

CONSEJO DE EUROPA



**CARTA
EUROPEA
DE LA
AUTONOMIA LOCAL**



MINISTERIO DE ADMINISTRACION TERRITORIAL
INSTITUTO DE ESTUDIOS DE ADMINISTRACION LOCAL

PRESENTACION

El Consejo de Europa, fundado en 1949, es la más antigua de las instituciones europeas y la que agrupa un mayor número de países. Los objetivos que justificaron su creación continúan aún vigentes: la acción en favor de una unidad europea más estrecha, la mejora de las condiciones de vida, el desarrollo de los valores humanos en Europa y la defensa de los principios de la democracia parlamentaria y de los derechos humanos.

La profundización territorial de la democracia y la progresiva asociación de las colectividades locales al ambicioso proyecto de la unidad europea fue siempre una preocupación preferente en las actividades del Consejo de Europa. Ya en 1957 se funda la Conferencia Europea de Poderes Locales, órgano cuyo objeto era —y sigue siendo— vincular a los representantes de los poderes locales a los problemas europeos.

En el seno de la referida Conferencia Permanente se debaten los problemas de actualidad que presentan un interés recíproco para los poderes locales y regionales dentro de Europa y se infor-

Depósito legal: M. 40.227-1985

Imprenta FARESO, S. A. · Paseo de la Dirección, 5 · 28039 Madrid

ma a éstos sobre los progresos de la unificación europea, solicitando su colaboración en esta tarea.

Pues bien, en el seno del Comité director para Asuntos Regionales y Municipales se ha conseguido ulimar, tras varios años de trabajos realizados por un grupo de expertos, el texto de la Carta Europea de Autonomía Local, cuyo contenido, inicialmente aceptado por los Ministros responsables de las entidades locales en la reunión celebrada en Roma durante el mes de noviembre de 1984, fue, por fin, aprobado por el Comité de Ministros. Los debates en este foro han sido de sumo interés porque han permitido, de un lado, discutir a fondo las distintas concepciones que sobre el régimen local existen en Europa y, de otro, conocer el significado y peso que las Administraciones Públicas locales tienen en el conjunto del sector público de sus respectivos países.

El texto así ultimado, que hoy se publica en España por vez primera, es el fruto del entendimiento no siempre fácil a que hubo que llegarse entre representantes de países cuyas estructuras de reparto territorial del poder resultan tan diferentes.

Quisiera resaltar en esta breve presentación aquellos preceptos de la Carta que, a mi juicio, constituyen una aportación de mayor relieve en

la nueva comprensión del gobierno local. En primer lugar, la definición misma de la autonomía local concebida como el derecho y la capacidad efectiva de las colectividades locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la Ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes, y cuyo reconocimiento debe venir asegurado por la Constitución o, si ello no es posible (supuesto no-torio el de la Gran Bretaña que carece de Constitución escrita), por la Ley.

En segundo lugar, la atribución de competencias básicas a las Corporaciones Locales, hecha también por la Constitución o por la Ley y que pueden ser plenas y completas o delegadas por una autoridad central o regional, en cuyo caso las Corporaciones Locales deberán gozar de la libertad de adaptar su ejecución a las condiciones locales.

De igual forma, y por último, es la Constitución o la Ley la que define la forma y los supuestos en que puede ser ejercido el control sobre las Corporaciones locales que debe contraerse a la mera legalidad, excepto cuando se trata del ejercicio de competencias delegadas, en cuyo caso puede extenderse a la oportunidad de las medidas adoptadas por las Administraciones Locales, siempre que quede salvaguardado el principio de proporcionalidad entre la amplitud de la intervención y

la significación de los intereses que se trata de preservar.

España defendió, desde el primer momento de las discusiones del texto de la Carta, la fórmula de la Convención para la aprobación de la misma —es decir, su carácter vinculante para los Estados firmantes— frente a la de la simple recomendación, que no obliga a los Gobiernos sino a examinar si sus preceptos pueden de buena fe ser aplicados; tal postura fue defendida tanto en la reunión de Roma como en Estrasburgo en el seno del Comité de Ministros. No sin librarse una fuerte batalla política en el seno del Consejo, tal es la fórmula que al final ha prevalecido.

Con la adhesión a la Carta y la promulgación de la nueva legislación de Régimen Local, cuyo primer hito está constituido por la Ley de 2 de abril de 1985, reguladora de las Bases del Régimen Local y que incorpora claramente los principios informadores de la Carta, nuestro país se cuenta entre aquellos que disponen de un sistema de gobierno local perfectamente ajustado a las exigencias de una Administración Local que debe prestar importantes servicios en adecuada coordinación con las restantes Administraciones públicas. Un sistema, en suma, moderno y progresista.

FÉLIX PONS IRAZAZÁBAL

Ministro de Administración Territorial

Los Estados miembros del Consejo de Europa, firmantes de la presente Carta,

PREAMBULO

Considerando que el objetivo del Consejo de Europa es conseguir una unión más estrecha entre sus miembros, a fin de salvaguardar y promover los ideales y los principios que son su patrimonio común.

Considerando que uno de los medios para que este fin se realice es la conclusión de acuerdos en el campo administrativo.

Considerando que las Corporaciones locales son uno de los principales fundamentos de un Estado democrático.

Considerando que el derecho de los ciudadanos a participar en la gestión de los asuntos públicos forma parte de los principios democráticos comunes a todos los Estados miembros del Consejo de Europa.

Convencidos de que es en este nivel local don-

de este derecho puede ser ejercido más directamente.

Convencidos de que la existencia de Corporaciones locales investidas de responsabilidades efectivas permite una administración a la vez eficaz y próxima al ciudadano.

Conscientes de que la defensa y el fortalecimiento de la Autonomía Local en los diferentes países de Europa representan una contribución esencial en la construcción de una Europa basada en los principios de democracia y descentralización del poder.

Afirmando que esto supone la existencia de Corporaciones locales dotadas de órganos de decisión democráticamente constituidos que se beneficiarán de una amplia autonomía en cuanto a la competencia a las modalidades de ejercicio de estas últimas y a los medios necesarios para el cumplimiento de su misión.

Han convenido lo que sigue:

Artículo 1.º Las partes contratantes se comprometen a considerarse vinculadas por los artículos siguientes de la forma y en las condiciones prescritas por el artículo 12 de la presente Carta.

PARTE PRIMERA

Artículo 2.º

Fundamento constitucional y legal de la autonomía local

El principio de la autonomía local debe estar reconocido en la legislación interna y, en la medida de lo posible, en la Constitución.

Artículo 3.º

Concepto de la autonomía local

1. Por autonomía local se entiende el derecho y la capacidad efectiva de las Corporaciones lo-

cales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la Ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes.

2. Este derecho se ejerce por Asambleas o Consejo integrados por miembros elegidos por sufragio libre, secreto, igual, directo y universal y que pueden disponer de órganos ejecutivos responsables ante ellos mismos. Esta disposición no excluye el recurso a las asambleas de ciudadanos, al referéndum o a cualquier otra forma de participación directa de los ciudadanos allí donde esté permitido por la Ley.

Artículo 4.º

Alcance de la autonomía local

1. Las competencias básicas de las Corporaciones locales vienen fijadas por la Constitución o por la Ley. Sin embargo, esta disposición no impide la atribución a las Corporaciones locales de competencias para fines específicos de conformidad con la Ley.

2. Las Corporaciones locales tienen, dentro del ámbito de la Ley, libertad plena para ejercer su iniciativa en toda materia que no esté exclu-

da de su competencia o atribuida a otra autoridad.

3. El ejercicio de las responsabilidades públicas debe, de modo general, incumbir preferentemente a las autoridades más cercanas a los ciudadanos. La atribución de una responsabilidad a otra autoridad debe tener en cuenta la amplitud o la naturaleza de la tarea o las necesidades de eficacia o economía.

4. Las competencias encomendadas a las Corporaciones locales deben ser normalmente plenas y completas. No pueden ser cuestionadas ni limitadas por otra autoridad central o regional más que dentro del ámbito de la Ley.

5. En caso de delegación de poderes por una autoridad central o regional, las Corporaciones locales deben disfrutar en la medida de lo posible de la libertad de adaptar su ejercicio a las condiciones locales.

6. Las Corporaciones locales deben ser consultadas, en la medida de lo posible, a su debido tiempo y de forma apropiada, a lo largo de los procesos de planificación y de decisión para todas las cuestiones que les afecta directamente.

Artículo 5.º

Protección de los límites territoriales de las Corporaciones locales

Para cualquier modificación de los límites territoriales locales, las Corporaciones locales afectadas deberán ser consultadas previamente. Llegado el caso por vía de referéndum allí donde la legislación lo permita.

Artículo 6.º

Adecuación de las estructuras y de los medios administrativos a los cometidos de las Corporaciones locales

1. Sin perjuicio de las disposiciones más generales creadas por la Ley, las Corporaciones locales deben poder definir por sí mismas las estructuras administrativas internas con las que pretendan dotarse, con objeto de adaptarlas a sus necesidades específicas y a fin de permitir una gestión eficaz.
2. El Estatuto del personal de las Corporaciones locales debe permitir un reclutamiento de calidad, fundamentado en los principios de mérito y capacidad; a este fin debe reunir condiciones adecuadas de formación, remuneración y perspectivas de carrera.

Artículo 7.º

Condiciones del ejercicio de las responsabilidades a nivel local

1. El Estatuto de los candidatos locales votados debe asegurar el libre ejercicio de su mandato.
2. Debe permitir la compensación financiera adecuada a los gastos causados con motivo del ejercicio de su mandato, así como, si llega el caso, la compensación financiera de los beneficios perdidos o una remuneración del trabajo desempeñado y la cobertura social correspondiente.
3. Las funciones y actividades compatibles con el mandato del candidato local votado no pueden ser fijadas más que por Ley o por principios jurídicos fundamentales.

Artículo 8.º

Control administrativo de los actos de las Corporaciones locales

1. Todo control administrativo sobre las Corporaciones locales no puede ser ejercido sino según las normas y en los casos previstos por la Constitución o por la Ley.
2. Todo control administrativo de los actos de las Corporaciones locales no debe normalmente tener como objetivo más que asegurar el respeto de la legalidad y de los principios constitucionales. El control administrativo puede, sin embargo, comprender un control de oportunidad ejercido por las autoridades de nivel superior en lo que concierne a las tareas cuya ejecución ha sido delegada a las Corporaciones locales.
3. El control administrativo de las Corporaciones locales debe ejercerse respetando una proporcionalidad entre la amplitud de la intervención de la autoridad de control y la importancia de los intereses que se pretenden salvaguardar.

Artículo 9.º

Los recursos financieros de las Corporaciones locales

1. Las Corporaciones locales tienen derecho, en el marco de la política económica nacional, a tener recursos propios suficientes de los cuales puedan disponer libremente en el ejercicio de sus competencias.
2. Los recursos financieros de las Corporaciones locales deben ser proporcionales a las competencias previstas por la Constitución o por la Ley.
3. Una parte, al menos, de los recursos financieros de las Corporaciones locales debe provenir de ingresos e impuestos locales, cuyo tipo corresponde fijar a aquéllas, dentro de los límites de la Ley.
4. Los sistemas financieros sobre los cuales descansan los recursos de que disponen las Corporaciones locales deben ser de una naturaleza lo suficientemente diversificada y evolutiva que les permita seguir en la medida de lo posible y en la práctica la evolución real de los costes del ejercicio de sus competencias.
5. La protección de las Corporaciones locales financieramente más débiles reclama la adop-

ción de procedimientos de compensación financiera o de las medidas equivalentes destinadas a corregir los efectos del desigual reparto de las fuentes potenciales de financiación, así como de las cargas que les incumbe. Tales procedimientos o medidas no deben reducir las libertades de opción de las Corporaciones locales, en su propio ámbito de responsabilidad.

6. Las Corporaciones locales deben ser consultadas, según formas apropiadas, sobre las modalidades de adjudicación a éstas de los recursos redistribuidos.

7. En la medida de lo posible, las subvenciones acordadas a las Corporaciones locales no deben ser destinadas a la financiación de proyectos específicos. La concesión de subvenciones no deberá causar perjuicio a la libertad fundamental de la política de las Corporaciones locales, en su propio ámbito de competencia.

8. Con el fin de financiar sus gastos de inversión, las Corporaciones locales deben tener acceso, de conformidad con la Ley, al mercado nacional de capitales.

Artículo 10

El derecho de asociación de las Corporaciones locales

1. Las Corporaciones locales tienen el derecho, en el ejercicio de sus competencias, de cooperar y, en el ámbito de la Ley, a asociarse con otras Corporaciones locales para la realización de tareas de interés común.

2. El derecho de las Corporaciones locales de integrarse en una asociación para la protección y promoción de sus intereses comunes y el de integrarse en una asociación internacional de Corporaciones locales deben ser reconocidos por cada Estado.

3. Las Corporaciones locales pueden, en las condiciones eventualmente previstas por la Ley, cooperar con las Corporaciones de otros Estados.

Artículo 11

Protección legal de la autonomía local

Las Corporaciones locales deben disponer de una vía de recurso jurisdiccional a fin de asegurar el libre ejercicio de sus competencias y el respeto a los principios de autonomía local, consagrados en la Constitución o en la legislación interna.

PARTE SEGUNDA

Disposiciones varias

Artículo 12

Compromisos

1. Cada parte contratante se compromete a considerarse vinculada por veinte, al menos, de los apartados de la primera parte de la Carta, de los que diez, al menos, deberán ser elegidos entre los apartados siguientes:

- Artículo 2.º
- Artículo 3.º, apartados 1 y 2.
- Artículo 4.º, apartados 1, 2 y 4.
- Artículo 5.º
- Artículo 7.º, apartado 1.
- Artículo 8.º, apartado 2.
- Artículo 9.º, apartados 1, 2 y 3.
- Artículo 10, apartado 1.
- Artículo 11.

2. Cada Estado contratante en el momento de depositar los instrumentos de ratificación, aceptación o aprobación, notificará al Secretario General del Consejo de Europa los apartados elegidos conforme a lo dispuesto en el apartado uno del presente artículo.

3. Cada parte contratante podrá, en cualquier momento posterior, declarar por notificación dirigida al Secretario General que se considera vinculada por cualquier otro apartado que figure en esta Carta, que no hubiese todavía aceptado, conforme a las disposiciones del apartado uno del presente artículo. Estos compromisos interiores serán considerados parte integrante de la ratificación, aceptación o aprobación de la parte que hace la notificación y causarán los mismos efectos desde el primer día del mes siguiente a la expiración de un período de tres meses después de la fecha de recepción de la notificación por el Secretario General.

Artículo 13

Entidades a las cuales se aplica la Carta

Los principios de autonomía local contenidos en la presente Carta se aplican a todas las categorías de Corporaciones locales existentes en el

territorio de la parte contratante. Sin embargo, cada parte contratante puede, en el momento de depositar los instrumentos de ratificación, aceptación o aprobación de la presente Carta, designar las categorías de Corporaciones locales y entidades regionales a las que quiere limitar o excluir del campo de aplicación de la presente Carta. Puede igualmente incluir otras categorías de Corporaciones locales o entidades regionales en el campo de aplicación de la Carta por vía de comunicación posterior escrita al Secretario General del Consejo de Europa.

Artículo 14

Comunicación de información

Cada parte contratante transmitirá al Secretario General del Consejo de Europa toda la información apropiada relativa a las disposiciones legislativas y otras medidas que hubiera tomado con el fin de adaptarse a los términos de esta Carta.

PARTE TERCERA

Artículo 15

Firma, ratificación y entrada en vigor

1. La presente Carta está abierta a la firma de los Estados miembros del Consejo de Europa. Será ratificada, aceptada o aprobada. Los documentos de ratificación, aceptación o aprobación serán presentados ante el Secretario General del Consejo de Europa.

2. La presente Carta entrará en vigor el primer día del mes siguiente a la expiración de un período de tres meses después de la fecha en la que cuatro Estados miembros del Consejo de Europa hayan expresado su consentimiento de quedar vinculados, por la Carta, conforme a las disposiciones del apartado anterior.

3. Para todo Estado miembro que exprese posteriormente su consentimiento de ser vinculado por la carta, ésta entrará en vigor el primer

dia del mes siguiente a la expiración de un periodo de tres meses después de la fecha de depósito del instrumento de ratificación, aceptación o aprobación.

Artículo 16

Clausula territorial

1. Todo Estado podrá en el momento de la firma o en el momento del depósito de su instrumento de ratificación, aceptación, aprobación o adhesión designar el o los territorios a los que se aplicará la presente Carta.

2. Todo Estado podrá, en cualquier momento posterior, dirigir una declaración de intención al Secretario General del Consejo de Europa para ampliar la aplicación de la presente Carta a cualquier otro territorio designado en la declaración. La Carta entrará en vigor con respecto a este territorio el primer día del mes siguiente a la expiración de un periodo de tres meses después de la fecha de recepción de la declaración por el Secretario General.

3. Toda declaración hecha en virtud de los dos apartados anteriores podrá ser retirada en lo que concierne a todos los territorios designados en esta declaración por notificación dirigida al

Secretario General. La retirada tendrá efecto el primer día del mes siguiente a la expiración de un periodo de seis meses después de la fecha de recepción de la notificación por el Secretario General.

Artículo 17

Denuncia

1. Ninguna parte contratante puede denunciar la presente carta antes de que finalice un periodo de cinco años después de la fecha de la entrada en vigor de la Carta en lo que la concierne. Esto será notificado al Secretario General del Consejo de Europa con una anticipación de seis meses. Esta denuncia no afecta a la validez de la carta con respecto a las otras partes contratantes, siempre que el número de aquéllas no sea nunca inferior a cuatro.

2. Cada parte contratante puede, según las disposiciones enunciadas en el apartado anterior, denunciar cualquier apartado de la parte primera de la Carta que haya aceptado, siempre que el número y la categoría de los apartados a los cuales esta parte contratante está obligada, permanezcan conformes a las disposiciones del artículo 12, apartado 1. Cada parte contratante que, co-

mo consecuencia de la denuncia de un apartado, no se ajuste a las disposiciones del artículo 12, apartado 1, será considerada como si hubiese denunciado igualmente la Carta en sí misma.

Artículo 18

Notificaciones

El Secretario General del Consejo de Europa notificará a los Estados miembros del Consejo:

- a) Cualquier firma.
- b) La presentación de cualquier documento de ratificación, aceptación o aprobación.
- c) Cualquier fecha de entrada en vigor de la presente Carta, de conformidad con su artículo 15.
- d) Cualquier notificación recibida en aplicación de las disposiciones del artículo 12, apartados 2 y 3.
- e) Cualquier notificación recibida en aplicación de las disposiciones del artículo 13.
- f) Cualquier hecho, notificación o comunicación relativo a esta Carta.