Perspectivas de futuro para la Carta Europea de Autonomía Local

Tomàs Font i Llovet
Catedrático de Derecho Administrativo. Universidad de Barcelona
Marc Vilalta Reixach
Profesor lector de Derecho Administrativo. Universidad de Barcelona

SUMARIO. 1. Introducción. 2. Punto de partida: la desigual eficacia jurídica de la CEAL. 3. Un insuficiente sistema de garantías. 4. La CEAL en un entorno europeo complejo. 5. Perspectivas de futuro y posibilidades de reforma en torno a la CEAL. 5.1. Mayor densidad normativa. 5.2. Modificación del sistema de controles y garantías propios de la CEAL. 5.3. La CEAL en el marco del derecho de la Unión Europea. 5.4. La aplicación de la CEAL en España. 5.4.1. Reformas constitucionales. 5.4.2. Reformas de la legislación básica estatal. **6. Perspectivas de futuro: ¿De la Carta Europea de Autonomía Local a la Carta Europea de las Ciudades?** 6.1. "Reforzar la democracia local y regional en el siglo XXI": ¿el canto del cisne? 6.2. De la autonomía local al poder de las ciudades.

1. Introducción

A lo largo de los capítulos anteriores, hemos venido analizando detalladamente cuáles han sido las principales aportaciones de la Carta Europea de Autonomía Local, no solo en nuestro ordenamiento jurídico, sino también en algunos de los países de nuestro entorno geográfico y cultural más cercano. En efecto, hemos podido examinar cuál es la posición jurídica de este Tratado internacional en los diferentes ordenamientos y en el marco normativo europeo; cómo este ha sido implementado a nivel interno en España, Portugal o

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

Italia; así como los mecanismos de seguimiento de su aplicación previstos en el marco del Consejo de Europa.

Desde esta perspectiva, cumplidos 30 años desde la entrada en vigor en España de la Carta Europea de Autonomía Local, el propósito de este último capítulo conclusivo consistiría en mirar hacia adelante y analizar cuáles pueden ser las perspectivas de la Carta en el futuro más próximo. Como puede intuirse, a diferencia quizá de los anteriores capítulos, este apartado se perfila con unos contornos más abiertos, puesto que es evidente que la evolución histórica resulta siempre impredecible. De todos modos, pensamos que, a partir de la síntesis de algunas de las principales ideas y reflexiones que han ido aportando los diferentes autores, podemos preguntarnos: ¿qué puede aportarnos la Carta Europea de Autonomía Local en los próximos 30 años? O, incluso dando un paso más, ¿qué posibles reformas serían necesarias para conseguir una mejor implementación de la CEAL?[1]

2. Punto de partida: la desigual eficacia jurídica de la CEAL

Como apuntábamos hace un momento, para intentar responder las preguntas anteriores creemos oportuno partir de algunas de las conclusiones alcanzadas en los capítulos precedentes. En este sentido, debemos comenzar señalando que, aunque la Carta ha pretendido fijar un conjunto mínimo –pero completo– de principios y derechos de naturaleza constitucional compartidos por los Gobiernos locales en toda Europa, lo cierto es que su eficacia jurídica directa resulta difícil de precisar con carácter general. A pesar de su innegable importancia como instrumento para elevar la garantía de la autonomía local del ámbito puramente interno de los Estados al ámbito internacional, como ha quedado expuesto en los capítulos relativos a Italia y Portugal, en algunos casos la recepción de la Carta Europea de Autonomía Local parece haber sido bastante débil.

1 En este punto debemos matizar que la respuesta a dichas preguntas se centra principalmente en el ordenamiento jurídico español, puesto que es evidente que la funcionalidad que la CEAL puede tener en los diferentes países de Europa puede llegar a ser muy diversa. Más si tenemos en cuenta que la CEAL se ha configurado como el marco de referencia para todos aquellos Estados europeos –especialmente de la Europa central y del este– que, a lo largo de los años 90, evolucionaron desde regímenes autoritarios hacia sistemas democráticos, debiendo reconstruir a nivel interno un nuevo sistema de gobierno local. Boggero, Giovanni: *Constitutional Principles of Self-Government in Europe*, Brill, Leiden, 2017, p. 287.

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

En nuestro ordenamiento jurídico, aunque no hay ninguna duda de que, al tratarse de un tratado internacional válidamente celebrado, forma parte de nuestro ordenamiento jurídico interno –*ex* art. 96.1 de la Constitución– y, en consecuencia, vincula a todos los poderes públicos, el valor jurídico real de la Carta resulta también difuso.

En primer lugar, como consecuencia de su contenido. Y es que, como ya se ha dicho, el carácter abierto y principial de la Carta provoca que su función prescriptiva resulte claramente limitada[2]. La CEAL parece limitarse esencialmente a establecer mandatos finales de actuación de los Gobiernos locales, los cuales, en muchas ocasiones, exigen una intervención posterior del legislador interno de los diferentes Estados miembros; al que, además, se le reconoce un muy amplio margen de regulación. Este hecho, unido a que el propio Tratado permite a los diferentes Estados asumir un compromiso "a la carta" (art. 12 CEAL), genera que no resulte nada fácil encontrar contradicciones directas de la Carta con nuestro derecho positivo[3].

Pero es que, además, como se ha puesto de relieve al analizar la aplicación e interpretación de la Carta en el ámbito jurisprudencial, la peculiar posición jurídica de los tratados en nuestro ordenamiento determina también que la CEAL no pueda configurarse como parámetro de validez ni de la Ley de Bases de Régimen Local ni de las restantes normas internas –ni estatales ni autonómicas–[4]. De modo que las posibles contradicciones que pudieran surgir

2 n este sentido, se ha afirmado que, como en tantos tratados internacionales, la CEAL es un texto de mínimos, pues de otro modo no podría suscitar el acuerdo de Estados que responden a tradiciones municipales tan diversas como los integrados en el Consejo de Europa. Requejo Pagés, Juan Luis: "El valor de la Carta Europea de Autonomía Local en el ordenamiento español", en Caamaño Domínguez, Francisco (coord.): *La autonomía de los entes locales en positivo: la Carta Europea de Autonomía Local como fundamento de la suficiencia financiera*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2003, p. 30.

3 Y, de hecho, para nuestro Estado así han venido confirmándonoslo los diversos informes sobre la democracia local y regional en España elaborados por el Congreso de Poderes Locales y Regionales del Consejo de Europa: en concreto, la Recomendación 336 (2013), de 20 de marzo, y la Recomendación 121 (2002), de 14 de noviembre, en las que se afirma que España cumple en general con sus obligaciones con respecto a la Carta.

4 Si bien es cierto que no han faltado autores que han propuesto una lectura distinta del valor jurídico de la Carta, considerando que esta tiene la misma condición que la LBRL o que, por su naturaleza de Tratado internacional, debería ser parámetro para enjuiciar la constitucionalidad de las leyes internas. Sobre las diferentes posturas doctrinales acerca del valor de la CEAL podemos mencionar, entre otros, Fernández Farreres, Germán: "La posición de la Carta Europea de Autonomía Local en el sistema de fuentes del Derecho español: una reflexión crítica", en Caamaño Domínguez, Francisco (coord.): *La autonomía de los entes locales en positivo: la Carta Europea de Autonomía Local como fundamento de la suficiencia financiera*, *op. cit.*, pp. 39-51; Ortega Álvarez, Luis: "La Carta Europea

entre estas no pueden solventarse acudiendo a criterios de jerarquía, sino en atención a su régimen de aplicabilidad.

Por todo ello, sin negar su indudable valor normativo, parecería que la principal función de la CEAL consistiría en convertirse en un instrumento de legitimación de políticas legislativas[5]. En otras palabras, la Carta se configuraría como un parámetro interpretativo que debería guiar al legislador –tanto estatal como autonómico– a la hora de configurar y desarrollar el ordenamiento local español.

En este sentido, como ponían de relieve Alfredo Galán y Ricard Gracia, el impacto de la CEAL en el ámbito normativo autonómico parece ser cada vez más relevante[6]. De modo que, con el paso del tiempo, las referencias a la Carta han dejado de ser meramente formales o retóricas, para pasar a configurarse expresamente como un parámetro de interpretación obligatorio y vinculante de determinadas normas jurídicas. En el ámbito estatal, en cambio, esta no parece haber sido la dinámica seguida por el legislador, puesto que, salvo algunas notables excepciones[7], las referencias directas a la Carta por la legislación básica del Estado son realmente limitadas.

Por supuesto, dicha ausencia de referencias directas no puede entenderse tampoco como un desconocimiento por la legislación básica estatal de las disposiciones de la Carta. De hecho, se ha apuntado que la propia LBRL

---

de Autonomía Local y el ordenamiento local español", en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica* (*REALA*), núm. 259, 1993, pp. 457-497; Lasagabaster Herrarte, Iñaki: *La Carta Europea de Autonomía Local,* Iustel, Madrid, 2007, pp. 99-103, o Rodríguez-Zapata, Jorge: "Interpretación jurisdiccional de la autonomía local en la jurisprudencia española", en AA. VV.: *Estudios sobre la Carta Europea de Autonomía Local*, Ayuntamiento de Barcelona, Barcelona, 1994, p. 3.

5 En este sentido, Requejo Pagés afirma que la CEAL facilita el cumplimiento por el legislador de su obligación de justificar la asunción de una concreta variable entre las muchas posibles en el marco de la Constitución. Requejo Pagés, Juan Luis: "El valor de la Carta Europea de Autonomía Local en el ordenamiento español", *op. cit.*, pp. 36-37.

6 Véase el capítulo de Galán Galán, Alfredo y Gracia Retortillo, Ricard: "La incorporación de la Carta Europea de Autonomía Local en el ordenamiento local español", en esta obra.

7 Seguramente uno de los momentos en los que la influencia de la CEAL en el ordenamiento jurídico estatal ha resultado más visible fue con ocasión del llamado Pacto Local de 1996 y las reformas legislativas posteriores. Y es que, como ha afirmado Rodríguez Álvarez, este ha sido el primer momento en la historia jurídica española en el que la CEAL aparece profusamente citada e invocada en las memorias justificativas y en las exposiciones de motivos de los proyectos de ley aprobados. Rodríguez Álvarez, José Manuel: "Las medidas para el desarrollo del gobierno local en España y sus implicaciones con la Carta Europea de Autonomía Local", en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas* (GAPP), núm. 10, 1997, p. 82.

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

–prácticamente coetánea en su elaboración con la CEAL– ya tuvo en cuenta lo previsto en la Carta Europea de Autonomía Local, llegando a conformar un "único bloque normativo"[8]. De ahí que, como apuntábamos, no resulte fácil encontrar contradicciones flagrantes entre ambos textos normativos. Si bien es cierto que las reformas legales más recientes de la legislación básica estatal en esta materia –estamos pensando especialmente en la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL)–, aunque quizá no supongan formalmente una vulneración de la Carta, sí que, como mínimo, parecen haberse apartado de alguno de los principios centrales de la CEAL –como pudiera ser el principio de subsidiariedad en el ámbito local–. Así, en aras de las exigencias derivadas de la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad financiera, se limita el margen de actuación de los entes locales y se proporciona una mayor capacidad de control a los niveles superiores de Gobierno.

En cualquier caso, sin poder extendernos más en estas cuestiones, queremos destacar también que, como exponía José Manuel Bandrés, la jurisprudencia del Tribunal Supremo ha venido ejemplificando este papel predominantemente orientador de la Carta. Así, de nuevo, sin negar la fuerza vinculante de la CEAL, el Tribunal Supremo ha destacado reiteradamente su función integradora del ordenamiento jurídico, en cuanto que coadyuva a determinar el concepto constitucionalmente exigible de la autonomía local y, por ello, vincula al legislador encargado de su desarrollo y concreción[9].

De todos modos, como señalaba también Luis Medina, el valor interpretativo de la Carta debe entenderse en sus justos términos. Y es que, sin perjuicio de algunas importantes excepciones previstas en los estatutos

8 En este sentido, por ejemplo, Merloni, Francesco: "La Carta Europea de Autonomía Local y su recepción en Italia y España", en *Anuario del Gobierno Local 2010*, Madrid, 2011, p. 509, o Kernmeyer, Franz-Ludwig (dir.): *Die Europäische Charta der Kommunalen Selbstverwaltung. Entstehung und Bedeutung - Länderberichte und Analysen*, Nomos, Baden, 1989, pp. 91-93, citado por Requejo Pagés, Juan Luis: "El valor de la Carta Europea de Autonomía Local en el ordenamiento español", *op. cit.*, p. 29, donde se afirma que dicha coincidencia no podía ser de otra manera atendiendo al hecho de que los autores de la LBRL también participaron en la redacción de la Carta.

9 Véase Bandres Sánchez-Cruzat, José Manuel: "La aplicación e interpretación de la Carta Europea de Autonomía Local en la doctrina jurisprudencial del Tribunal Supremo", en esta obra. En este punto, debemos señalar también que, sin negar el carácter eminentemente principial de la Carta, en alguna ocasión se ha criticado la interpretación excesivamente restrictiva de la CEAL que ha realizado la jurisprudencia española, limitándose a entender los preceptos de la Carta como meras orientaciones o encargos al legislador y no como normas de eficacia directa, por lo que nunca se llega a afirmar la preferencia aplicativa de la CEAL respecto de lo dispuesto en el ordenamiento interno. Velasco Caballero, Francisco: *Derecho local. Sistema de fuentes*, Marcial Pons, Madrid, 2009, pp. 80 y 102.

de autonomía de Andalucía y Cataluña, la Carta Europea de Autonomía Local no puede considerarse ni como parámetro interpretativo obligatorio de la Constitución ni como canon general de constitucionalidad de las leyes[10]. En este sentido, se ha recordado que, al no poder configurarse como un derecho fundamental, el artículo 10.2 de la Constitución no obligaría al Tribunal Constitucional a interpretar el principio de autonomía local reconocido en la Constitución de acuerdo con este Tratado internacional. Si bien, ello no excluye que el máximo intérprete constitucional utilice, como así ha sido en varias ocasiones, la CEAL como presupuesto cultural coadyuvante a la interpretación de la garantía constitucional de la autonomía local.

3. Un insuficiente sistema de garantías

Al margen de su posición jurídica concreta, otro de los aspectos que seguramente han venido condicionando la aplicación real de la Carta Europea de Autonomía Local podemos encontrarlo en su insuficiente sistema de garantías[11]. Aunque es cierto que la actividad de seguimiento de la Carta realizada por el Congreso de Poderes Locales y Regionales del Consejo de Europa ha permitido no solo establecer un diálogo estable entre este y las diferentes autoridades nacionales, sino también ir configurando, a través de sus recomendaciones e informes, un marco conceptual en el que insertar la autonomía local y la interpretación de la Carta[12], lo cierto es que esta labor no puede configurarse realmente como una verdadera actividad de control desde el punto de vista jurídico. Al contrario, la tarea de seguimiento desarrollada por el CPLR se ha mantenido siempre en el ámbito político e institucional, pero sin

10 Nos remitimos a Medina Alcoz, Luis: "El valor de la Carta Europea de Autonomía Local en los procesos constitucionales", en esta obra.

11 Si bien, como ponía de relieve Ángel Moreno, no podemos olvidar que los mecanismos de seguimiento o vigilancia de la Carta constituyen, en cierta medida, una singularidad en el marco del derecho internacional público y de las organizaciones internacionales, puesto que existen miles de tratados internacionales en vigor que carecen de verdaderos mecanismos de seguimiento o cumplimiento de sus obligaciones. Véase Moreno Molina, Ángel M.: "El seguimiento, por el Consejo de Europa, de la aplicación de la Carta Europea de Autonomía Local en sus Estados miembros", en esta misma obra.

12 Excepto error, todos los países firmantes de la Carta, salvo Andorra, Mónaco y San Marino, han sido objeto de seguimiento, como mínimo, una vez por parte del CPLR. En el mismo sentido, se ha afirmado también que la labor de seguimiento desarrollada por el CPLR ha favorecido la circulación de modelos legales y prácticas en toda Europa, permitiendo una "convergencia horizontal" de los principios relativos a la autonomía local entre los diferentes sistema legales estatales; siendo especialmente útil para aquellos Estados que, a partir de los años 90, vivieron procesos de transición desde modelos autoritarios a sistemas democráticos. Boggero, Giovanni: *Constitutional Principles of Self-Government in Europe*, *op. cit.*, p. 291.

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

que exista realmente una sanción jurídica ante los posibles incumplimientos por parte de los Estados miembros[13].

Así, la inexistencia de una verdadera sanción jurídica explicaría que, en ocasiones, las observaciones o recomendaciones efectuadas por el CPLR hayan tenido posteriormente una escasa incidencia en el debate jurídico-político interno de los Estados miembros; algunos de los cuales (especialmente en el ámbito de la Europa occidental) se han considerado "inmunes" a las críticas formuladas sobre la aplicación de la Carta[14].

Tampoco la obligación de los diferentes Estados miembros de comunicar al CPLR toda información apropiada relativa a las medidas legislativas adoptadas para adaptarse a los términos de la Carta (art. 14 CEAL) parece haber tenido mucho más éxito. A pesar de que esta obligación puede configurarse como un instrumento esencial a la hora de valorar la aplicación real de la Carta, la inexistencia de consecuencias legales inmediatas ha llevado a los diferentes Estados miembros a incumplir sistemáticamente dicho compromiso; toda vez que, como se ha apuntado, el CPLR tampoco la ha requerido de manera sistemática[15].

En todo caso, sin perjuicio de lo anterior, lo más relevante es que, a diferencia de otros tratados internacionales suscritos por el Consejo de Europa (como, por ejemplo, el Convenio Europeo de Derechos Humanos), la CEAL no dispone de garantías jurisdiccionales para el control de la aplicación de la Carta. En efecto, más allá de la tarea de seguimiento por parte del CPLR, la CEAL no dispone de ningún mecanismo jurisdiccional propio de garantía o tutela de su contenido. De modo que deben ser los tribunales nacionales de los diferentes Estados miembros los que velen por la aplicación interna de las disposiciones de la CEAL.

Seguramente, el hecho de que la autonomía local sea una materia que afecta a las relaciones entre autoridades públicas y, por lo tanto, a un ámbito

13 De hecho, las propias recomendaciones aprobadas por el CPLR se expresan en términos muy alejados a los que podrían ser propios de una instancia de control cuasijudicial. Así, en vez de constatar prácticas nacionales incompatibles con la CEAL, el CPLR normalmente se "lamenta" o "muestra preocupación" por determinados desarrollos normativos o medidas adoptadas por los Estados miembros.

14 Himsworth, Chris: *The European Charter of Local Self-Government. A Treaty for Local Democracy*, Edinburg University Press, Edimburgo, 2018, pp. 147-148.

15 De nuevo, véase Moreno Molina, Ángel M.: "El seguimiento, por el Consejo de Europa, de la aplicación de la Carta Europea de Autonomía Local en sus Estados miembros", en esta misma obra.

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

sensible, como es la propia estructura del Estado, podría explicar la carencia de dichos mecanismos jurisdiccionales[16]. Ahora bien, esta ausencia de mecanismos judiciales de control seguramente permitiría explicar también algunos déficits en la aplicación de la Carta en los diferentes Estados miembros. No solo porque dicha ausencia no permite garantizar una interpretación uniforme de la Carta por parte de los diferentes Estados, sino porque, a menudo, los procedimientos judiciales internos no resultan del todo eficaces[17]. Más si tenemos en cuenta que, como hemos visto a lo largo de esta obra, en algunos de los países de nuestro entorno geográfico y cultural más cercano (como Italia y Portugal) no existen vías de recurso directo de los entes locales ante la jurisdicción constitucional.

Sin ir más lejos, la protección jurisdiccional de la autonomía local en nuestro ordenamiento jurídico resulta también claramente mejorable. En primer lugar, porque, como ha expuesto Luis Pomed, la vía del conflicto en defensa de la autonomía local se ha demostrado, hasta ahora, completamente irrelevante[18]. No solo porque este procedimiento jurisdiccional está previsto únicamente para la autonomía local constitucionalmente garantizada –y, como ya hemos dicho, la CEAL no es un parámetro interpretativo vinculante de nuestra Constitución–, sino también por su complejo régimen de legitimación y el hecho de que se trate de un mecanismo extraordinario y sumamente complejo, que, para la efectiva expulsión de una ley que resulte contraria al principio de autonomía local, requeriría del dictado de dos sentencias sucesivas.

De este modo, ante la ineficiencia de la única vía de que disponen las entidades locales para impugnar directamente una norma con rango de ley, sin perjuicio de que, por la propia preferencia aplicativa del Tratado (art. 96.1 CE), estas pudieran optar por aplicar directamente la CEAL, la única opción de defensa que les quedaría ante el supuesto de una ley –estatal o autonómica– que vulnerase la Carta consistiría solamente en impugnar, ante la jurisdicción contencioso-administrativa, los actos administrativos o las disposiciones reglamentarias dictados en aplicación o desarrollo de la ley infractora. Ambas opciones, por sí solas, no tienen por qué suponer

16 En este sentido, por ejemplo, Galinsoga Jordà, Albert, Blanc Altemir, Antonio y Novell Fabregat, Antonio: "La autonomía local en el marco jurídico-internacional europeo", en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica* (*REALA*), núm. 237, 1988, p. 889, o Boggero, Giovanni: *Constitutional Principles of Self-Government in Europe*, *op. cit.*, p. 49.

17 En este sentido, se ha dicho que es conocida la tendencia de las jurisdicciones nacionales a interpretar restringidamente la eficacia directa de las normas derivadas de los tratados internacionales, como medio para evitar un conflicto entre los preceptos de un tratado y el derecho interno. Velasco Caballero, Francisco: *Derecho local. Sistema de fuentes*, *op. cit.*, p. 77.

18 Véase Pomed Sánchez, Luis: "La efectiva protección jurisdiccional de la autonomía local exigida por la Carta Europea de Autonomía Local. Nuevas perspectivas", en esta obra.

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

un menoscabo de las garantías jurisdiccionales de aplicación de la CEAL. Ahora bien, si lo ponemos en relación con el carácter principial de la Carta que mencionábamos anteriormente, nos encontraremos que, como ha puesto de relieve la doctrina, en muchas ocasiones, por el juego de la aplicación preferente del Tratado (art. 96.1 CE), el Gobierno local de que se trate o el órgano judicial encargado de resolver el proceso se verá en la disyuntiva de o bien tener que aplicar una normativa interna que viola la Carta, o bien tener que aventurarse a resolver dicho conflicto sobre la base de un mero principio, dejando al margen la regulación legal del problema de que se trate[19].

4. La CEAL en un entorno europeo complejo

En tercer lugar, otro de los desafíos que presenta la aplicación de la Carta Europea de Autonomía Local deriva de su ubicación en un entorno institucional complejo. Así, aunque es innegable el impacto positivo que ha tenido la Carta en el ámbito territorial europeo, especialmente en los países de la Europa Oriental, hoy en día –como nos ponía de relieve Ángel M. Moreno Molina– parecería que en este ámbito territorial se está viviendo un cierto declive del entusiasmo de las instituciones públicas por el municipalismo y la descentralización en su conjunto.

Por lo que se refiere al Consejo de Europa, son conocidos los problemas planteados en torno a la negativa de alguno de sus miembros –muy significativamente Rusia– a participar en esta organización y seguir aportando su correspondiente contribución económica al presupuesto de dicha organización internacional. Todo ello ha generado que, como se ha afirmado, una de las principales amenazas que presenta hoy en día la aplicación de la CEAL resida en los recursos, cada vez menores, de que dispone el CPLR para realizar su tarea de seguimiento y vigilancia del cumplimiento de la Carta[20].

A todo ello hay que añadir la compleja articulación de la CEAL respecto del derecho de la Unión Europea. Aunque es cierto que se mueven en

19 Sobre esta cuestión, Cacharro Gosende, Francisco: "Los medios de reacción de las entidades locales frente a posibles incumplimientos legislativos de la Carta Europea de Autonomía Local", en Caamaño Domínguez, Francisco (coord.): *La autonomía de los entes locales en positivo: la Carta Europea de Autonomía Local como fundamento de la suficiencia financiera*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2003, pp. 253-256, y Velasco Caballero, Francisco: *Derecho local. Sistema de fuentes*, *op. cit.*, p. 105.

20 De hecho, la compleja situación presupuestaria del CPLR llevó a que se aprobara la Resolución núm. 425 (2018), de 7 de noviembre, en que se proponía al Consejo de Ministros del Consejo de Europa la modificación de la normativa reguladora del CPLR, al efecto de adaptar mejor su estructura y funcionamiento a las nuevas circunstancias económicas.

ISBN: 978-84-120267-4-0

ámbitos materiales no exactamente coincidentes, el importante desarrollo que ha tenido la Unión Europea, especialmente desde los años 90, con toda seguridad no ha contribuido tampoco a potenciar la aplicación de un tratado internacional, de carácter multilateral, como la CEAL, suscrito en el marco de otra organización supraestatal –el Consejo de Europa–.

Efectivamente, como han puesto de relieve Daniel Sarmiento y Xavier Codina, la articulación de la Carta Europea de Autonomía Local –y del propio Congreso de Poderes Locales y Regionales del Consejo de Europa– en el marco de la Unión Europea resulta cuando menos compleja[21]. En primer lugar, porque, desde una perspectiva institucional, en ocasiones el CPLR puede llegar a superponer su actividad con la desarrollada por otros órganos dentro de la propia Unión Europea; muy especialmente con el Comité de las Regiones, que, como es sabido, es un órgano consultivo representativo de las regiones y los entes locales dentro de la Unión Europea[22].

Pero, por otro lado, desde una perspectiva jurídica, el papel que la CEAL juega en el ámbito del derecho de la Unión Europea es prácticamente inexistente. En efecto, como decíamos, la Carta no es un instrumento normativo aprobado por la Unión Europea, sino por el Consejo de Europa, por lo que solamente vincula a esta organización internacional y no a la Unión Europea. Además, a diferencia de otros textos internacionales (como el Convenio Europeo de Derechos Humanos o la Carta Social Europea), la CEAL no aparece expresamente citada en el derecho primario de la Unión Europea. De ahí que, como apuntaban los autores citados, la misma no haya sido utilizada tampoco por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea como fundamento jurídico central en ninguna de sus decisiones.

5. Perspectivas de futuro y posibilidades de reforma en torno a la CEAL

Desde esta perspectiva, y teniendo en cuenta las consideraciones anteriores, podemos preguntarnos: ¿Qué perspectivas de futuro pueden presentarse para la Carta Europea de Autonomía Local? O, en otras palabras, ¿qué medidas

21 Véase Sarmiento Ramírez-Escudero, Daniel y Codina García-Andrade, Xavier: "La Carta Europea de Autonomía Local y el derecho de la Unión Europea", en esta obra.

22 Véase el artículo 300.3 TFUE, así como el artículo 307, que asigna al Comité de las Regiones la función de ser consultado por el Parlamento Europeo, el Consejo de la Unión Europea o la Comisión Europea, en los casos previstos en los tratados y en cualesquiera otros, en particular aquellos que afecten a la cooperación transfronteriza, en que una de estas instituciones lo estime oportuno.

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

podrían adoptarse para incrementar su grado de aplicación e influencia en los Estados miembros?

5.1. Mayor densidad normativa

En nuestra opinión, la respuesta a esta pregunta podría pasar, en primer lugar, por proponer una modificación del propio contenido de la Carta. Una vez asentados los principios generales que deben guiar la autonomía local en Europa podría pensarse en acometer una revisión del contenido de la CEAL, que permitiera no solo concretar un poco más su contenido, sino, sobre todo, dotar a sus previsiones de un efecto normativo directo (*self-executing*), de manera que este Tratado internacional no requiriera de un desarrollo normativo posterior muy extenso por parte de los Estados miembros. Precisión de contenido que, como se ha avanzado en otro momento, debería propiciar una mayor aplicabilidad en cada país[23].

Ahora bien, no se nos oculta la dificultad de seguir esta línea, en la medida en que la concepción misma de la Carta se fundamenta en la diversidad de los ordenamientos nacionales, y en los complejos equilibrios para aceptar el mínimo común en términos genéricos. Más adelante, no obstante, se planteará una nueva perspectiva, en la línea de incorporar a la CEAL un contenido más funcional de la autonomía local y no meramente organizativo y estructural.

5.2. Modificación del sistema de controles y garantías propios de la CEAL

En segundo lugar, pero muy vinculado con el anterior, creemos que, junto con una mayor densidad normativa de la Carta Europea de Autonomía Local, podría valorarse también una reforma o actualización de su sistema de controles y garantías. Para suplir las carencias a las que nos referíamos anteriormente, mediante una hipotética reforma de la CEAL podría pensarse en la creación de una instancia específica de control jurisdiccional de la Carta, similar a las previstas en otros tratados suscritos por el propio Consejo de Europa –pién-

23 En este sentido, debemos destacar que, en varias ocasiones, el CPLR ha propuesto una revisión general de la CEAL, mediante la adopción de un protocolo de actualización de la misma, que permita clarificar y desarrollar algunos de sus preceptos. Podemos citar, por ejemplo, la Recomendación 228 (2007), de 1 de junio. Sin embargo, hasta la fecha dichas propuestas no han sido finalmente acogidas por el Comité de Ministros del Consejo de Europa. Téngase en cuenta también la Recomendación núm. 429 (2019), de 17 de mayo, a la que nos referiremos posteriormente.

sese, por ejemplo, en el Tribunal Europeo de Derechos Humanos–, encargada de enjuiciar las posibles vulneraciones de este Tratado internacional.

Obviamente, la existencia de un órgano de control de la aplicación de la Carta por los diferentes Estados miembros no solo podría contribuir a garantizar su aplicación por parte de estos, sino que podría contribuir también a fijar una interpretación común sobre su contenido. De todos modos, no se nos escapa que una operación de este tipo reviste una enorme envergadura, que difícilmente puede alcanzar un mínimo de realismo si no es después de grandes cambios institucionales en las relaciones entre el Consejo de Europa y los Estados miembros.

Desde esta perspectiva, ante la dificultad de instituir mecanismos jurisdiccionales propios de control de la Carta, podría pensarse en otras alternativas intermedias. Así, otro paso, más limitado, podría consistir en la articulación de un mecanismo similar al establecido en el Protocolo núm. 16 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, que permitiera solicitar, por ejemplo, al Congreso de Poderes Locales y Regionales de Europa, su opinión –meramente consultiva– sobre cuestiones relativas a la defensa de la autonomía local. Por lo tanto, se configuraría como un mecanismo de carácter preventivo, no vinculante, pero que podría ofrecer a los Estados miembros una opinión cualificada sobre la interpretación de la Carta y la aplicación que pretende realizarse en el ordenamiento interno[24].

Por otra parte, podrían potenciarse también los mecanismos de quejas colectivas que ya se prevén actualmente en la CEAL –de forma análoga a los previstos en relación con la Carta Social Europea[25]–, que, como se ha expuesto, pueden coadyuvar a buscar soluciones pactadas o cuasi arbitrales a conflictos

24 Una propuesta similar había sido ya sugerida por la entonces Conferencia de Poderes Locales y Regionales de Europa en la Resolución 233 (1992), de 18 de marzo, surgida de la Conferencia sobre la CEAL celebrada en Barcelona ese mismo año. En este sentido, debemos citar también Tornos Mas, Joaquín: "Por un sistema de control de la Carta Europea de Autonomía Local", en AA. VV.: *Estudios sobre la Carta Europea de Autonomía Local*, Ayuntamiento de Barcelona, Barcelona, 1994, pp. 234-236. Dicho autor, partiendo del débil sistema de garantías previsto en la Carta, consideraba oportuno incorporar a través de un protocolo adicional dos nuevos órganos –un comité permanente y un comité de expertos– encargados, entre otras funciones, de emitir informes sobre la adecuación a la Carta de determinados proyectos normativos.

25 Como es sabido, la Carta Social Europea es un tratado internacional suscrito en el marco del Consejo de Europa en el año 1961 y ratificado por España en el año 1980, que pretende garantizar un amplio conjunto de derechos sociales de los ciudadanos. En el año 1995 se aprobó un protocolo adicional a la Carta Social Europea en que se regula la posibilidad de que determinadas organizaciones públicas, organizaciones no gubernamentales y sindicales puedan presentar quejas colectivas ante el Comité Europeo de Derechos Sociales. Dichos procedimientos podrían finalizar, en su caso, en la adopción de una recomendación por parte del Consejo de Ministros del Consejo de Europa sobre la incorrecta aplicación de la Carta Social Europea.

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

concretos surgidos en los diversos países[26]. En este sentido, aunque ciertamente puede resultar problemático que las diferentes asociaciones nacionales de entidades locales o los propios Gobiernos locales concernidos formulen quejas internacionales frente a sus propios Estados, se ha destacado que, con toda seguridad, la utilización hasta ahora meramente testimonial de este mecanismo podría explicarse también por el mero hecho de que muchos de los sujetos legitimados activamente no son conscientes siquiera de su existencia[27]. Por lo que, seguramente, un mejor seguimiento de la aplicación real de la Carta podría fácilmente conseguirse mediante una tarea de formación y divulgación de su contenido, que permitiera, por ejemplo, un mejor conocimiento de este mecanismo; sin perjuicio de que, al mismo tiempo, pudieran repensarse su procedimiento de resolución y el control de su seguimiento.

En cualquier caso, sin negar la posible utilidad de dichas propuestas, también en este caso somos conscientes de la enorme dificultad de dichas reformas. Y es que las tensiones territoriales en Europa y las dificultades presupuestarias que atraviesa el Consejo de Europa nos llevan a pensar que, como apuntaba Ángel M. Moreno, no sea esperable que, al menos a corto o medio plazo, la CEAL sea objeto de refuerzo o profundización a través de una posible reforma de su articulado o de la adopción de algún otro protocolo adicional[28].

5.3. La CEAL en el marco del derecho de la Unión Europea

Por lo que se refiere a la relación de la CEAL con el derecho de la Unión Europea, las previsiones tampoco parecen ser demasiado optimistas. Aunque podríamos plantearnos la posibilidad de que la propia Unión Europea suscribiera la Carta y, de este modo, este Tratado internacional pudiera convertirse también en derecho de la Unión Europea, *a priori* no parece que esta sea una opción demasiado realista. De hecho, así lo han expresado en varias ocasiones los representantes de las instituciones europeas, que se han mostrado claramente reacios a dicha posibilidad[29].

26 Véase Moreno Molina, Ángel M.: "El seguimiento, por el Consejo de Europa, de la aplicación de la Carta Europea de Autonomía Local en sus Estados miembros", en esta misma obra.

27 En este sentido, Boggero, Giovanni: *Constitutional Principles of Self-Government in Europe*, *op. cit.*, pp. 62-63, y Himsworth, Chris: *The European Charter of Local Self-Government. A Treaty for Local Democracy*, *op. cit.*, p. 102.

28 Véase Moreno Molina, Ángel M.: "El seguimiento, por el Consejo de Europa, de la aplicación de la Carta Europea de Autonomía Local en sus Estados miembros", en esta misma obra.

29 En este sentido, por ejemplo, resulta significativa la respuesta escrita del vicepresidente primero de la Comisión Europea, Hans Timmerman, de 8 de junio de 2018, a la pregunta planteada en el Parlamento Europeo sobre dicha posibilidad, en la que se afirma: "The European

ISBN: 978-84-120267-4-0

Seguramente, los motivos de dicha negativa puedan ser varios. El más evidente es que, de acuerdo con el derecho primario, la Unión Europea no dispone de competencias expresas para regular la organización interna de los diferentes Estados miembros, ni para fijar el estatus constitucional de sus entidades territoriales (*ex* arts. 3 y 4 TFUE). Pero es que, además, de acuerdo con el artículo 15.1 de la CEAL, podríamos encontrarnos también con problemas de carácter práctico, por cuanto este precepto prevé que la firma de la Carta Europea de Autonomía Local estará abierta a los diferentes Estados miembros del Consejo de Europa, pero no específicamente a otras organizaciones internacionales[30]. Por lo que, difícilmente, la Unión Europea, como actor en el ámbito internacional, podría formar parte de la Carta.

De todos modos, y dejando ahora al margen las interesantes posibilidades que ofrece la CEAL como límite nacional a la aplicación del derecho de la Unión Europea expuestas por Daniel Sarmiento y Xavier Codina[31], la imposibilidad de que la Unión Europea suscriba directamente la CEAL no excluye la posibilidad de buscar otros mecanismos institucionales que permitan mejorar el entendimiento entre ambas organizaciones internacionales y, de paso, clarificar la posición jurídica de la Carta en el ámbito del derecho de la Unión Europea.

Así, teniendo en cuenta que la CEAL ha sido ratificada por todos los Estados miembros de la Unión Europea y que, por lo tanto, sus principios forman parte de la identidad constitucional común de estos, podríamos pensar en la posibilidad de establecer un protocolo entre la Unión Europea y el Consejo de Europa, a fin de que la CEAL pudiera ser utilizada para la evaluación *a priori* de los proyectos normativos elaborados en el marco de la Unión Europea que pudieran afectar a la autonomía local[32]. Y es que,

---

Charter of Local Self-Government, in its Part III, Article 15, provides that 'this Charter shall be open for signature by the Member States of the Council of Europe' only. No possibility for accession by the European Union is foreseen. Moreover, since the European Union may not interfere with the internal organization of the Member States, but is, on the contrary, obliged to respect their fundamental structures, political and constitutional, inclusive of regional and local self-government (Article 4(2) of the Treaty on European Union (TEU)), the Union would not have the competence to adhere to the European Charter of Local Self-Government".

30 En este sentido, debemos recordar que el CPLR, por ejemplo, en la Recomendación 218 (2007), de 1 de junio, había planteado ya al Comité de Ministros del Consejo de Europa la posibilidad de modificar el texto de la CEAL para ampliar el ámbito de aplicación de la Carta a la UE y a otros Estados no europeos. Sin embargo, dicha propuesta no fue finalmente acogida por los ministros europeos.

31 Véase Sarmiento Ramírez-Escudero, Daniel y Codina García-Andrade, Xavier: "La Carta Europea de Autonomía Local y el derecho de la Unión Europea", en esta obra.

32 Véase Font i Llovet, Tomàs: "El significado de la Carta Europea de Autonomía Local y sus retos actuales", en esta obra. En el mismo sentido, entre otros, Marcou, Gerard y

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

como ha quedado ya dicho, aunque formalmente la Unión Europea no entra a valorar la organización interna de los diferentes Estados miembros (*ex* art. 4.2 TFUE), lo cierto es que, en la práctica –como nos lo demuestra, por ejemplo, la normativa europea en materia de contratación pública o medio ambiente–, los diferentes niveles de organización territorial interna de los Estados miembros se encuentran sujetos directamente, y cada vez con más intensidad, a las regulaciones sustantivas establecidas por la Unión.

Desde esta perspectiva, la posibilidad de que, con carácter meramente consultivo, el CPLR del Consejo de Europa pudiera pronunciarse sobre los proyectos de directivas o reglamentos elaborados por la Unión Europea, podría contribuir a evaluar mejor el impacto que dichas normas producen en el ámbito del gobierno local. Ahora bien, como se ha destacado por algún autor, resulta un poco extraño que un órgano de una organización internacional participe en el control o *monitoraje* de la actividad legislativa de otra organización internacional[33].

5.4. La aplicación de la CEAL en España

Sin perjuicio de las consideraciones anteriores, la indudable dificultad de acometer las reformas necesarias para llevar a cabo dichas propuestas nos lleva a pensar que, sin duda alguna, es en el ámbito interno de cada Estado miembro donde resulta más fácil poder profundizar en la aplicación práctica de la Carta Europea de Autonomía Local. En este sentido, y aun sin poder realizar un análisis en profundidad de cada una de ellos, creemos que en nuestro ordenamiento dichas reformas podrían proyectarse a muy diversos niveles.

5.4.1. Reformas constitucionales

En primer lugar, podría pensarse en una reforma del Título VIII de nuestro texto constitucional, en el sentido de incrementar su densidad normativa en lo que a la regulación de la autonomía local se refiere; incorporando algunos de

Akandji-Kombé, Jean-François: *La Charte européenne de l'autonomie locale et l'impact du droit communautaire sur les collectivités locales des Etats membres. Rapport pour le Comité européen sur la démocratie locale et régionale et pour le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux*, Kiev, 2011, p. 29.

33 Boggero, Giovanni: *Constitutional Principles of Self-Government in Europe*, *op. cit.*, p. 73.

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

los principios que se derivan de la CEAL y que quizá no tienen una plasmación expresa en la Constitución.

Aunque, nuevamente, estamos ante un escenario hipotético y ya se han mencionado anteriormente las dificultades de implementación de dichas reformas, podría pensarse, por ejemplo, en añadir a la Constitución una definición expresa del contenido del principio de autonomía local, en términos similares a los previstos en el artículo 3.1 de la Carta, que permitiera superar su entendimiento como una mera garantía institucional. De este modo, se fijaría un estándar mínimo de autonomía al legislador básico estatal, que, actuando como límite, evitaría el amplio margen de decisión que –como ha puesto de relieve, por ejemplo, la Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 41/2016, de 3 de marzo– permite actualmente el vigente artículo 137 de la Constitución[34].

En términos parecidos, como complemento de lo anterior, podría pensarse también en la incorporación al texto constitucional del principio de subsidiariedad en el ámbito local. Así, tomando como referencia el artículo 4.3 de la CEAL, la inclusión en nuestra Constitución de una cláusula preferencial del ejercicio de las competencias públicas por el nivel más cercano a los ciudadanos, aunque no garantizaría a los Gobiernos locales un conjunto concreto y delimitado de competencias propias, sí que permitirá, como mínimo, obligar al legislador estatal y autonómico a tener que justificar la concreta atribución de una determinada competencia. De este modo, la garantía constitucional de la autonomía local no solo se configuraría como un límite negativo al legislador, sino que permitiría evaluar la razonabilidad de las medidas legislativas propuestas. En definitiva, la subsidiariedad se configuraría como un principio constitucional expreso que permitiría ponderar, junto a los demás principios y valores constitucionales, el desarrollo normativo de la autonomía local.

Una dinámica de este tipo ya se ha producido en otros países de nuestro entorno, como por ejemplo en Italia, donde en el año 2001 se procedió a la reforma del Título V de la Constitución. Desde ese momento, se articula

34 En efecto, la doctrina ha señalado que, de acuerdo con la citada STC núm. 41/2016, la competencia básica estatal permite al Estado regular la autonomía local de un modo muy diverso. Así, manteniéndose dentro de los muy amplios márgenes que le permite el artículo 137 de la Constitución, el legislador puede optar tanto por una amplia autonomía local como por una autonomía mucho más restringida. En este sentido, podemos citar, entre otros muchos, Velasco Caballero, Francisco: "Juicio constitucional sobre la LRSAL: punto final", en *Anuario de Derecho Municipal 2016*, núm. 10, 2017, p. 26, o Medina Alcoz, Luis: "La distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas a la luz de las sentencias constitucionales sobre la reforma local de 2013", en *Anuario del Gobierno Local 2015/16*, Barcelona, 2016, p. 193.

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

la distribución de competencias administrativas entre los diferentes entes territoriales sobre la base de la prioridad en favor del municipio, salvo que, en aplicación de los principios de subsidiariedad, diferenciación o adecuación, estas deban ser atribuidas a los entes territoriales superiores[35].

En nuestra opinión, una mayor concreción del contenido de la autonomía local garantizada constitucionalmente, así como de los principios, como el de subsidiariedad, que la acompañan, podría cumplir una importante función orientadora del legislador, especialmente si ello tuviera lugar en el contexto de una mayor interiorización de la materia del régimen local en el ámbito de las competencias autonómicas, como ha sido postulado. Los riesgos de un posible menor respeto de las comunidades autónomas sobre la autonomía local, que en el pasado se han hecho realidad, pueden disiparse ya sea con un mayor contenido estatutario, ya sea, al menos en sus mínimos comunes, con una mejor disciplina constitucional[36].

En segundo lugar, como ya se ha planteado en el capítulo introductorio, podría pensarse también en la incorporación al texto constitucional de una referencia o cláusula similar al artículo 10.2 de la Constitución, que permitiera interpretar los artículos del Título VIII de la Constitución de acuerdo con los preceptos de la Carta Europea de Autonomía Local[37]. En efecto, como hemos examinado anteriormente, actualmente, con algunas pocas excepciones, la CEAL no es un parámetro interpretativo de la Constitución obligatorio para el Tribunal Constitucional, lo que puede llevar a que el máximo intérprete constitucional aplique un concepto de autonomía local más restrictivo que el previsto teóricamente por la CEAL. Por lo que, como en el caso anterior, la previsión expresa de la CEAL como criterio interpretativo vinculante para el Tribunal Constitucional en esta materia permitiría contribuir a una mejor identificación del contenido del derecho de las entidades locales a gestionar y ordenar una parte importante de los asuntos públicos.

35 En este sentido, entre otros, Vandelli, Luciano: *Il sistema delle autonomie locali*, Il Mulino, 7.ª ed., 2018, p. 50.

36 Véase Font i Llovet, Tomàs: "El municipio constitucional: balance y perspectivas de reforma", en Vaquer Caballería, Marcos, Moreno Molina, Ángel Manuel y Descalzo González, Antonio (coords.): *Estudios de derecho público en homenaje a Luciano Parejo Alfonso*, t. III, Tirant lo Blanch, Valencia, 2018, pp. 2409 y ss.

37 Se ha referido también a esta posibilidad Nieto Garrido, Eva: *El Estatuto Constitucional de los Entes Locales. La autonomía local y la vinculación negativa a la ley. Una propuesta de reforma constitucional*, Thomson Reuters – Aranzadi, Navarra, 2018, p. 176. Una lectura crítica de esta posibilidad, en cuanto a la posible alteración del orden constitucional de distribución territorial del poder que puede conllevar, podemos encontrarla también en Velasco Caballero, Francisco: *Derecho local. Sistema de fuentes*, *op. cit.*, pp. 92-94.

ISBN: 978-84-120267-4-0

Finalmente, ante la ya denunciada ineficacia y complejidad del conflicto en defensa de la autonomía local, debería también profundizarse en la protección jurisprudencial de la autonomía local en el ámbito constitucional. En este sentido, las propuestas pueden ser muy diversas[38]: desde la ampliación de los sujetos legitimados constitucionalmente para interponer el recurso de inconstitucionalidad previsto en el artículo l62.1 a) de la Constitución –al efecto de incluir también a los Gobiernos locales–[39] hasta la posibilidad de crear un nuevo recurso jurisdiccional directo contra normas con rango de ley lesivas de la autonomía local. En todo caso, huyendo de soluciones meramente formales, dichas reformas deberían ofrecer un remedio efectivo a los Gobiernos locales en defensa de la autonomía local constitucionalmente garantizada.

5.4.2. Reformas de la legislación básica estatal

En segundo lugar, ante la dificultad de abordar en este momento la reforma constitucional del modelo territorial español, podría, en su caso, explorarse también una reforma del marco normativo básico estatal. De nuevo, aquí las posibilidades de reforma podrían ser muy diversas, al efecto de incorporar a la LBRL algunos de los contenidos de la CEAL que, como se ha expuesto a lo largo de esta obra, no están expresamente previstos.

Aunque en este apartado conclusivo no podamos desarrollar estas propuestas de un modo más extenso, podría pensarse en el ya indicado principio de subsidiariedad y/o en la introducción de una cláusula general de competencias municipales que, de acuerdo con el artículo 4.2 de la CEAL, permitiera a las entidades locales ejercer todas aquellas competencias no

38 Estas y otras opciones fueron ya avanzadas en VV. AA.: *Defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional*, INAP, Madrid, 1999. Asimismo, sobre dichas propuestas, pueden citarse, entre otros, Cabello Fernández, María Dolores: *El conflicto en defensa de la autonomía local*, Thomson – Civitas, Madrid, 2003, pp. 76-91, o Pérez Tremps, Pablo: *La defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional*, Diputació de Barcelona – Marcial Pons, Madrid, 1998, pp. 25-48.

39 En este punto, Eva Nieto se muestra favorable a la legitimación individual de las entidades locales para formular dicho recurso, no solo porque nuestro modelo de descentralización territorial exige que las entidades locales que vean afectada su autonomía por disposiciones con rango de ley deban poder acudir al Tribunal Constitucional, sino también porque el argumento de que ello coadyuvará al incremento de la carga ya existente de trabajo en dicho Tribunal no es de recibo en el modelo español de control concentrado de constitucionalidad de las normas. Puede citarse Nieto Garrido, Eva: *El Estatuto Constitucional de los Entes Locales. La autonomía local y la vinculación negativa a la ley. Una propuesta de reforma constitucional*, *op. cit.*, p. 133.

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

atribuidas expresamente a otra entidad pública. Y es que, como se ha dicho, aunque es cierto que el vigente artículo 7.4 de la LBRL –al regular las denominadas competencias impropias– puede actuar como una suerte de habilitación legislativa general, como puso de relieve la Recomendación del Congreso de Poderes Locales y Regionales del Consejo de Europa núm. 336 (2013), de 20 de marzo, los exigentes límites que se imponen al ejercicio de dichas competencias, y la supervisión autonómica a que se someten, impiden poder hablar realmente de una cláusula general de competencias.

Igualmente, como se puso también de relieve en la citada Recomendación núm. 336 (2013), de 20 de marzo, la posición jurídica de los Gobiernos locales en nuestro ordenamiento podría reforzarse incrementando el diálogo entre el poder central y el local en el ámbito normativo. A tal efecto podrían preverse nuevas formas de participación de las entidades locales en el ámbito legislativo estatal. Y es que, como señala expresamente el artículo 4.6 de la CEAL, la autonomía local no se agota solamente en el ámbito organizativo o de las competencias propias, sino que se proyecta también en la capacidad de participar en la elaboración de aquellas decisiones de instancias territoriales superiores que puedan afectarles directamente[40].

Así, partiendo del limitadísimo papel que juega hoy en día el Senado como Cámara de representación de los intereses locales, y más allá de las funciones de cooperación interadministrativa que las entidades locales desarrollan con el Estado en el marco de la Comisión Nacional de Administración Local o la Conferencia Sectorial para Asuntos Locales, podría pensarse en la creación de nuevos mecanismos que permitieran a los Gobiernos locales intervenir activamente y de forma directa en la elaboración de aquellas iniciativas legislativas que pudieran afectarles. Para ello, sin necesidad de mayor esfuerzo, el legislador estatal podría tomar fácilmente como referencia algunas de las iniciativas más recientes, y ambiciosas, puestas en marcha en el ámbito autonómico, como, por ejemplo, la Comisión de Garantías de la Autonomía Local prevista en la Ley 3/2019, de 22 de enero, de garantía de la autonomía municipal de Extremadura, o la Comisión de Gobiernos Locales de Euskadi prevista en la Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi.

40 Sobre estas cuestiones, con carácter general, Medina Alcoz, Luis: *La participación de los entes locales en la elaboración de normas autonómicas y estatales*, INAP, Madrid, 2009, y Vilalta Reixach, Marc: *La participación de los entes locales en la elaboración de normas autonómicas y estatales*, Iustel, Madrid, 2007. Sobre la consulta a las autoridades locales prevista en la CEAL, véase también la Recomendación del Congreso de Poderes Locales y Regionales del Consejo de Europa núm. 171 (2005), de 2 de junio.

ISBN: 978-84-120267-4-0

Por otro lado, como ya se ha destacado en el capítulo introductorio, la Declaración efectuada por el Reino de España en relación con la aplicación del art. 3.2 de la CEAL, relativo a la elección directa de las asambleas locales, permite mantener el sistema de elección de segundo grado de las diputaciones provinciales establecido por los arts. 204 y siguientes de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General. Se trata de una cuestión ampliamente discutida, más aún cuando la LRSAL ha pretendido incrementar el papel de las diputaciones. Queda aquí simplemente dicho que las eventuales reformas legislativas que pudieran favorecer la eliminación de la Declaración citada convendrían en dar una mayor efectividad a la Carta[41].

6. Perspectivas de futuro: ¿De la Carta Europea de Autonomía Local a la Carta Europea de las Ciudades?

6.1. "Reforzar la democracia local y regional en el siglo XXI": ¿el canto del cisne?

El futuro aparece incierto. Después de un periodo de indudable consolidación y difusión de la CEAL como mecanismo de refuerzo de la democracia municipal y de la autonomía local, y como instrumento tendencialmente eficaz de cara a la descentralización en los Estados europeos, parece haber llegado un momento de una cierta ralentización.

Como ya hemos mencionado, en algún caso se ha hablado de un cierto "desfallecimiento" en el Consejo de Europa, en concreto en el CPLR, posiblemente relacionado con las restricciones presupuestarias a que se ven sometidos en los últimos tiempos. El contexto político y económico, pero también social y cultural, de la Europa actual está sembrado de incertidumbres, de desapego hacia la política y desconfianza en el sistema democrático, y cunde el temor de que los valores fundamentales del propio Consejo de Europa, a saber, la defensa de la democracia, los derechos humanos y el Estado de derecho, están en riesgo.

41 En este sentido, el propio CPLR ha puesto el acento en el carácter temporal que deberían tener las reservas efectuadas por los diferentes Estados miembros al texto de la Carta, animando a todos sus miembros a ratificar íntegramente todas las previsiones de la CEAL. En este sentido, por ejemplo, la Declaración de Jean-Claude Frécon, expresidente de la Cámara de Poderes Locales del Consejo de Europa, hecha en Estrasburgo en octubre de 2013: https://rm.coe.int/1680719987.

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

Ante este panorama, el propio Congreso de Poderes Locales y Regionales del Consejo de Europa ha adoptado recientemente una importante Recomendación, dirigida al Comité de Ministros, donde se pone de manifiesto la gravedad en su análisis de la situación crítica que vive la democracia en Europa, así como su determinación de dar un nuevo impulso a la Carta Europea de Autonomía Local como instrumento esencial para la defensa de la democracia y de los valores del Estado de derecho.

La Recomendación núm. 429 (2019), de 17 de mayo, titulada "La contribución del Congreso a la reflexión sobre el futuro del Consejo de Europa (Sesión ministerial de Helsinki, 16-17 mayo de 2019)", parte del convencimiento del Congreso de que "la dimensión municipal y regional puede ser una ayuda significativa en relación con la renovación del vínculo con los ciudadanos. De este modo, se restablece la confianza en los procesos e instituciones democráticas y el Congreso puede aportar tanto su experiencia como las de los municipios y de las regiones a las que representa para así desarrollar estrategias globales cuyo objetivo sea la redinamización y regeneración democrática europea".

El texto anexo a que se remite la Recomendación, y que lleva por título "Reforzar la democracia a nivel municipal y regional del siglo XXI", contiene en primer lugar un análisis de las circunstancias actuales, que parten de reconocer los valores adquiridos a lo largo de los últimos decenios:

> *3. La democracia a nivel local desempeña un papel clave en la edificación de sociedades pluralistas y cohesionadas, lo que puede considerarse, con absoluto fundamento, uno de los logros más relevantes del Consejo de Europa.*
>
> *4. Los propios Gobiernos nacionales lo reconocieron cuando establecieron, en el preámbulo de la Carta Europea de Autonomía Local, la democracia local como uno de los principales fundamentos de todos los regímenes democráticos. La relevancia de las comunidades y de sus representantes electos se ha convertido en una reconocida característica del Consejo de Europa y, en la actualidad, ofrece a la Organización una valiosa oportunidad para contribuir de forma positiva al debate democrático que se desarrolla en nuestros países miembros.*

A continuación, el Congreso expone sintéticamente los factores de todo tipo que están provocando una mutación real en la vida democrática de los ciudadanos:

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

6. Las amenazas hoy tangibles relativas al calentamiento global, la percepción más general que cualquiera de nosotros tiene de la degradación del medio ambiente a consecuencia de la actividad humana, el inicio del colapso de la biodiversidad, la lucha por hacer frente a la celeridad de los cambios tecnológicos y las consecuencias sobre el empleo, los retos que supone la inmigración, la globalización de nuestra economía que perjudica a nuestras referencias culturales tradicionales, constituyen la "punta del iceberg" de este cambio sistémico mundial.

7. Estos cambios afectan a nuestra forma de ver y pensar. Ciertos referentes intelectuales se tambalean, suscitan de forma particular la ansiedad social y la evolución de nuestras percepciones políticas que se traduce, de forma más específica, en una crisis de la representación que se manifiesta en numerosos países europeos, particularmente por el auge de tendencias antiliberales, el retorno de las tentaciones autoritarias, la recuperación de la popularidad del nacionalismo y, al mismo tiempo, las aspiraciones territoriales de secesión con una trivialización de la sociedad de "conflicto", implican nuevas formas de violencia individuales y colectivas. Se ha observado un cierto número de estos fenómenos durante las misiones de seguimiento y las misiones de observación electoral del Congreso.

Para hacer frente a tales riesgos, el Congreso apela a la intervención tanto del Consejo de Europa como de los Estados miembros y las colectividades territoriales, pero le importa destacar el papel determinante de estas últimas, así como el rol de los alcaldes y electos locales en la recuperación de la confianza democrática:

16. Nuestros territorios, esa malla tupida de entidades a nivel humano, frecuentemente forjados por siglos de historia y cultura, perdieron visibilidad política en el momento en el que surgió la preocupación por lo nacional en nuestras culturas políticas. Actualmente, a la luz de las diversas crisis que atravesamos, deben suscitar un interés renovado.

(...)

20. No obstante, las Administraciones no son inmunes a los desafíos y a la agitación a la que se enfrentan nuestras sociedades en la actualidad,

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

circunstancias agravadas frecuentemente por las medidas de austeridad que afectan a su capacidad para servir a las poblaciones. Sin embargo, son precisamente los representantes electos a nivel local y regional a quienes los ciudadanos se dirigen en primera instancia para obtener respuestas.

21. Las Administraciones municipales y regionales resultan cruciales para el mantenimiento de un tejido social fuerte, además de que la creciente importancia del papel que desempeña el alcalde en la sociedad es un hecho político. Los alcaldes, los cargos electos a nivel local y regional, encabezan los grandes acontecimientos de la vida colectiva (...).

22. Los ayuntamientos y los concejales, en tanto que cargos electos locales, son los representantes del poder público que más cerca se encuentran de los ciudadanos, el último baluarte contra el rechazo más global de la representación política (...).

24. Los Estados centrales pueden y deben utilizar la confianza en los alcaldes y en nuestros territorios para revitalizar la democracia. Es necesario reevaluar el impacto del nivel local en la participación de los ciudadanos en las instituciones públicas y el papel de los alcaldes y de los cargos electos en la construcción de una democracia europea. Ahí reside el interés bien entendido de los responsables en todos los niveles de gobernanza.

El Congreso muestra su convicción de que la crisis actual encierra la oportunidad de reconocer en el entramado territorial del mundo local el pilar para apoyar la renovación de la democracia europea, a la vista de sus enormes posibilidades de actuación:

26. El nivel local es un territorio privilegiado de democracia participativa. Garantiza un grado sustancial de participación de los ciudadanos en los asuntos públicos y en la toma de decisiones. Ofrece una excelente plataforma para la utilización de prácticas y herramientas innovadoras, tales como la digitalización y el "gobierno abierto", con objeto de reforzar aún más los procedimientos democráticos. Igualmente, las Administraciones locales o regionales resultan elementos clave en la afirmación de la identidad cultural y la ejecución de las políticas nacionales, así como los pactos internacionales, tales como los Objetivos de desarrollo sostenible de 2030 de Naciones Unidas, cuya dimensión local ya se ha puesto en marcha en numerosos países. Las

ciudades y las regiones contribuyen de igual modo a la ejecución de numerosas convenciones del Consejo de Europa, que se ocupan de una gran variedad de cuestiones, desde el paisaje a la Carta social, pasando por la igualdad de género y los derechos de las minorías y los niños, lo que permite que la Organización amplíe su campo de acción más allá de los ministerios centrales de los Estados miembros.

En consecuencia, el Congreso de Poderes Locales y Regionales de Europa concluye de forma terminante del siguiente modo:

28. Estamos convencidos de que el Consejo de Europa y sus Estados miembros deben invertir en comunidades locales y regionales resilientes. La herramienta adecuada para ello es el Congreso, que dispone del marco jurídico de la Carta Europea de Autonomía Local y de la experiencia del seguimiento de su ejecución. A su vez, este marco debe reforzarse, al igual que las capacidades operacionales y presupuestarias del Congreso. Por consiguiente, los miembros del Congreso apelan a una renovación de la Carta Europea de Autonomía Local para adaptarse mejor a los desafíos y posibilidades nuevas que emanan del Programa de desarrollo sostenible (objetivos de desarrollo sostenible) y de la digitalización.

Acaba el texto del Anexo con una apelación a la experiencia del propio Congreso en el seguimiento de la democracia local, su conocimiento de la praxis territorial y, por consiguiente, la necesidad de reforzar su presupuesto para seguir cumpliendo con eficacia su cometido:

30. (...) Actualmente, y como nunca antes, el mantenimiento de un modelo europeo de equilibrio de poderes impone un mayor uso de la democracia de proximidad, con un nuevo pacto socioterritorial (...).

Como se ha visto, este importante documento de naturaleza política, en lo que aquí afecta, hace un llamamiento claro a tres aspectos instrumentales para esa tarea de refuerzo y recuperación de la democracia en Europa a través de la democracia local:

En primer lugar, la reafirmación del propio Congreso como institución operativa de primer orden para desarrollar esta misión.

En segundo lugar, la utilización de dos instrumentos básicos ya existentes en sus manos: el marco jurídico constituido por la CEAL, y el conocimiento

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

y la experiencia política acumulados con el seguimiento en la aplicación de la Carta.

Y, en tercer lugar, el Congreso hace un llamamiento a la necesaria adaptación de la propia Carta Europea de Autonomía Local a las nuevas exigencias y posibilidades que derivan de instrumentos internacionales de carácter general, como es el Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo sostenible y la digitalización.

Este último aspecto ofrece una interesante novedad. Precisamente se ha discutido si después de 30 años de vigencia la CEAL requiere algún tipo de actualización en cuanto a su contenido, habiéndose planteado perspectivas más o menos plausibles para incorporar a su contenido mayores concreciones y nuevos paradigmas más actuales[42], aunque, como ya ha quedado dicho, no parece fácil una inmediata concreción de estas aspiraciones. Una vinculación de la CEAL a elementos no meramente estructurales de la autonomía local, sino también a objetivos y finalidades a los que atender en ejercicio del poder local, significaría una mutación importante de su misma concepción. La incorporación de ciertas políticas públicas, por más transversales y universales que sean, como puedan ser los objetivos del desarrollo sostenible, representaría una funcionalización muy innovadora de la autonomía local. En este sentido, no cabe duda de que los objetivos de la Agenda 2030 de las Naciones Unidas para el desarrollo sostenible constituyen una referencia inexcusable, situando a la ciudad en el centro de las políticas públicas, tal y como se concreta, por lo demás, en la Nueva Agenda Urbana aprobada en la Conferencia Habitat III en Quito en 2016.

Se ha visto que en sus orígenes modernos de la postguerra, a mediados del siglo XX, el movimiento municipalista europeo en defensa de la autonomía local concebía esta como medio instrumental de construcción y preservación de la democracia y de las libertades ciudadanas, frente a las tentaciones autoritarias de los Estados. Con los nuevos planteamientos que empiezan a aparecer en el primer cuarto del siglo XXI, aquella visión inicial pasa a enriquecerse con una nueva dimensión, la que vendría a vincular la autonomía local no solo con la democracia y las libertades, sino también con la igualdad social y la solidaridad humana. La transformación conceptual, de continuar, será de gran calado.

42 Véanse, por ejemplo, las conclusiones de la contribución de José Manuel Bandrés en esta obra.

No obstante, lo cierto es que el Comité de Ministros del Consejo de Europa, reunido en Helsinki en mayo de 2019, a tenor de los documentos oficiales aprobados, no parece que haya tomado en consideración, como solicitaba el CPLRE -y en todo caso no ha recogido de manera explícita-, ninguna de las consideraciones y recomendaciones auspiciadas por el Congreso. En realidad los Estados, sus ejecutivos, a través de sus ministros, han concentrado su atención hacia otros aspectos de la política europea, entre ellos, los más directamente dirigidos al núcleo duro de los derechos humanos.

De modo que en el momento actual parece confirmarse la idea de un cierto *impasse* en un eventual movimiento de recuperación o refuerzo de la CEAL. Y ello a pesar de lo contundente del posicionamiento adoptado por el CPLR en su intento de apertura e innovación. Tal vez este haya sido el canto del cisne del municipalismo europeo configurado según los quizás ya viejos esquemas de la segunda postguerra mundial.

6.2. De la autonomía local al poder de las ciudades

Un eventual relanzamiento de la Carta no vendrá, pues, únicamente de la mano del propio Consejo de Europa, que es lo que son sus Estados, ni de los Gobiernos. Tal y como sucedió en 1992, en la Primera Conferencia sobre la Carta Europea celebrada en Barcelona, será necesario reforzar la elaboración doctrinal y académica, la praxis judicial y la reivindicación del propio movimiento municipalista, en unos términos renovados. Es decir, reforzar la "cultura" del municipalismo y de la Carta, pero, eso sí, a partir de nuevos parámetros conceptuales.

En este sentido, la mencionada Recomendación 429 (2019) del CPLR se fundamenta en otro dato de gran relevancia. Reivindica de nuevo "el territorio de talla humana, que había sido perdido de vista con la emergencia del hecho nacional en nuestra cultura". Esto es, la recuperación de la proximidad y de la colectividad cercana, frente a la lejanía del Estado. En este sentido, la reformulación de la autonomía local, el relanzamiento de su Carta Europea, posiblemente deberá enfrentarse a un reto complejo: una determinación de la autonomía y la democracia local no ya en abstracto, como un estándar válido para todo tipo de colectividades locales según decida cada Estado, sino como un valor concreto y tal vez distinto para distintas realidades políticas y sociales cristalizadas en cada colectividad local.

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

En el bien entendido de que se trataría de incrementar el nivel mínimo de autonomía ya adquirido y sobre el que no debería haber marcha atrás, para añadir la garantía de mayores cometidos y recursos según la complejidad y la dimensión de la base social de que se trate en cada caso. Una gradualidad en el estatus básico de las colectividades locales, en la línea del principio de diferenciación ampliamente auspiciado.

Todo ello nos conduce a introducir en el discurso sobre el horizonte próximo de la autonomía local la importancia del fenómeno de las grandes aglomeraciones urbanas como nuevos paradigmas de articulación política y social. El famoso "derecho a la ciudad" de Henri Lefèbvre[43] es ya hoy un objetivo básico a cumplir por una autonomía local formulada en concreto, y la Agenda Urbana para la Unión Europea de 2017 es un buen ejemplo de la incorporación de la ciudad como agente político de primer orden, no ya solo en la gestión de sus propios intereses locales, sino en la de los intereses globales, que son los suyos.

Como señala Zygmunt Bauman, "las ciudades se han convertido en el vertedero de problemas de origen mundial. Los problemas y sufrimientos de sus habitantes tienen raíces planetarias y quienes les representan suelen enfrentarse a una empresa imposible: la de encontrar soluciones locales a problemas que requieren soluciones globales". De modo que, para las ciudades, su autonomía no debe ser solo instrumento de democracia y de libertad, sino también de intervención en la toma de decisiones globales, mucho más allá del simple derecho de consulta y participación que hasta hoy protege el art. 4.6 CEAL.

Lo que hasta hace poco se denominaba autonomía para la gestión de sus propios intereses (art. 1 LBRL), o capacidad efectiva para ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos (art. 3.1 CEAL), ha ganado complejidad en el momento presente. Así, las tareas municipales deben afrontar hoy, además:

– La autogestión de los propios intereses, pero en una situación de fragmentación, diversidad y aun contraposición de intereses, de manera que prima la función de mediación y composición de intereses, así como la creación de un propio espacio jurídico[44].

43 Lefèbvre, Henri: *Le Droit à la ville*, Anthropos, París, 1968.

44 Giglioni, Fabio: "Le città come ordinamento giuridico", en *Le istituzioni del federalismo*, núm. 1, 2018, pp. 29 y ss.

ISBN: 978-84-120267-4-0

- La codecisión en la formulación de la política general nacional y aun transnacional, lo que plantea una real compartición de la representación de la soberanía[45].
- La proyección exterior de las aspiraciones colectivas de la comunidad y captación de recursos suficientes no asequibles en las estructuras estatales, donde las ciudades compiten entre sí (y también cooperan -art. 10.3 CEAL-)[46].

Las ciudades, las grandes aglomeraciones, las metrópolis, están asumiendo cometidos clásicos propios del poder estatal, como son la seguridad pública, la justicia y la seguridad jurídica, la redistribución de la renta, la solidaridad social, la vivienda, la inmigración, la delimitación del mercado, las grandes infraestructuras, incluso las relaciones exteriores o internacionales. En realidad, las ciudades suplen al Estado y necesitan ejercer poderes del Estado.

Una de las principales dificultades estriba en la definición misma de las áreas urbanas, del concepto de ciudad, a efectos de otorgarle relevancia jurídica constitucional y legal. Existe una necesidad de adecuación de la categoría socioeconómica de gran área urbana, de ciudad global, a la categoría jurídica institucional[47]. Los interrogantes se amontonan: ¿La ciudad como sujeto político-constitucional?[48] ¿La ciudad "dentro" del Estado o la ciudad "en lugar" del Estado? ¿Puede conducirse a la fragmentación de la categoría del municipio? ¿Puede ser sustancialmente distinto, con efectos constitucionales o legales, el pueblo y la ciudad, la ciudad y la no-ciudad? ¿Cabe reconocer unos valores superiores o principios éticos a la ciudad?[49]

Y aún más: ¿Podría un tratado internacional, una nueva *Carta Europea de las Ciudades*, o tal vez un Protocolo adicional a la CEAL, otorgar un nuevo estatus sustantivo a esa específica realidad? Por supuesto que no es fácil

45 Antonelli, Vicenzo (dir.): *Città, province, regioni, stato. I luoghi delle decisioni condivise*, Donzelli editore, Roma, 2009.

46 *Vid.* Velasco Caballero, Francisco: "El Derecho de las ciudades globales", en *Anuario de Derecho Municipal 2017*, IDL-UAM, Madrid, 2018, p. 36.

47 Velasco Caballero, Francisco: "El Derecho de las ciudades globales", *op. cit.*, p. 28; Roversi Monaco, Micol: "La città nell'ordinamento giuridico", en *Istituzioni del federalismo*, núm. 4, 2016, pp. 975 y ss.

48 Son de interés la reforma constitucional de 2001 y luego la legal de 2014, efectuadas en Italia para la introducción de la categoría de "ciudad metropolitana" como nuevo elemento constitutivo de la organización territorial de la República. *Vid.* Vandelli, Luciano: *Il sistema delle autonomie locali*, Il Mulino, 7.ª ed., 2018, pp. 94 y ss.

49 Senett, Richard: *Construir y habitar. Ética para la Ciudad*, Anagrama, Barcelona, 2018, y Pozo, Juan Manuel del: *Ciutats de valors, ciutats valuoses. Un assaig d'ètica urbana*, Barcino, Barcelona, 2019.

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

imaginar que los Estados vayan a reforzar a su competidor más cercano, que ahora es ya la ciudad. Pero este competidor también puede ser su más eficaz aliado en la defensa del propio Estado frente a la globalización.

No es de descartar que este sea el aliento que pueda dar vida renovada a instrumentos como la Carta Europea de Autonomía Local, instrumentos que han cumplido un servicio destacado en la defensa de la democracia y de las libertades ciudadanas, y que están llamados a ampliar sus objetivos y sus medios y adecuarlos a las necesidades del futuro inmediato en un horizonte hacia la igualdad y la solidaridad.

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