por el Consejo de Europa, que, en casos de incumplimiento del respeto de los principios, se dirige a los Estados miembros para que introduzcan en su legislación los cambios necesarios.

El Consejo de Europa se dirige a los Estados con recomendaciones que se refieren a la estructura organizativa de los sistemas institucionales de los distintos países miembros.

La Unión Europea, por su parte, nunca había interferido en las políticas institucionales internas de los Estados miembros, pero ha abandonado esta postura, al menos para los países "menos virtuosos" de la eurozona, sugiriendo, a menudo con fuertes presiones (reforzada por el papel ejercido por los mercados y por las agencias de *rating* en la evaluación de la sostenibilidad de la deuda pública), reformas estructurales que en muchos casos llegan a afectar a la estructura institucional y la autonomía territorial. Presiones mucho más fuertes que las que puede hacer el COE, asistidas por "sanciones" que se confían a los mercados (el *rating* de fiabilidad de las cuentas públicas) y que a menudo resultan ser mucho más efectivas que sanciones jurídicas de la propia UE (que, por otra parte, no se priva de procedimientos de infracción).

La Unión Europea, a nivel global, lejos de contrarrestar causas y efectos de la globalización, ha terminado compartiendo sus objetivos y convirtiéndose en una herramienta para su implementación más rápida y efectiva. Además, los Estados que están recibiendo presiones externas no parecen tener

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

herramientas adecuadas de resistencia. Muy a menudo, en cambio, también parecen compartir los objetivos de las reformas.

La primera forma de volver al respeto de los principios que defiende la Carta sería la de una acción amplia de los Estados miembros dentro de la UE y de la UE a nivel global, para establecer el límite que no se puede cruzar con las reformas estructurales impuestas, al precio de una reducción sustancial de la democracia y la capacidad de gobierno a nivel local.

Por lo tanto, ¿qué espacio queda para una acción internacional que garantice el respeto de los principios de una Carta que, desde el punto de vista jurídico, sigue siendo una convención con efectos vinculantes, pero que, políticamente, corre el riesgo de proteger valores "recesivos", que ya no son actuales, y de ser considerada cada vez más como un documento de afirmación de valores establecidos sobre el papel, pero cuya aplicación práctica puede estar limitada por condiciones políticas y económicas contingentes?

La respuesta debe buscarse en la propia actividad de *monitoring* que el Congreso de Poderes Locales y Regionales continúa llevando a cabo sobre la CEAL.

En algunos informes de *monitoring* puede señalarse la conciencia del problema y la voluntad de mantener en la CEAL un valor de límite, en defensa de la democracia y la autonomía de los entes territoriales. A falta de un análisis comparativo en profundidad de los informes de los años más recientes (al menos en los años de la crisis iniciada de 2008 en adelante), pueden citarse ejemplos aislados. En el caso de Italia, la Recomendación n.º 404 de 2017 ha impugnado directamente la "reforma" de 2015 consistente en la transformación, en ausencia de una modificación constitucional definitiva, de las provincias de entes locales con órganos de gobierno elegidos directamente a entes de segundo grado. Pero también se registra la práctica ausencia de reacciones por parte del Estado: el Gobierno no ha considerado tener en cuenta las recomendaciones, mientras que el Tribunal Constitucional ha considerado no vinculantes los principios de la CEAL para el legislador nacional.

Más en general, parece poderse identificar un papel de "resiliencia", de contención de los efectos más devastadores y drásticos de la globalización y la crisis económico-financiera.

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

El COE, utilizando la Carta y su valor obligatorio, puede seguir recordando a los Estados que la han suscrito y ratificado los valores de democracia y eficacia que están en la idea de Gobiernos territoriales fuertes, dotados de medios y recursos financieros adecuados, al servicio de los ciudadanos. De autonomías que se hagan cargo de la necesidad de eliminar despilfarros, de racionalizar el sistema administrativo, de organizar económicamente los servicios prestados a los ciudadanos (sin reducir su calidad).

Por lo tanto, el espacio de contención se identifica en la capacidad de evitar, con las recomendaciones, es decir, con instrumentos políticos, que los Estados, presionados externamente para la adopción de reformas, se excedan, adopten medidas desproporcionadas con respecto a los objetivos indicados. Para seguir con nuestros ejemplos, una cosa es implementar reformas destinadas a la reducción de despilfarros improductivos o a racionalizar y simplificar los sistemas administrativos con el objetivo de fortalecer su democracia y su capacidad de gobierno, y otra cosa son reformas indiscriminadamente dirigidas a la única y generalizada reducción de la esfera pública, del gobierno y de la democracia local.

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