

CARTA EUROPEA DE AUTONOMÍA LOCAL



Congreso de Poderes Locales y Regionales
del Consejo de Europa

The Congress



Le Congrès

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Carta Europea de Autonomía Local

English edition:
European Charter of Local Self-Government

Reproduction of the texts in this publication is authorised provided that the full title of the source, namely the Council of Europe, is cited. If they are intended to be used for commercial purposes or translated into one of the non-official languages of the Council of Europe, please contact publishing@coe.int.

Cover and layout: SPDP, Council of Europe

Photo: Council of Europe

© Council of Europe, January 2021
Printed at the Council of Europe

Índice

Congreso de Poderes Locales y Regionales del Consejo de Europa	5
Carta Europea de Autonomía Local.....	9
Protocolo adicional a la Carta Europea de Autonomía Local sobre el derecho a participar en los asuntos de una Entidad local	23
Carta Europea de Autonomía Local – Informe explicativo.....	33

Congreso de Poderes Locales y Regionales del Consejo de Europa

Introducción

El Congreso de Poderes Locales y Regionales es una institución única en Europa con la responsabilidad de evaluar la situación de la democracia local y regional en los 47 Estados miembros del Consejo de Europa. Su principal función es fortalecer y seguir los avances en la democracia local y regional.

En este contexto, controla la aplicación por los Estados miembros de la Carta Europea de Autonomía Local – el primer instrumento jurídicamente vinculante, adoptado en 1985. La Carta se ha convertido en un tratado sin precedentes para la protección de los derechos de las Entidades locales y regionales, tales como el derecho a la autonomía, el derecho a elegir sus órganos locales, a ejercer sus propias competencias y a contar con estructuras administrativas y recursos financieros, y el derecho al recurso judicial en caso de injerencia de otros niveles de gobierno.

Al enfrentarse a situaciones que, a su juicio, constituyen una amenaza para su funcionamiento, las Entidades locales y regionales recurren cada vez más al Congreso. Estas situaciones son de diversa índole; pueden referirse a alegaciones de una violación directa de una disposición de la Carta, como la falta de consultas por parte del gobierno central con la Entidades locales y regionales sobre una cuestión que les concierne direc-

tamente (artículo 4, párrafo 6, y artículo 9, párrafo 6), o a casos en los que sus recursos financieros no son proporcionales a sus competencias (artículo 9). Estas alegaciones también pueden estar relacionadas con una violación indirecta del espíritu de la Carta. Por ejemplo, los representantes de las Entidades locales pueden pedir al Congreso que estudie el cumplimiento por un Estado miembro de sus obligaciones dimanantes de la ratificación de la Carta por el país. El Congreso puede examinar, por ejemplo, la manera en que se ha reducido el número de municipios, puede realizar comentarios sobre una ley que prohíba al personal de un parlamento ocupar un cargo electivo o sobre un proyecto de ley que suprima los ayuntamientos en la capital de un país, o puede formular observaciones sobre la prohibición de la utilización de una lengua minoritaria en los asuntos locales. Las cuestiones respecto de las cuales se pide al Congreso que formule una opinión sobre la aplicación de la Carta cubren un espectro muy amplio.

A través de sus actividades de supervisión, el Congreso garantiza que la Carta se aplique correctamente, y ayuda a mantener una autonomía local y regional saludable en Europa.

¿Cómo supervisa el Congreso la democracia local y regional?

El Congreso:

- realiza visitas de supervisión periódicas de los 47 Estados miembros;
- examina aspectos específicos de la Carta, y
- observa las elecciones locales y regionales.

Tras sus visitas de supervisión, el Congreso redacta informes que son adoptados por el Comité de Supervisión. Este comité también aprueba recomendaciones que, una vez adoptadas por el Congreso, se dirigen a los Estados miembros.

Desde 1995, el Congreso ha adoptado casi 103 informes de supervisión, y los Estados miembros han emprendido numerosas reformas legislativas. Estos últimos también pueden ratificar disposiciones de la Carta a las que no se han adherido tras la firma del tratado. Asimismo, pueden adoptar las medidas necesarias para firmar y/o ratificar el Protocolo adicional a la Carta sobre el derecho a participar en los asuntos de una Entidad local.

Procedimientos mejorados para una supervisión mejorada

En 2010, como parte de su proceso de reforma, el Congreso adoptó normas que regulan la organización de sus procedimientos de supervisión (Resolución 307 (2010)), revisada en 2013 (Resolución 307 (2010) REV2).

Con el fin de mejorar la calidad de su supervisión, el Congreso decidió:

- llevar a cabo una supervisión más periódica y sistemática de los países que han firmado y ratificado la Carta (aproximadamente cada cinco años), e introducir un método estricto y coherente para el nombramiento de relatores con el fin de asegurar la total imparcialidad de la delegación responsable de la supervisión, y
- complementar este proceso a través de un procedimiento posterior a la supervisión basado en el diálogo político

con las autoridades nacionales, con el fin de proponer, conjuntamente con el país de que se trate, las soluciones más apropiadas a los problemas identificados por la delegación, y de asegurar la aplicación rápida y efectiva de la recomendación formulada por el Congreso en una “hoja de ruta” sometida al gobierno.

De esta manera, el Congreso ayuda a lograr, en los planos local y regional, los objetivos fundamentales del Consejo de Europa, que son fortalecer la democracia a la luz de la Carta Europea de Autonomía Local y su Protocolo adicional sobre el derecho a participar en los asuntos de una Entidad local.

Carta Europea de Autonomía Local

Estrasburgo, 15 de octubre de 1985

Las versiones autorizadas del texto de la Carta Europea de Autonomía Local son las producidas en las lenguas oficiales del Consejo de Europa, a saber, inglés y francés. Están disponibles en el sitio web de la Oficina de Tratados del Consejo de Europa. Las traducciones a las lenguas no oficiales del Consejo de Europa han sido realizadas por cada Estado miembro tras la ratificación del Convenio por los parlamentos nacionales respectivos. El Congreso de Poderes Locales y Regionales del Consejo de Europa declina cualquier responsabilidad por la calidad de la traducción de las versiones no oficiales. La versión española fue producida por las autoridades nacionales con motivo de la ratificación de la Carta Europea de Autonomía Local por España, el 8 de noviembre de 1988.

Preámbulo

Los Estados miembros del Consejo de Europa, firmantes de la presente Carta, 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 Entidades locales son uno de los principales fundamentos de un régimen 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 en este nivel local este derecho puede ser ejercido más directamente;

Convencidos de que la existencia de Entidades locales investidas de competencias 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 Entidades locales dotadas de órganos de decisión democráticamente constituidos que se benefician de una amplia autonomía en cuanto a las

competencias, a las modalidades de ejercicio de estas últimas y a los medios necesarios para el cumplimiento de su misión, Han convenido lo que sigue:

Artículo 1

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.

Primera parte

Artículo 2 – Fundamento constitucional y legal de la autonomía local

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

Artículo 3 – Concepto de la autonomía local

1. Por autonomía local se entiende el derecho y la capacidad efectiva de las Entidades locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la Ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes.
2. Este derecho se ejerce por Asambleas o Consejos integrados por miembros elegidos por sufragio libre, secreto, igual, directo y universal y que pueden disponer de órganos ejecutivos responsables ante ellos mismos. Esta disposición no causará perjuicio al recurso a las asambleas de vecinos, al referéndum o a cualquier otra forma de participación directa de los ciudadanos, allí donde esté permitido por la Ley.

Artículo 4 – Alcance de la autonomía local

1. Las competencias básicas de las Entidades locales vienen fijadas por la Constitución o por la Ley. Sin embargo, esta disposición no impide la atribución a las Entidades locales de competencias para fines específicos, de conformidad con la Ley.
2. Las Entidades locales tienen, dentro del ámbito de la Ley, libertad plena para ejercer su iniciativa en toda materia que no esté excluida de su competencia o atribuida a otra autoridad.
3. El ejercicio de las competencias públicas debe, de modo general, incumbir preferentemente a las autoridades más cercanas a los ciudadanos. La atribución de una competencia 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 Entidades locales, deben ser normalmente plenas y completas. No pueden ser puestas en tela de juicio 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 Entidades locales deben disfrutar en lo posible de la libertad de adaptar su ejercicio a las condiciones locales.
6. Las Entidades 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 afectan directamente.

Artículo 5 – Protección de los límites territoriales de las Entidades locales

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

Artículo 6 – Adecuación de las estructuras y de los medios administrativos a los cometidos de las Entidades locales

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

Artículo 7 – Condiciones del ejercicio de las responsabilidades a nivel local

1. El Estatuto de los representantes locales 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 incompatibles con el mandato del representante local no pueden ser fijadas más que por Ley o por principios jurídicos fundamentales.

Artículo 8 – Control administrativo de los actos de las Entidades locales

1. Las Entidades locales tienen derecho, en el marco de la política económica nacional, a tener recursos propios suficientes de los cuales pueden disponer libremente en el ejercicio de sus competencias.

2. Los recursos financieros de las Entidades 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 Entidades locales debe provenir de ingresos patrimoniales y de tributos locales respecto de los que tengan la potestad de fijar la cuota o el tipo dentro de los límites de la Ley.

4. Los sistemas financieros sobre los cuales descansan los recursos de que disponen las Entidades locales deben ser de una naturaleza suficientemente diversificada y evolutiva

como para permitirles seguir, en la medida de lo posible y en la práctica, la evolución real de los costes del ejercicio de sus competencias.

5. La protección de las Entidades locales financieramente más débiles reclama la adopción 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 incumben. Tales procedimientos o medidas no deben reducir la libertad de opción de las Entidades locales, en su propio ámbito de competencia.

6. Las Entidades 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 concedidas a las Entidades 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 Entidades locales, en su propio ámbito de competencia.
8. Con el fin de financiar sus gastos de inversión, las Entidades locales deben tener acceso, de conformidad con la Ley, al mercado nacional de capitales.

Artículo 10 – El derecho de asociación de las Entidades locales

1. Las Entidades locales tienen el derecho, en el ejercicio de sus competencias, de cooperar y, en el ámbito de la Ley, asociarse con otras Entidades locales para la realización de tareas de interés común.
2. El derecho de las Entidades locales de integrarse en una asociación para la protección y promoción de sus intereses comunes y el de integrarse en una asociación internacional de Entidades locales deben ser reconocidos por cada Estado.
3. Las Entidades locales pueden, en las condiciones eventualmente previstas por la ley, cooperar con las Entidades de otros Estados.

Artículo 11 – Protección legal de la autonomía local

Las Entidades 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.

Segunda parte – 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, al menos, diez deberán ser elegidos entre los apartados siguientes:

- Artículo 2.
- Artículo 3, apartados 1 y 2.
- Artículo 4, apartados 1, 2 y 4.
- Artículo 5.
- Artículo 7, apartado 1.
- Artículo 8, apartado 2.
- Artículo 9, 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 párrafos elegidos conforme a lo dispuesto en el párrafo 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 ulteriores serán considerados parte integrante de la ratificación, aceptación y aprobación de la parte que hace la notificación y surtirán los mismos efectos desde el día primero del mes siguiente al término del trimestre posterior a 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 Entidades 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 Entidades locales y regionales a las que quiere limitar el campo de aplicación o que quiere excluir del campo de aplicación de la presente Carta. Puede igualmente incluir otras categorías de Entidades locales o 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.

Tercera parte

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 día 1 del mes siguiente al trimestre posterior a la fecha en que cuatro Estados miembros del Consejo de Europa hayan expresado su consentimiento de quedar vinculados por la Carta, conforme a lo dispuesto en el apartado anterior.
3. Respecto de cualquier otro Estado miembro que haya expresado ulteriormente su consentimiento de quedar vinculado por la Carta, ésta entrará en vigor el día 1 del mes siguiente al trimestre posterior a la fecha del depósito del instrumento de ratificación, de aceptación o de aprobación.

Artículo 16 – Cláusula 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. En cualquier momento posterior, por declaración dirigida al Secretario general del Consejo de Europa, cada Estado podrá extender la aplicación de la presente Carta a cualquier otro territorio que se designe en dicha declaración. Con respecto a este territorio, la Carta entrará en vigor el día 1 del mes

siguiente al trimestre posterior a la fecha de la recepción de la declaración por el Secretario general.

3. Toda declaración hecha en virtud de los dos párrafos anteriores podrá ser retirada en lo que concierne a todos los territorios designados en esta declaración por notificación al Secretario general. Tal retirada tendrá efecto el día 1 del mes siguiente al semestre posterior a 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 período de cinco años desde la fecha en la cual la Carta entró en vigor en lo que la concierne. Será notificado con una anticipación de seis meses al Secretario general del Consejo de Europa. 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 primera parte 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, como 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 – Notificación

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

- a. Cualquier firma.
- b. El depósito de cualquier instrumento de ratificación, aceptación y 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 otro acto, notificación o comunicación relativos a la presente Carta.

En fe de lo cual, los infrascritos, debidamente autorizados al efecto, firman la presente Carta.

Hecho en Estrasburgo, hoy día 15 de octubre de 1985, en francés e inglés, siendo ambos textos igualmente auténticos, en un único ejemplar, que queda depositado en los archivos del Consejo de Europa. El Secretario general del Consejo de Europa transmitirá copias certificadas conformes a cada Estado miembro del Consejo de Europa.

**Protocolo adicional a la Carta Europea
de Autonomía Local sobre el derecho a
participar en los asuntos de una Entidad
local**

Utrecht, 16 de noviembre de 2009

Preámbulo

Los Estados miembros del Consejo de Europa, signatarios del presente Protocolo adicional a la Carta Europea de Autonomía Local (en adelante, “la Carta”, STE núm.122),

Considerando que el objetivo del Consejo de Europa es conseguir una mayor unidad entre sus miembros a fin de salvaguardar y hacer realidad los ideales y principios que son su patrimonio común;

Considerando que el derecho a participar en la dirección de los asuntos públicos es uno de los principios democráticos que comparten todos los Estados miembros del Consejo de Europa;

Considerando que la evolución que ha tenido lugar en los Estados miembros ha mostrado la vital importancia de este principio para la autonomía local;

Considerando que sería apropiado complementar la Carta con disposiciones que garanticen el derecho a participar en los asuntos de una Entidad local;

Teniendo en cuenta el Convenio del Consejo de Europa sobre el acceso a los documentos oficiales, adoptado por el Comité de Ministros el 27 de noviembre de 2008;

Teniendo en cuenta asimismo la Declaración y el Plan de Acción adoptados en la 3ª Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno del Consejo de Europa (Varsovia, del 16 al 17 de mayo de 2005),

Han acordado lo siguiente:

Artículo 1 – Derecho a participar en los asuntos de una Entidad local

1. Los Estados Parte garantizarán el derecho a participar en los asuntos de una Entidad local a todas las personas que se encuentren bajo su jurisdicción;

2. Por “derecho a participar en los asuntos de una Entidad local” se entiende el derecho a tratar de determinar el ejercicio de las competencias y responsabilidades de la Entidad local, o de influir en el mismo.

3. La ley proporcionará medios para facilitar el ejercicio de este derecho. Sin discriminar de manera injusta a ninguna persona o grupo, la ley podrá prever medidas concretas para diferentes circunstancias o categorías de personas. De conformidad con las obligaciones constitucionales y/o internacionales de la Parte, la ley podrá, en particular, prever medidas específicamente limitadas a los votantes.

4.1. Cada Parte reconocerá por ley el derecho de los nacionales de la Parte a participar, en calidad de votantes o candidatos, en la elección de los miembros del consejo o asamblea de la Entidad local en la que residen.

4.2. La ley también reconocerá el derecho de otras personas a participar de esta manera en los casos en que la Parte, de conformidad con su propio orden constitucional, así lo determine, o en que esto esté de conformidad con las obligaciones jurídicas internacionales de la Parte.

5.1. Toda formalidad, condición o restricción del ejercicio del derecho a participar en los asuntos de una Entidad local

estará prevista por la legislación vigente y será compatible con las obligaciones jurídicas internacionales de la Parte.

5.2. La ley impondrá las formalidades, condiciones y restricciones que sean necesarias para asegurar que el ejercicio del derecho a participar no socave la integridad ética y la transparencia del ejercicio de las competencias y responsabilidades de la Entidad local.

5.3. Toda otra formalidad, condición o restricción deberá ser necesaria para el funcionamiento de una democracia política eficaz, para el mantenimiento de la seguridad pública en una sociedad democrática, o para que la Parte cumpla los requisitos de sus obligaciones jurídicas internacionales.

Artículo 2 – Aplicación de medidas para el derecho a participar

1. Las Partes tomarán todas las medidas necesarias para hacer efectivo el derecho a participar en los asuntos de una Entidad local.

2. Estas medidas para el ejercicio del derecho a participar serán, entre otras:

- i. habilitar a las Entidades locales para que permitan, promuevan y faciliten el ejercicio del derecho a participar establecido en el presente Protocolo;

- ii. garantizar el establecimiento de:
 - a procedimientos para fomentar la participación de las personas, entre ellos procedimientos de consulta, referéndums y peticiones locales y, en los casos en que la Entidad local tenga muchos habitantes y/o abarque una extensa zona geográfica, medidas para fomentar la participación de las personas a un nivel cercano a ellas;
 - b procedimientos para acceder, de conformidad con el orden constitucional y las obligaciones jurídicas internacionales de la Parte, a documentos oficiales que estén en poder de las Entidades locales;
 - c medidas para satisfacer las necesidades de categorías de personas que se enfrentan a obstáculos particulares para participar, y
 - d mecanismos y procedimientos para tramitar y responder a las quejas y propuestas relativas al funcionamiento de las Entidades locales y de la administración pública local;
 - iii. fomentar la utilización de tecnologías de la información y las comunicaciones para la promoción y el ejercicio del derecho a participar establecido en el presente Protocolo.
3. Los procedimientos, medidas y mecanismos podrán ser distintos para diferentes categorías de Entidades locales, teniendo en cuenta su tamaño y competencias.
4. En los procesos de planificación y de toma de decisiones en relación con las medidas que han de adoptarse para hacer

efectivo el derecho a participar en los asuntos de una Entidad local, se celebrarán consultas con las Entidades locales en la medida de lo posible, de manera oportuna y de un modo apropiado.

Artículo 3 – Entidades a las cuales se aplica el Protocolo

El presente Protocolo se aplica a todas las categorías de Entidades locales existentes en el territorio de la Parte. Sin embargo, cada Estado podrá, al depositar su instrumento de ratificación, aceptación o aprobación, especificar las categorías de Entidades locales o regionales para las que pretende limitar el ámbito de aplicación del Protocolo o a las que pretende excluir de su ámbito de aplicación. También podrá incluir otras categorías de Entidades locales o regionales en el ámbito de aplicación del Protocolo por medio de una notificación ulterior al Secretario General del Consejo de Europa.

Artículo 4 – Aplicación territorial

1. Todo Estado, en el momento de la firma o al depositar su instrumento de ratificación, aceptación o aprobación, podrá especificar el territorio o los territorios a los que se aplicará el presente Protocolo.
2. Toda Parte podrá, en cualquier fecha posterior, por medio de una declaración dirigida al Secretario General del Consejo de Europa, hacer extensiva la aplicación del presente Protocolo a cualquier otro territorio especificado en la declaración. En relación con dicho territorio, el Protocolo entrará en vigor el primer día del mes tras la expiración de un período de tres

meses a partir de la fecha en la que el Secretario General haya recibido dicha declaración.

3. Toda declaración formulada de conformidad con los dos párrafos anteriores podrá, con respecto a cualquier territorio especificado en dicha declaración, retirarse por medio de una notificación dirigida al Secretario General del Consejo de Europa. El retiro surtirá efecto el primer día del mes tras la expiración de un período de seis meses a partir de la fecha en la que el Secretario General haya recibido dicha notificación.

Artículo 5 – Firma y entrada en vigor

1. El presente Protocolo quedará abierto a la firma por los Estados miembros del Consejo de Europa signatarios de la Carta. Está sujeto a la ratificación, aceptación o aprobación. Un Estado miembro del Consejo de Europa no podrá ratificar, aceptar o aprobar el presente Protocolo a menos que haya ratificado, aceptado o aprobado, simultánea o anteriormente, la Carta. Los instrumentos de ratificación, aceptación o aprobación se depositarán ante el Secretario General del Consejo de Europa.

2. El presente Protocolo entrará en vigor el primer día del mes tras la expiración de un período de tres meses a partir de la fecha en la que ocho Estados miembros del Consejo de Europa hayan expresado su consentimiento en quedar vinculados por el Protocolo de conformidad con las disposiciones del párrafo 1.

3. En lo que respecta a cualquier Estado miembro que exprese ulteriormente su consentimiento en quedar vinculado por él, el Protocolo entrará en vigor el primer día del

mes tras la expiración de un período de tres meses a partir de la fecha en la que se haya depositado el instrumento de ratificación, aceptación o aprobación.

Artículo 6 – Denuncia

1. Toda Parte podrá, en cualquier momento, denunciar el presente Protocolo por medio de una notificación dirigida al Secretario General del Consejo de Europa.
2. Dicha denuncia surtirá efecto el primer día del mes tras la expiración de un período de seis meses a partir de la fecha en la que el Secretario General haya recibido la notificación.

Artículo 7 – Notificaciones

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

- a toda firma;
- b el depósito de todo instrumento de ratificación, aceptación o aprobación;
- c toda fecha de entrada en vigor del presente Protocolo de conformidad con el artículo 5;
- d toda notificación recibida en aplicación de las disposiciones del artículo 3, y
- e cualquier otro acto, notificación o comunicación relativos al presente Protocolo.

En testimonio de lo cual, los abajo firmantes, debidamente autorizados para ello, han firmado el presente Protocolo.

Hecho en Utrecht, el día 16 de noviembre de 2009, en dos originales en francés e inglés, ambos igualmente auténticos, en una única copia que se depositará en los archivos del Consejo de Europa. El Secretario General del Consejo de Europa transmitirá copias certificadas a cada Estado miembro del Consejo de Europa.

Carta Europea de Autonomía Local

Informe explicativo

I. La Carta Europea de Autonomía Local fue redactada en el Consejo de Europa por un comité de expertos gubernamentales bajo la autoridad del Comité Directivo para las Cuestiones Regionales y Municipales sobre la base de un proyecto propuesto por la Conferencia Permanente de los Poderes Locales y Regionales de Europa. Quedó abierta a la firma, como un convenio, por los Estados miembros del Consejo de Europa el 15 de octubre de 1985.

II. La presente publicación contiene el texto del informe explicativo elaborado sobre la base de las discusiones del Comité y sometido al Comité de Ministros del Consejo de Europa. El presente informe no constituye un instrumento que proporcione una interpretación autorizada del texto de la Carta, aunque puede facilitar la comprensión de sus disposiciones.

III. El texto de la Carta Europea de Autonomía Local también se reproduce en la presente publicación.

Informe explicativo

A. Orígenes de la Carta

La Carta Europea de Autonomía Local es la culminación de una serie de iniciativas y de muchos años de deliberación en el Consejo de Europa.

La protección y el fortalecimiento de la autonomía local en Europa mediante un documento en el que se expongan los principios suscritos por todos los Estados democráticos de Europa es una ambición que las Entidades locales tienen desde hace mucho tiempo. Además, se reconoció en una fase temprana que este tipo de texto debería tener por objeto garantizar la adhesión de todos aquéllos cuyas acciones estén fundamentalmente relacionadas con toda defensa de la autonomía local, a saber, los gobiernos.

El Consejo de Europa, como guardián de los derechos humanos y defensor de los principios del gobierno democrático, era el marco evidente en el que elaborar y adoptar dicho instrumento, y más aún porque desde 1957 había reconocido la importancia de las Entidades locales, al establecer para ellas un órgano representativo a nivel europeo, que desde entonces se ha convertido en la Conferencia Permanente de los Poderes Locales y Regionales de Europa (CLRAE, por sus siglas en inglés).¹

1. El 14 de enero de 1994, la Conferencia Permanente se convirtió en el Congreso de Poderes Locales y Regionales de Europa (CLRAE), en reconocimiento de su importancia política.

En efecto, fue la CLRAE la que, en su Resolución 64 (1968), propuso una Declaración de Principios sobre Autonomía Local e instó al Comité de Ministros del Consejo de Europa a que la adoptara. Esta iniciativa fue apoyada por la Asamblea Consultiva, la cual, en su Recomendación 615 (1970), presentó al Comité de Ministros un texto que seguía muy de cerca el de la CLRAE y que había sido redactado de manera conjunta por ambos órganos. Sin embargo, la declaración propuesta era excesivamente general para que se tomaran medidas concretas al respecto.

Por lo tanto, la nueva iniciativa de la CLRAE en 1981 se basó en un enfoque más flexible. Sin embargo, también se opinó que una mera declaración de principios no vinculante no bastaría, debido a la importancia que revestía la autonomía local o a la naturaleza de las amenazas a las que esta última estaba expuesta. En su lugar, se debía pedir a los gobiernos que contrajeran compromisos vinculantes. Era necesario introducir la flexibilidad necesaria para tener en cuenta las diferencias entre las disposiciones constitucionales y las tradiciones administrativas nacionales, sin diluir excesivamente los requisitos de los nuevos instrumentos, pero concediendo a los gobiernos cierto margen en lo que respecta a las disposiciones por las que se regirían.

El resultado lógico de este planteamiento fue la presentación al Comité de Ministros, en la Resolución 126 (1981) de la CLRAE, de un proyecto de Carta Europea de Autonomía Local, con la solicitud de que fuera adoptada con el estatuto de un convenio europeo.

El Comité de Ministros decidió transmitir las propuestas de la CLRAE al Comité Directivo para las Cuestiones Regionales y

Municipales (CDRM, por sus siglas en inglés), con miras a su discusión en la 5ª Conferencia de Ministros Europeos Responsables de las Entidades Locales (Lugano, 5-7 de octubre de 1982). En sus conclusiones, los ministros presentes en Lugano:

“(...) consideran que el presente proyecto de Carta constituye un paso importante con miras a una definición de los principios de la autonomía local, tomando nota al mismo tiempo de las reservas expresadas por algunos ministros sobre la necesidad de una carta que adopte la forma de convenio vinculante y sobre algunos aspectos del contenido de la Carta; piden al Comité de Ministros del Consejo de Europa que encomiende al Comité Directivo para las Cuestiones Regionales y Municipales (CDRM), en contacto con la Conferencia de los Poderes Locales y Regionales de Europa, que introduzca los cambios necesarios en el proyecto de Carta Europea de Autonomía Local de conformidad con las observaciones formuladas durante la Conferencia en relación con la forma y la sustancia, con el fin de someterlo a su aprobación en su próxima conferencia (...)”.

El Comité de Ministros encomendó esta labor al CDRM, que procedió a realizar un examen exhaustivo del proyecto de Carta. En aplicación de las conclusiones de la Conferencia de Lugano, participaron en las discusiones representantes de la CLRAE.

El texto del proyecto de Carta, en su forma revisada por el CDRM, se sometió finalmente a la 6ª Conferencia de Ministros Europeos Responsables de las Entidades Locales, convocada en Roma, del 6 al 8 de noviembre de 1984. Tras examinar este texto, los ministros expresaron su acuerdo unánime con los principios enunciados en el mismo. Con respecto a la forma jurídica que debería adoptar la Carta, la gran mayoría de los ministros se declararon a favor de un convenio.

A la luz de las opiniones de la Asamblea Consultiva y de la Conferencia Ministerial de Roma, el Comité de Ministros adoptó por lo tanto la Carta Europea de Autonomía Local bajo la forma de un convenio, en junio de 1985. En reconocimiento de que la iniciativa de la Carta había provenído de la Conferencia Permanente de los Poderes Locales y Regionales de Europa, se decidió que el convenio debería quedar abierto a la firma el 15 de octubre de 1985, con motivo de la 20ª Reunión Plenaria de la CLRAE.

B. Observaciones generales

El objetivo de la Carta Europea de Autonomía Local es compensar la falta de normas europeas comunes para medir y proteger los derechos de las Entidades locales, que son las más cercanas al ciudadano y le brindan la oportunidad de participar efectivamente en la toma de decisiones que afectan a su entorno cotidiano.

La Carta obliga a las partes a aplicar unas normas fundamentales que garantizan la independencia política, administrativa y financiera de las Entidades locales. Así pues, es una demostración, a nivel europeo, de la voluntad política de dar contenido a todos los niveles de la administración territorial a los principios defendidos por el Consejo de Europa desde su fundación; éste considera que su misión es mantener la conciencia democrática de Europa y defender los derechos humanos en el sentido más amplio. En efecto, la Carta expresa la convicción de que el grado de autonomía del que disfrutaban las Entidades locales puede considerarse la piedra angular de una verdadera democracia.

La Carta se compone de tres partes. La parte I contiene disposiciones sustantivas que establecen los principios de la autonomía local. En ella se especifica la necesidad de un fundamento constitucional y jurídico para la autonomía local, se define el concepto, y se establecen los principios que rigen la naturaleza y el alcance de las competencias de las Entidades locales. Otros artículos hacen referencia a la protección de los límites territoriales de las Entidades locales, a asegurar que éstas tengan autonomía en lo que respecta a sus estructuras administrativas y a la posibilidad de contratar a personal competente, y a la definición de las condiciones para el ejercicio de un cargo electivo local. Dos artículos importantes tienen por objeto limitar el control administrativo de las actividades de las Entidades locales, y asegurar que éstas dispongan de los recursos financieros adecuados en condiciones que no amenacen su autonomía fundamental. Las demás disposiciones de esta parte se refieren al derecho de las Entidades locales a cooperar y a constituir asociaciones, y a la protección de la autonomía local mediante el derecho a recurrir a la justicia.

La parte II contiene disposiciones misceláneas relativas al alcance de los compromisos contraídos por las partes. De conformidad con la intención de garantizar un equilibrio realista entre la protección de los principios esenciales y la flexibilidad necesaria para contemplar las peculiaridades jurídicas e institucionales de los diversos Estados miembros, permite específicamente a las partes excluir determinadas disposiciones de la Carta de aquéllas por las que se consideran vinculadas. Por lo tanto, representa un compromiso entre, por una parte, el reconocimiento de que la autonomía local afecta a

la estructura y la organización del Estado propiamente dicho, lo que constituye una preocupación esencial del gobierno y, por otra, el objetivo encaminado a proteger un mínimo de principios fundamentales que todo sistema democrático de gobierno local debería respetar. Además, los compromisos de las partes pueden ampliarse ulteriormente, una vez eliminados los obstáculos pertinentes.

En potencia, los principios de la autonomía local enunciados en la Carta se aplican a todos los niveles o categorías de Entidades locales en cada Estado miembro, y también, *mutatis mutandis*, a las Entidades territoriales a nivel regional. Sin embargo, con el fin de prever casos especiales, se permite a las partes excluir a determinadas categorías de Entidades del ámbito de aplicación de la Carta.

La Carta no prevé un sistema institucionalizado de control de su aplicación, más allá de la obligación impuesta a las partes de proporcionar toda la información pertinente relativa a las medidas legislativas o de otro tipo adoptadas con el fin de cumplir con lo dispuesto en la Carta. Es cierto que se contempló la posibilidad de establecer un sistema de control análogo al de la Carta Social Europea. Sin embargo, se consideró posible prescindir de un mecanismo de control complejo, dado que la presencia en el Consejo de Europa de la CLRAE, que tiene acceso directo al Comité de Ministros, aseguraría el control político adecuado del cumplimiento por las partes de los requisitos de la Carta.

La última parte del texto contiene disposiciones finales que corresponden a las que figuran habitualmente en los convenios elaborados bajo los auspicios del Consejo de Europa.

La Carta Europea de Autonomía Local es el primer instrumento jurídico multilateral que define y protege los principios de la autonomía local, uno de los pilares de la democracia que el Consejo de Europa tiene por misión defender y desarrollar. Cabe esperar que aportará una contribución fundamental a la protección y el fortalecimiento de los valores europeos comunes.

C. Observación sobre las disposiciones de la Carta

Preámbulo

En el preámbulo se enuncian los principios fundamentales en los cuales se asienta la Carta. Éstos son, en esencia:

- la contribución esencial de la autonomía local a la democracia, la administración eficaz y la descentralización del poder;
- el importante papel que desempeñan las Entidades locales en la construcción de Europa, y
- la necesidad de que las Entidades locales estén constituidas democráticamente y gocen de una amplia autonomía.

Artículo 1

El artículo 1 expresa el compromiso general de las partes de observar los principios de la autonomía local enunciados en la parte I de la Carta (artículos 2 a 11), en las condiciones establecidas por el artículo 12.

Artículo 2

Este artículo prevé que el principio de la autonomía local debería estar consagrado en textos legislativos.

Habida cuenta de la importancia que reviste el principio, conviene asimismo que se incluya en el texto fundamental que rige la organización del Estado, a saber, la Constitución. Sin embargo, se reconoció que, en aquellos países en los que el procedimiento para enmendar la Constitución exigía el consentimiento de una mayoría especial del Parlamento o el consentimiento de toda la población expresado mediante un referéndum, tal vez no fuera posible comprometerse a consagrar el principio de la autonomía local en la Constitución. Se reconoció asimismo que los países que no contaban con una Constitución escrita, sino con disposiciones constitucionales contenidas en diversos documentos y fuentes, tal vez tuvieran dificultades particulares para contraer este compromiso, e incluso fueran incapaces de contraerlo.

También ha de tenerse en cuenta que en los países en los que existe un régimen federal, las Entidades locales pueden estar reguladas por los Estados federados en lugar de por el gobierno central federal. En lo que respecta a los Estados federales, la presente Carta no afecta de ningún modo a la división de competencias y responsabilidades entre el Estado federal y los Estados federados.

Artículo 3

Este artículo establece las características esenciales de la autonomía local tal como deben comprenderse a efectos de la Carta.

Párrafo 1

El concepto de “capacidad” expresa la idea de que el derecho jurídico a ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos debe ir acompañado de los medios para poder ejercerlo efectivamente. Al incluirse la expresión “en el marco de la ley” se reconoce el hecho de que este derecho y esta capacidad pueden ser definidos con mayor precisión por la legislación.

La expresión “bajo su propia responsabilidad” pone de relieve que las Entidades locales no deberían limitarse simplemente a actuar como agentes de autoridades superiores.

No es posible definir con precisión qué asuntos debería autorizarse a las Entidades locales a ordenar y gestionar. Las expresiones “asuntos locales” y “asuntos propios” se rechazaron por considerarse excesivamente vagas y difíciles de interpretar. Las tradiciones de los Estados miembros con respecto a los asuntos que se consideran pertenecientes al ámbito de competencia de las Entidades locales varían considerablemente. En realidad, la mayoría de los asuntos tienen consecuencias tanto locales como nacionales, y la responsabilidad con respecto a los mismos puede variar de un país a otro y con el tiempo, e incluso puede ser compartida entre diferentes niveles de gobierno. El hecho de limitar a las Entidades locales a asuntos que no tengan consecuencias más generales conllevaría el riesgo de relegarles a un papel marginal. Por otra parte, se reconoce que los países quieren reservar determinadas funciones, como la defensa nacional, al gobierno central. La intención de la Carta es que las Entidades locales tengan responsabilidades de muy diversa índole

que puedan ejercer a nivel local. En el artículo 4 se definen estas responsabilidades.

Párrafo 2

Los derechos de autonomía local deben ser ejercidos por Entidades constituidas democráticamente. Este principio está de conformidad con la importancia que concede el Consejo de Europa a formas democráticas de gobierno.

Por lo general, este derecho conlleva una asamblea representativa con o sin órganos ejecutivos subordinados a la misma, pero también se contempla la posibilidad de que existan formas de democracia directa en los casos en que sean previstas por la ley.

Artículo 4

Como se ha explicado en las observaciones sobre el artículo 3, no es posible enumerar de manera exhaustiva las competencias y responsabilidades que deberían conferirse a las Entidades locales en toda Europa, ni sería apropiado intentarlo. Sin embargo, este artículo establece los principios generales en los que se deberían basar las responsabilidades de las Entidades locales y la naturaleza de sus poderes.

Párrafo 1

Dado que la naturaleza de las competencias de las Entidades locales es fundamental para la realidad de la autonomía local, redundaría en interés tanto de la claridad como de la seguridad jurídica que no se les atribuyan responsabilidades fundamentales sobre una base ad hoc, sino que éstas estén suficientemente arraigadas en la legislación. Por lo general, las responsabilidades deberían ser conferidas por la Constitución o por

una ley del Parlamento. Sin embargo, a pesar de utilizarse la palabra “ley” en este párrafo, se reconoce que, en algunos países, podría ser conveniente en aras de la eficiencia que el Parlamento delegara en cierto grado el poder de atribuir competencias específicas, en particular en lo que respecta a detalles o cuestiones que exijan aplicación como consecuencia de directivas de la Comunidad Europea, a condición de que el Parlamento conserve facultades de control adecuadas sobre el ejercicio de las competencias delegadas. Asimismo, se aplica una excepción al caso de los Estados miembros de la Comunidad Europea en la medida en que los reglamentos comunitarios (que, en virtud del artículo 189 del Tratado de Roma, son directamente aplicables) puedan estipular la aplicación de una medida específica a un nivel determinado de administración.

Párrafo 2

Además de las competencias atribuidas por la legislación a niveles específicos de autoridad, pueden surgir otras necesidades o posibilidades de acción de los organismos públicos. Cuando estos ámbitos tienen consecuencias locales a nivel local y no están excluidos de la competencia general que existe en la mayoría de los Estados miembros, es importante para las Entidades locales, concebidas como entidades políticas que actúan de pleno derecho para promover el bienestar general de la población, que tengan derecho a ejercer su propia iniciativa en estos ámbitos. Sin embargo, las reglas generales con arreglo a las cuales pueden actuar en tales casos pueden ser establecidas por la ley. No obstante, en algunos Estados miembros, las Entidades locales deben poder mostrar que las medidas que adoptan están autorizadas por

la legislación. Puede concederse una gran libertad, más allá de las responsabilidades específicas, a las Entidades locales en este tipo de sistema, cuya existencia está reconocida en esta medida por el artículo 4, párrafo 2.

Párrafo 3

En este párrafo se enuncia el principio general de que el ejercicio de las responsabilidades públicas debería descentralizarse. Este principio se ha afirmado en reiteradas ocasiones en el contexto del Consejo de Europa y, en particular, en las Conclusiones de la Conferencia de Ministros Europeos Responsables de las Entidades Locales, celebrada en Lisboa en 1977. Esto significa que, a menos que la magnitud o la naturaleza de una tarea exijan que sea ejecutada en un ámbito territorial más amplio, y mientras no existan consideraciones imperativas de eficiencia o economía, las funciones deberían confiarse normalmente al nivel más local de las Entidades territoriales.

Sin embargo, esta cláusula no implica la necesidad de descentralizar sistemáticamente las funciones a dichas Entidades locales, las cuales, debido a su naturaleza y tamaño, sólo pueden desempeñar funciones limitadas.

Párrafo 4

Este párrafo hace referencia al problema de la duplicación de responsabilidades. En aras de la claridad y para evitar toda tendencia a la dilución gradual de las responsabilidades, las competencias deberían ser normalmente plenas y exclusivas. Sin embargo, se exigen medidas complementarias a diferentes niveles de autoridad en determinados ámbitos, y es importante que, en estos casos, la intervención de las autoridades

centrales o regionales tenga lugar de conformidad con unas disposiciones legislativas claras.

Párrafo 5

Las estructuras administrativas de las Entidades locales y su familiaridad con las condiciones locales pueden hacer que sean órganos apropiados para desempeñar determinadas funciones, respecto de las cuales la responsabilidad recae, en última instancia, en las Entidades supralocales. Sin embargo, para que el recurso a dicha delegación no interfiera de manera excesiva con el ámbito de autonomía a nivel local, es importante que se autorice a este último, cuando sea posible, a tener en cuenta las circunstancias locales al ejercer las competencias delegadas. No obstante, se reconoce que, por lo referente a determinadas funciones, por ejemplo, la expedición de documentos de identidad, la necesidad de una reglamentación uniforme no puede dejar margen alguno al poder discrecional de la Entidad local.

Párrafo 6

Si bien los párrafos 1 al 5 tratan cuestiones que entran en el ámbito de competencia de las Entidades locales, el párrafo 6 hace referencia tanto a aquéllas que entran en el ámbito de competencia de estas Entidades como a las que se encuentran fuera del mismo, pero que tienen efectos particulares en estas Entidades. El texto prevé que las modalidades y el calendario de las consultas deberían establecerse de tal manera que las Entidades locales tengan la posibilidad de ejercer una influencia, reconociendo al mismo tiempo las circunstancias excepcionales que pueden prevalecer sobre esta obligación de celebrar consultas, particularmente en casos de emergencia.

Las consultas deberían celebrarse directamente con la Entidad o las Entidades de que se trate o, en el caso tratarse de varias Entidades, indirectamente a través de sus asociaciones.

Artículo 5

Las propuestas encaminadas a modificar sus límites territoriales – en las que los proyectos de fusión con otras Entidades representan el caso extremo – revisten evidentemente una gran importancia para la Entidad local y sus ciudadanos. Si bien en la mayoría de los países se considera irrealista esperar que la comunidad local tenga derecho a vetar dichas modificaciones, es indispensable la consulta previa, ya sea directa o indirecta. Un referéndum podría ser un procedimiento adecuado para este tipo de consulta, pero esta posibilidad no se contempla en la legislación de algunos países. En los casos en que las disposiciones legislativas no impongan la obligación de recurrir a un referéndum, se pueden prever otras modalidades de consulta.

Artículo 6

Párrafo 1

El texto de este párrafo no hace referencia a la constitución general de la Entidad local y su consejo, sino más bien a la forma en que se organizan sus servicios administrativos. Si bien las disposiciones legislativas a nivel central o regional pueden establecer determinados principios generales de esta organización, las Entidades locales deben poder definir sus propias estructuras administrativas con el fin de adaptarlas a las condiciones locales y de permitir una gestión eficaz. Está aceptado que las legislaciones centrales o regionales prevean requisitos específicos limitados en relación, por ejemplo,

con el establecimiento de determinadas comisiones o con la creación de determinados puestos administrativos, pero estas disposiciones deben seguir siendo limitadas para no imponer unas estructuras organizativas rígidas.

Párrafo 2

Además de las estructuras de gestión apropiadas, es fundamental para la eficacia y la efectividad de una Entidad local que pueda contratar y conservar a personal cuya calidad corresponda a las responsabilidades que deba asumir dicha Entidad. Es evidente que esto depende en gran medida de la capacidad de la Entidad local para ofrecer unas condiciones de servicio suficientemente favorables.

Artículo 7

Este artículo tiene por objeto garantizar, por una parte, que una tercera parte no impida a los representantes electos cumplir con su misión y, por otra, que no se impida a determinadas categorías de personas presentar su candidatura debido a consideraciones puramente materiales. Entre las consideraciones materiales se cuentan una compensación financiera adecuada por los gastos incurridos en el cumplimiento de su mandato, así como, en su caso, la compensación financiera por pérdida de ingresos y, en particular en el caso de los concejales electos con funciones ejecutivas a tiempo completo, una remuneración y la protección social correspondiente. En consonancia con este artículo, cabría esperar asimismo que se tomen medidas para que aquéllos que ocupan un cargo a tiempo completo puedan reincorporarse a la vida profesional normal al final de su mandato.

Párrafo 3

Este párrafo prevé que los casos de incompatibilidad con el ejercicio del mandato del representante local se basen únicamente en criterios jurídicos objetivos, y no en decisiones ad hoc, lo que normalmente significa que los casos de incompatibilidad sean establecidos por la ley. Sin embargo, se han señalado casos de principios jurídicos no escritos, pero firmemente arraigados y que parecen proporcionar garantías adecuadas.

Artículo 8

Este artículo hace referencia al control administrativo de las actividades de las Entidades locales por las autoridades a otros niveles. No contempla la posibilidad de que los particulares emprendan acciones judiciales contra las Entidades locales, ni tampoco hace alusión al nombramiento y las actividades de un Defensor del Pueblo o de otro órgano oficial al que se le haya encomendado un papel de investigación. Las disposiciones de este artículo se inspiran esencialmente en la filosofía del control asociada normalmente a los contrôles de tutelle, tradición establecida hace mucho tiempo en una serie de países. Por lo tanto, hacen referencia a prácticas como la obligación de obtener una autorización previa para actuar o la confirmación para que los actos tengan efecto, el poder de anular las decisiones adoptadas por una Entidad local, el control de las cuentas, etc.

Párrafo 1

El párrafo 1 prevé que debería existir una base legislativa adecuada para el control, por lo que excluye los procedimientos de control ad hoc.

Párrafo 2

El control administrativo debería limitarse normalmente a la cuestión de la legalidad de las actividades de las Entidades locales, y no debería extenderse a un control de oportunidad. Se prevé una excepción particular, pero no la única, en el caso en que la Entidad que delega sus competencias pueda querer ejercer un determinado control sobre la manera en que se desempeña la función. Sin embargo, esto no debería conducir a que se impida a la Entidad local en cuestión ejercer un cierto poder de adaptación de conformidad con el artículo 4, párrafo 5.

Párrafo 3

Este texto se inspira en el principio de la “proporcionalidad”, conforme al cual la autoridad de control, en el ejercicio de sus prerrogativas, tiene la obligación de recurrir al método que menos afecte a la autonomía local, permitiendo al mismo tiempo que se obtenga el resultado deseado.

Habida cuenta de que el derecho a recurrir a la vía judicial contra el ejercicio abusivo de la supervisión y el control está contemplado en el artículo 11, no se ha considerado esencial establecer disposiciones precisas sobre las condiciones y las modalidades de intervención en situaciones específicas.

Artículo 9

La autoridad jurídica para desempeñar determinadas funciones carece de sentido si se priva a las Entidades locales de los recursos financieros para ejercer estas funciones.

Párrafo 1

Este párrafo tiene por objeto garantizar que no se prive a las Entidades locales de su libertad de establecer las prioridades en materia de gastos.

Párrafo 2

El principio en cuestión es que debería haber una relación adecuada entre los recursos financieros de los cuales dispone una Entidad local y las misiones que lleva a cabo. Esta relación es particularmente estrecha en el caso de las funciones que le han sido asignadas específicamente.

Párrafo 3

El ejercicio de una decisión política al sopesar las ventajas de los servicios prestados en relación con el coste para el contribuyente local o el usuario es un deber fundamental de los representantes electos. Se reconoce que las legislaciones centrales o regionales pueden fijar límites generales a las competencias de las Entidades locales en materia fiscal; sin embargo, no deben impedir el funcionamiento efectivo del proceso de rendición de cuentas a nivel local.

Párrafo 4

Ciertos impuestos u otras fuentes de financiación de las Entidades locales son, por su naturaleza o por razones prácticas, relativamente poco sensibles a los efectos de la inflación y a otros factores económicos. Una dependencia excesiva de estos impuestos o recursos puede dar lugar a que las Entidades locales tengan dificultades, habida cuenta de que el coste de la prestación de servicios está directamente influido por la evolución de los factores económicos. Sin embargo, se reconoce que, incluso en el caso de unas fuentes de ingresos

relativamente dinámicas, puede existir un vínculo automático entre la evolución de los costes y la evolución de los recursos.

Párrafo 6

En los casos en que los recursos redistribuidos son atribuidos de conformidad con criterios específicos definidos por la ley, se cumplirán las disposiciones de este párrafo si se celebran consultas con las Entidades locales al elaborar la legislación de que se trate.

Párrafo 7

Desde el punto de vista de la libertad de acción de las Entidades locales, se prefieren las subvenciones globales o incluso las subvenciones por sector, a las subvenciones concedidas para proyectos específicos. Sería irrealista esperar que todas las subvenciones para proyectos específicos sean sustituidas por subvenciones generales, en particular al tratarse de grandes inversiones. Sin embargo, un recurso excesivo a las subvenciones para proyectos específicos limita enormemente la libertad de las Entidades locales de establecer prioridades en materia de gastos. No obstante, la parte de los recursos totales que representan las subvenciones varía considerablemente de un país a otro, y una relación más estrecha entre las subvenciones para proyectos específicos y las subvenciones generales puede considerarse aceptable cuando el total de las subvenciones sólo representa un parte relativamente insignificante de los ingresos totales.

La segunda oración del artículo 9, párrafo 7, tiene por objeto garantizar que una subvención para un fin específico no menoscabe la libertad de la Entidad local para ejercer sus funciones en su propio ámbito de competencia.

Párrafo 8

Es importante para las Entidades locales tener acceso a posibilidades de crédito para financiar las inversiones. Sin embargo, las posibles fuentes de esta financiación dependerán inevitablemente de la estructura del mercado de capitales de cada país, y los procedimientos y condiciones de acceso a estas fuentes podrán ser establecidos por la legislación.

Artículo 10

Párrafo 1

Este párrafo hace referencia a la cooperación entre las Entidades locales sobre una base funcional, en particular con el fin de aumentar su eficacia a través de proyectos conjuntos, o de llevar a cabo misiones que van más allá de la capacidad de una sola Entidad. Esta cooperación puede adoptar la forma de constitución de consorcios o federaciones de Entidades, aunque la legislación podrá establecer un marco jurídico para el establecimiento de dichos organismos.

Párrafo 2

El segundo párrafo hace referencia a las asociaciones cuyos objetivos son más generales que las consideraciones funcionales previstas en el párrafo 1 y que, por lo general, tienen por objeto representar a un tipo particular, o a tipos particulares, de Entidades locales. Sin embargo, el derecho a pertenecer a asociaciones de este tipo no supone que el gobierno central reconozca cada una de estas asociaciones como un interlocutor válido.

En un instrumento del Consejo de Europa de este tipo es normal que el derecho a pertenecer a asociaciones a nivel nacional

venga acompañado de un derecho paralelo a pertenecer a asociaciones internacionales, algunas de las cuales se esfuerzan por promover la unidad europea de conformidad con los objetivos establecidos por el Estatuto del Consejo de Europa. Sin embargo, el artículo 10, párrafo 2, dispone que cada Estado miembro deberá determinar las modalidades, legislativas o de otra índole, para dar efecto al principio.

Párrafo 3

La cooperación directa con las Entidades locales de otros países a título individual también debería permitirse, aunque las modalidades de esta cooperación deben respetar las normas jurídicas que puedan estar vigentes en cada país y tener lugar en el marco de competencias de las Entidades de que se trate.

Las disposiciones del Convenio Marco Europeo sobre cooperación transfronteriza entre comunidades o Entidades territoriales (21 de mayo de 1980, STE núm.106) son particularmente pertinentes a este respecto, aunque ciertas formas de cooperación no se limiten necesariamente a las zonas fronterizas.

Artículo 11

Por “recurso a la vía judicial” se entiende el acceso de una Entidad local a:

- a un tribunal debidamente constituido, o
- b un órgano equivalente creado por la ley, independiente y habilitado para disponer si una acción, omisión, decisión u otro acto administrativo está de conformidad con la legislación, o no, según el caso, y para pronunciarse al respecto.

Se ha señalado el caso de un país en el cual, si bien las decisiones administrativas no pueden ser objeto de un recurso ordinario ante un tribunal, es posible contemplar un recurso extraordinario denominado solicitud de reinicio del procedimiento. Ese recurso a la vía judicial, que está disponible si la decisión se basa en una aplicación manifiestamente incorrecta de la ley, está de conformidad con las disposiciones de este artículo.

Artículo 12

La formulación de los principios de la autonomía local enunciados en la parte I de la Carta tenía por objeto conciliar la gran diversidad de sistemas jurídicos y estructuras de las Entidades locales que existen en los Estados miembros del Consejo de Europa. Sin embargo, se reconoce que determinados gobiernos pueden tener dificultades, en el plano constitucional o práctico, que les impidan suscribir determinadas disposiciones de la Carta.

Como consecuencia, el presente artículo adopta el sistema del “núcleo obligatorio” establecido por primera vez en la Carta Social Europea, al prever que las Partes en la Carta Europea de Autonomía Local deberán suscribir al menos veinte de los treinta párrafos que integran la parte I de la Carta, de los cuales al menos diez forman parte de un núcleo de catorce principios fundamentales. Sin embargo, dado que el objetivo en última instancia sigue siendo el cumplimiento de todas las disposiciones de la Carta, se prevé específicamente que las Partes puedan añadir nuevos compromisos a medida que sea posible.

Artículo 13

En principio, las condiciones establecidas en la parte I de la Carta hacen referencia a todas las categorías o a todos los niveles de Entidades locales existentes en cada Estado miembro. Pueden aplicarse asimismo a las Entidades regionales en los casos en que éstas existan. No obstante, la forma jurídica o el estatuto constitucional de ciertas regiones (en particular, los Estados federados) pueden impedir que éstas estén sujetas a las mismas condiciones que las Entidades locales. Además, en uno o dos Estados miembros existe una categoría de Entidades locales que, debido a su pequeño tamaño, sólo ejercen funciones secundarias o consultivas. Con el fin de contemplar estos casos excepcionales, el artículo 13 autoriza a las Partes a excluir a determinadas categorías de Entidades del ámbito de aplicación de la Carta.

Artículo 14

Este artículo tiene por objeto facilitar el control de la aplicación de la Carta en cada Parte, creando para esta última la obligación de proporcionar toda información apropiada al Secretario General del Consejo de Europa. Especialmente en ausencia de un órgano específico encargado del control de la aplicación de la Carta, reviste particular importancia que el Secretario General pueda disponer de toda información relativa a los cambios de legislación o a otras medidas que puedan tener repercusiones importantes en la autonomía local, tal como se define en la Carta.

Artículos 15 al 18

Las disposiciones finales contenidas en los artículos 15 al 18 se basan en el modelo de cláusulas finales para los convenios y acuerdos concluidos dentro del Consejo de Europa.

La Carta Europea de Autonomía Local es el primer tratado internacional vinculante que garantiza los derechos de las comunidades y de sus representantes electos. Quedó abierta a la firma como convenio por los Estados miembros del Consejo de Europa el 15 de octubre de 1985, y entró en vigor el 1 de septiembre de 1988.

El 16 de noviembre de 2009 se adoptó un Protocolo adicional sobre el derecho a participar en los asuntos de una Entidad local para complementar el texto de la Carta. Entró en vigor el 1 de junio de 2012.

El Congreso de Poderes Locales y Regionales vela por el respeto de los principios de la Carta en aquellos Estados miembros del Consejo de Europa que han firmado y ratificado la Carta y su Protocolo adicional.

www.coe.int

El Consejo de Europa es la principal organización del continente que defiende los derechos humanos. Cuenta con 47 Estados miembros, incluidos todos los miembros de la Unión Europea. El Congreso de Poderes Locales y Regionales es una institución del Consejo de Europa encargada del fortalecimiento de la democracia local y regional en sus 47 Estados miembros. Está compuesto por dos cámaras – la Cámara de Poderes Locales y la Cámara de Regiones – y tres comités. Reúne a 648 cargos electos, que representan a más de 150.000 Entidades locales y regionales.