

CARTA EUROPEA DE L'AUTONOMIA LOCAL



Congrés de Poders Locals i Regionals
del Consell d'Europa

The Congress



Le Congrès

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Carta europea de l'autonomia 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, March 2017

Printed at the Council of Europe

Taula de continguts

Congrés de Poders Locals i Regionals del Consell d'Europa	5
Carta europea de l'autonomia local	9
Protocol adicional a la Carta Europea de l'Autonomia Local sobre el dret a participar en els afers dels ens locals	23
Carta Europea de L'Autonomia Local – Informe explicatiu	33

Congrés de Poders Locals i Regionals del Consell d'Europa

Introducció

El Congrés dels Poders Locals i Regionals és una institució única a Europa amb la responsabilitat d'avaluar la situació de la democràcia local i regional en els 47 Estats membres del Consell d'Europa. Els seu paper principal és reforçar i supervisar l'evolució de la democràcia local i regional.

En aquest context, supervisa l'aplicació que els Estats membres fan de la Carta Europea de l'Autonomia Local, el primer instrument legalment vinculant adoptat el 1985. La Carta ha esdevingut un tractat de referència per a la salvaguarda dels drets dels poders locals i regionals, com ara el dret a l'autonomia, el dret a elegir els seus òrgans locals, a exercir les seves pròpies competències, a tenir estructures administratives i recursos financers, i el dret a iniciar accions legals si es produeix la interferència d'altres nivells de govern.

Cada cop més, els ens locals i regionals s'adrecen al Congrés quan es troben davant de situacions que consideren una amenaça per al seu funcionament. Aquestes situacions són de diversa naturalesa; poden referir-se a denúncies per un incompliment directe d'una disposició de la Carta, com ara que el govern central no consulti els ens locals i regionals un tema que els afecti directament (articles 4.6 i 9.6), o casos en els quals els seus recursos financers no siguin proporcionals

amb les seves responsabilitats (article 9). Aquestes denúncies també poden fer referència a un incompliment indirecte de l'esperit de la Carta. Per exemple, els representants dels ens locals poden demanar al Congrés que verifiqui si un Estat membre compleix amb les obligacions que resulten de la ratificació de la Carta per part del dit l'estat. Així, el Congrés pot verificar, per exemple, la manera com s'ha reduït el nombre de municipis, expressar els seus comentaris sobre una llei que prohibeixi al personal d'un parlament ostentar un càrrec electe o sobre un projecte de llei que aboleixi els ajuntaments de districte a la capital d'un país, o fer observacions sobre la prohibició d'utilitzar una llengua minoritària en els afers locals. Els temes sobre els quals es demana al Congrés que ofereixi la seva opinió quant a l'aplicació de la Carta cobreixen un espectre molt ampli.

A través de les seves activitats de seguiment i supervisió, el Congrés s'assegura que la Carta sigui aplicada correctament i contribueix a mantenir una bona l'autonomia local i regional a Europa.

Com supervisa el Congrés la democràcia local i regional?

El Congrés:

- Duu a terme visites periòdiques de supervisió en els 47 estats membres;
- Examina aspectes concrets de la Carta;
- Observa eleccions locals i regionals.

Després de les seves visites de supervisió, el Congrés redacta informes que són aprovats pel Comitè de Supervisió. Aquest

comitè també aprova recomanacions que, un cop adoptades pel Congrés, s'adrecen als estats membres.

Des de l'any 1995, el Congrés ha adoptat un centenar d'informes de seguiment i els Estats membres han dut a terme un gran nombre de reformes administratives. Els Estats també poden ratificar disposicions de la Carta sobre les quals van emetre reserves en el moment de la signatura del tractat. També poden emprendre les mesures necessaris per signar i/o ratificar el Protocol Addicional a la Carta, sobre el dret a participar en els assumptes dels poders locals.

Millora dels procediments per afavorir una més bona supervisió

El 2010, com a part dels seu procés de reforma, el Congrés va adoptar normes relatives a l'organització dels procediments de supervisió (Resolució 307 (2010)), revisada el 2013 (Resolució 307 (2010) REV2).

Per tal de millorar la qualitat de la seva supervisió el Congrés va decidir:

- Dur a terme un seguiment més sistemàtic i regular dels països que han signat i ratificat la Carta (aproximadament cada cinc anys) i introduir un mètode estricte i coherent per la designació de relators a fi i efecte de garantir la total imparcialitat de la delegació responsable de la supervisió;
- Complementar aquest procés amb un procediment post-supervisió basat en un diàleg polític amb les autoritats nacionals per tal de plantejar, conjuntament amb el país en qüestió, les solucions més apropiades

en funció dels problemes identificats per la delegació i assegurar l'aplicació ràpida i efectiva de les recomanacions fetes pel Congrés en un "full de ruta" sotmès al govern.

D'aquesta manera, el Congrés ajuda a assolir, a escala local i regional, els objectius fonamentals del Consell d'Europa, que són el reforçament de la democràcia de conformitat amb la Carta Europea de l'Autonomia Local i els seu Protocol Addicional sobre el dret a participar en els assumptes dels poders locals.

Carta europea de l'autonomia local

Estrasburg, 15.X.1985

Preàmbul

Els Estats membres del Consell d'Europa, signataris d'aquesta Carta,

Considerant que l'objectiu del Consell d'Europa és assolir una major unitat entre els seus membres per tal de salvaguardar i de realitzar els ideals i els principis que són el seu patrimoni comú;

Considerant que un dels mitjans pels quals s'assolirà aquest objectiu és a través de la conclusió d'acords d'àmbit administratiu;

Considerant que els ens locals són un dels principals fonaments de qualsevol règim democràtic;

Considerant que el dret dels ciutadans a participar en la gestió dels afers públics és un dels principis democràtics que comparteixen tots els Estats membres del Consell d'Europa;

Considerant que és a nivell local que aquest dret pot exercir-se de manera més directa;

Convençuts que la existència d'ens locals amb responsabilitats reals pot proporcionar una administració que sigui alhora eficaç i propera al ciutadà:

Conscients del fet que la salvaguarda i el reforçament de l'autonomia local en els diferents països europeus és una contribució important a la construcció d'una Europa basada en els principis de la democràcia i de la descentralització del poder;

Afirmant que això comporta la existència d'ens locals dotats d'òrgans de decisió democràticament constituïts i que gaudeixin d'un elevat grau d'autonomia quant a les seves

competències, a la forma i als mitjans com aquestes són exercides i als recursos necessaris per tal de poder-les assumir, Han convingut el que segueix:

Article 1

Les Parts es comprometen a considerar-se vinculades pels articles següents de la manera i en la mesura prescrites en l'article 12 d'aquesta Carta.

Part I

Article 2 – Fonament constitucional i legal de l'autonomia local

El principi de l'autonomia local ha de ser reconegut en la legislació interna i, sempre que això sigui possible, en la Constitució.

Article 3 – Concepte d'autonomia local

1. S'entén per autonomia local el dret i la capacitat efectiva dels ens locals de regular i gestionar, en el marc de la llei, sota la seva pròpia responsabilitat i en benefici de la seva població, una part important dels assumptes públics.
2. Aquest dret l'exerceixen els consells o les assemblees integrats per membres elegits lliurement per votació secreta, basada en el sufragi universal, igualitari i directe, i que poden disposar d'òrgans executius que siguin responsables davant seu. Aquesta disposició no afecta en cap manera el recurs a les assemblees de ciutadans, als referèndums o a qualsevol altra forma de participació ciutadana directa quan aquesta sigui permesa per la llei.

Article 4 – Abast de l'autonomia local

1. Les competències i les responsabilitats bàsiques dels ens locals es fixen a la Constitució o per llei. Tot i així, aquesta disposició no impedeix, de conformitat amb la llei, l'atribució als ens locals de competències i de responsabilitats amb finalitats específiques.
2. Els ens locals, en el marc de la llei, tenen plena llibertat per exercir la seva iniciativa en tota qüestió que no quedi exclosa de la seva competència o que no s'atribueixi a un altra autoritat.
3. De manera general, l'exercici de les responsabilitats públiques ha de recaure, de preferència, en les autoritats que es trobin més a prop del ciutadà. L'atribució d'una responsabilitat a una altra autoritat ha de tenir en compte l'abast i la natura de la tasca, i les exigències d'eficàcia i d'economia.
4. Les competències atorgades als ens locals han de ser normalment plenes i exclusives. Només es poden posar en dubte o limitar per part d'una altra autoritat, ja sigui central o regional, en el marc de la llei.
5. Quan una autoritat central o regional els delegui competències, els ens locals han de gaudir, en la mesura del possible, de la llibertat d'adaptar el seu exercici a les condicions locals.
6. Els ens locals han de ser consultats, en la mesura del possible, quan pertoqui i de manera apropiada, en el decurs dels processos de planificació i de decisió sobre totes les qüestions que els afectin directament.

Article 5 – Protecció dels límits territorials dels ens locals

No es poden dur a terme modificacions en els límits territorials dels ens locals sense consultar prèviament les comunitats locals afectades, eventualment per via de referèndum quan així ho permeti la legislació.

Article 6 – Adequació de les estructures i dels mitjans administratius a les missions dels ens locals

1. Sense perjudici de les disposicions més generals creades per llei, els ens locals han de poder definir les seves pròpies estructures administratives internes per tal d'adaptar-les a les necessitats locals i assegurar-ne una gestió eficaç.
2. L'estatut del personal dels ens locals ha de permetre una contractació de qualitat basada en els principis del mèrit i de les capacitats; a tal efecte, s'han de facilitar condicions adequades de formació, de remuneració i de perspectives de carrera.

Article 7 – Condicions de l'exercici de les responsabilitats a nivell local

1. L'estatut dels representants locals ha de garantir el lliure exercici del seu mandat.
2. Ha de permetre la compensació financera apropiada per les despeses que comporti l'exercici del mandat en qüestió i també, si escau, la compensació financera per pèrdua d'ingressos o una remuneració pel treball realitzat i la cobertura social corresponent.

3. Les funcions i les activitats que siguin incompatibles amb el mandat de representant local s'han de determinar per llei o per principis jurídics fonamentals.

Article 8 – Supervisió administrativa dels actes dels ens locals

1. La supervisió administrativa sobre els ens locals només es pot exercir de conformitat amb les formes i en els casos previstos en la Constitució o en la llei.

2. Qualsevol supervisió administrativa dels actes dels ens locals ha de tenir normalment per objectiu garantir únicament el compliment dels principis constitucionals i legislatius. Tot i així, les autoritats de nivell superior poden exercir una supervisió administrativa quant a l'oportunitat de les competències delegades als ens locals.

3. La supervisió administrativa dels ens locals s'ha d'exercir de tal manera que es garanteixi que la intervenció de l'autoritat supervisora es mantingui proporcional a la importància dels interessos que intenta preservar.

Article 9 – Recursos financers dels ens locals

1. Els ens locals tenen el dret, en el marc de la política econòmica nacional, de gaudir de recursos financers propis adequats i de disposar-ne lliurement en el marc de les seves competències.

2. Els recursos financers dels ens locals han de ser proporcionals a les competències previstes per la Constitució o per la llei.

3. Com a mínim una part dels recursos financers dels ens locals ha de provenir dels impostos i de les taxes locals, dels quals, en el límit de la llei, els esmentats ens locals, n'han de poder fixar el tipus.
4. Els sistemes financers sobre els quals es basen els recursos disponibles per als ens locals han de ser suficientment diversificats i evolutius per permetre'ls seguir, en la pràctica i en la mesura que sigui possible, l'evolució real dels costos de l'exercici de les seves competències.
5. La protecció dels ens locals financerament més dèbils requereix la instauració de procediments de perequació financera o de mesures equivalents dissenyats per corregir els efectes de la distribució desigual de fonts potencials de finançament i també de la càrrega financera que han de suportar. Aquests procediments o mesures no han de reduir la discrecionalitat que els ens locals poden exercir en el marc de les seves pròpies competències.
6. Els ens locals han de ser consultats, d'una manera apropiada, sobre les modalitats com se'ls atribueixen els recursos redistribuïts.
7. En la mesura que sigui possible, les subvencions atorgades als ens locals no han d'estar destinades al finançament de projectes específics. La concessió de subvencions no ha de causar cap perjudici a la llibertat fonamental de la política dels ens locals exercida en el marc de les seves pròpies competències.
8. Per tal de finançar les seves despeses d'inversió, els ens locals han de tenir accés, de conformitat amb la llei, al mercat nacional de capitals.

Article 10 – El dret d’associació dels ens locals

1. Els ens locals tenen el dret , en l’exercici de les seves competències, de cooperar i, en el marc de la llei, d’associar-se amb altres ens locals per a la realització de tasques d’interès comú.
2. El dret dels ens locals d’adherir-se a una associació per a la protecció i la promoció dels seus interessos comuns i el d’adherir-se a una associació internacional d’ens locals han de ser reconeguts en cada Estat.
3. Els ens locals poden, en les condicions eventualment previstes per la llei, cooperar amb els ens locals d’altres Estats.

Article 11 – Protecció legal de l’autonomia local

Els ens locals han de disposar d’un dret de recurs jurisdiccional per tal de garantir el lliure exercici de les seves competències i el respecte dels principis d’autonomia local que estan consagrats en al Constitució o en la legislació interna.

Part II – Disposicions varies

Article 12 – Compromisos

1. Cada Part signatària es compromet a considerar-se vinculada per, com a mínim, vint apartats de la Part I de la Carta, dels quals com a mínim deu han de ser seleccionats entre els apartats següents:
 - Article 2,
 - Article 3, apartats 1 i 2,
 - Article 4, apartats 1, 2 i 4,
 - Article 5,

- Article 7, apartat 1,
- Article 8, apartat 2,
- Article 9, apartats 1, 2 i 3,
- Article 10, apartat 1,
- Article 11.

2. Els Estats contractants, en el moment de dipositar els seu instrument de ratificació, d'acceptació o d'aprovació, han de notificar al Secretari General del Consell d'Europa els apartats seleccionats de conformitat amb les disposicions de l'apartat 1 d'aquest article.

3. Els Estats parts poden, en qualsevol moment ulterior, notificar al Secretari General que es consideren vinculats per qualsevol apartat d'aquesta Carta que no hagués estat encara acceptat de conformitat amb les disposicions de l'apartat 1 d'aquest article. Aquests compromisos ulteriors es consideren part integrant de la ratificació, de l'acceptació o de l'aprovació de la Part que faci la notificació i tenen els mateixos efectes a comptar del primer dia del mes següent a la finalització del termini de tres mesos després de la data de recepció de la notificació per part del Secretari General.

Article 13 – Ens locals als quals s'aplica la Carta

Els principis d'autonomia local que conté aquesta Carta s'apliquen a totes les categories d'ens locals que existeixin en el territori de l'Estat part. Tot i això, cada Part pot, en el moment de dipositar el seu instrument de ratificació, d'acceptació o d'aprovació, especificar les categories d'ens locals o regionals als quals té la intenció de limitar l'àmbit d'aplicació de la Carta o que té la intenció d'excloure de l'àmbit d'aplicació de la mateixa. També pot incloure altres categories d'ens locals o

regionals en l'àmbit d'aplicació de la Carta per mitjà d'una notificació ulterior al Secretari General del Consell d'Europa.

Article 14 – Comunicació d'informació

Cada Part contractant transmet al Secretari General del Consell d'Europa tota la informació pertinent quant a les disposicions legislatives i altres mesures que hagi adoptat amb l'objectiu de complir amb els termes d'aquesta Carta.

Part III

Article 15 – Signatura, ratificació i entrada en vigor

1. Aquesta Carta està oberta a la signatura dels Estats membres del Consell d'Europa. Serà sotmesa a ratificació, acceptació o aprovació. Els instruments de ratificació, d'acceptació o d'aprovació es dipositaran davant del Secretari General del Consell d'Europa.
2. Aquesta Carta entrarà en vigor el primer dia del mes següent a l'expiració del termini de tres mesos després de la data a la qual quatre Estats membres del Consell d'Europa hagin expressat el seu consentiment a vincular-se per la Carta de conformitat amb les disposicions de l'apartat anterior.
3. Per tots aquells Estats membres que expressin ulteriorment el seu consentiment a quedar vinculats per la Carta, la data d'entrada en vigor serà el primer dia del mes següent a l'expiració del termini de tres mesos després de la dada de dipòsit de l'instrument de ratificació, d'acceptació o d'aprovació.

Article 16 – Clàusula territorial

1. Tot Estat pot, en el moment de la signatura o en el moment de dipositar el seu instrument de ratificació, d'acceptació o d'aprovació o d'adhesió, designar el o els territoris als quals s'aplicarà aquesta Carta.
2. Tot Estat pot, en qualsevol moment posterior, per mitjà d'una declaració adreçada al Secretari General del Consell d'Europa, ampliar l'aplicació d'aquesta Carta a qualsevol altre territori designat en la declaració. La Carta entrarà en vigor quant al territori en qüestió el primer dia del mes següent a l'expiració d'un període de tres mesos a comptar de la data de recepció de la declaració per part del Secretari General.
3. Qualsevol declaració feta en virtut dels dos apartats anteriors pot, quant al territori especificat en l'esmentada declaració, ser retirada per mitjà d'una notificació adreçada al Secretari General. La retirada entrarà en vigor el primer dia del mes següent a l'expiració d'un període de sis mesos a comptar de la data de recepció de la declaració per part del Secretari General.

Article 17 – Denunciació

1. Qualsevol Part pot denunciar aquesta Carta en qualsevol moment després de l'expiració d'un període de cinc anys a comptar de la data d'entrada en vigor de la Carta per la Part en qüestió. La denunciació s'ha de notificar al Secretari General del Consell d'Europa amb un preavis de sis mesos. La denunciació en qüestió no afecta la validesa de la Carta pel que fa a les altres Parts, sempre i quan aquestes no siguin mai menys de quatre.

2. Qualsevol Part, de conformitat amb les disposicions establertes en l'apartat anterior, pot denunciar qualsevol apartat de la Part I de la Carta que hagi acceptat prèviament, sempre i quan la Part continuï vinculada pel nombre i el tipus d'apartats estipulat en l'article 12, apartat 1. Qualsevol Part que, en denunciar un apartat ja no compleixi els requisits de l'article 12, apartat 1, es considerarà que ha denunciat igualment la Carta.

Article 18 – Notificacions

El Secretari General del Consell d'Europa ha de notificar als Estats membres del Consell d'Europa:

- a. qualsevol signatura;
- b. el dipòsit de qualsevol instrument de ratificació, d'acceptació o d'aprovació;
- c. qualsevol data d'entrada en vigor d'aquesta Carta de conformitat amb l'article 15;
- d. qualsevol notificació rebuda en aplicació de les disposicions de l'article 12, apartats 2 i 3;
- e. qualsevol notificació rebuda en aplicació de les disposicions de l'article 13;
- f. qualsevol altre acte, notificació o comunicació en relació amb aquesta Carta.

En fe de la qual cosa els sotasignats degudament autoritzats a tal efecte, han signat aquesta Carta.

Fet a Estrasburg, el dia 15 d'octubre de 1985, en anglès i en francès, ambdós textos són igualment autèntics, en un sol exemplar que es dipositarà en els arxius del Consell d'Europa.

El Secretari General del Consell d'Europa transmetrà còpies certificades conforme a cadascun dels Estats membres del Consell d'Europa.

**Protocol adicional
a la Carta Europea
de l'Autonomia Local
sobre el dret a participar
en els afers dels ens locals**

Utrecht, 16.XI.2009

Preàmbul

Els Estats membres del Consell d'Europa, signataris d'aquest Protocol Addicional a la Carta Europea de l'Autonomia Local (en endavant anomenada "la Carta", STE núm. 122),

Considerant que l'objectiu del Consell d'Europa és assolir una major unitat entre els seus membres per tal de salvaguardar i de realitzar els ideals i els principis que són el seu patrimoni comú;

Considerant que el dret a participar en la gestió dels afers públics és un dels principis democràtics compartits per tots els Estats membres del Consell d'Europa,

Considerant que l'evolució en els Estats membres ha palesat la importància primordial d'aquest principi per a l'autonomia local;

Considerant que seria oportú que la Carta s'enriquís amb disposicions que garanteixin el dret a participar en els afers dels ens locals;

Tenint present el Conveni del Consell d'Europa sobre l'Accés als Documents Públics, adoptat pel Comitè de Ministres el 27 de novembre de 2008;

Tenint també present la Declaració i el Pla d'Acció adoptats en la 3a. Cimera de Caps d'Estats i de Govern del Consell d'Europa (Varsòvia, 16 i 17 de maig 2005),

Han convingut el que segueix:

Article 1 – Dret a participar en els afers d'un ens local

1. Els Estats Parts garanteixen a tota persona que es trobi sota la seva jurisdicció el dret a participar en els afers dels ens locals.

2. El dret a participar en els afers d'un ens local denota el dret a esforçar-se per determinar o influenciar l'exercici de les responsabilitats i competències de l'ens local.

3. La llei preveu mesures que faciliten l'exercici d'aquest dret. Sense discriminar injustament cap persona o cap grup, la llei pot preveure mesures específiques adaptades a diferents circumstàncies o categories de persones. De conformitat amb les obligacions constitucionals o internacionals de la Part, la llei pot, en particular, preveure mesures específiques reservades als electors.

4.1. Cada Part reconeix per llei als seus ciutadans el dret a participar, en qualitat d'elector o de candidat, en l'elecció dels membres del consell o de l'assemblea de l'ens local en el qual resideixen.

4.2. La llei també reconeix aquest dret a d'altres persones sempre que la Part així ho decideixi de conformitat amb les seves disposicions constitucionals o amb les seves obligacions jurídiques internacionals.

5.1. Qualsevol formalitat, condició o restricció en l'exercici del dret a participar en els afers d'un ens local ha de ser prevista per la llei i ha de ser compatible amb les obligacions jurídiques internacionals de la Part.

5.2. La llei fixa les formalitats, les condicions i les restriccions necessàries per garantir que la integritat ètica i la transparència

de l'exercici de les competències de l'ens local no es vegin compromeses per l'exercici del dret a participar.

5.3. Qualsevulla altra formalitat, condició o restricció ha de ser necessària per al funcionament d'un règim polític veritablement democràtic, per al manteniment de la seguretat pública en una societat democràtica o per al respecte per la Part de les exigències de les seves obligacions jurídiques internacionals.

Article 2 – Mesures d'aplicació del dret a participar

1. Les Parts prenen totes les mesures necessàries per tal de permetre l'exercici efectiu del dret a participar en els afers d'un ens local.

2. Aquestes mesures relatives a l'exercici del dret a participar han d'incloure:

- i. l'habilitació dels ens locals per permetre, promoure i facilitar l'exercici del dret a participar establert en el aquest Protocol;
- ii. l'establiment efectiu:
 - a. de procediments de participació de la població que poden incloure procediments de consulta, referèndums locals i peticions, i, quan l'ens local té molts habitants i/o cobreix una àrea geogràfica molt àmplia, mesures per fer participar la població a un nivell que li sigui pròxim.
 - b. de procediments per a l'accés, de conformitat amb l'ordre constitucional i les obligacions

- jurídiques internacionals de la Part, als documents públics en mans dels ens locals;
- c. de mesures per cobrir les necessitats de les categories de persones que es troben confrontades amb obstacles particulars per participar; i
 - d. de mecanismes i procediments per tractar i respondre a les reclamacions i suggeriments relatius al funcional dels ens locals i dels serveis públics locals;
- iii. fomentar l'ús de les tecnologies de la informació i de la comunicació per a la promoció i l'exercici del dret a participar enunciat en aquest Protocol.
3. Aquests procediments, mesures i mecanismes poden ser diferents per a diferents categories d'ens locals, en funció de les seves dimensions i de les seves competències.
4. En el decurs del procés de planificació i de presa de decisió relatiu a les mesures que s'hagin d'adoptar per tal de permetre l'exercici efectiu del dret a participar en els afers d'un ens local, els ens locals han de ser consultats en la mesura del possible, quan pertoqui i de manera apropiada.

Article 3 – Ens locals als quals s'aplica el Protocol

Aquest Protocol s'aplica a totes les categories d'ens locals que existeixin en el territori de la Part. Tot i això, cada Part pot, en el moment de dipositar el seu instrument de ratificació, d'acceptació o d'aprovació, especificar les categories d'ens locals o regionals als quals té la intenció de limitar l'àmbit d'aplicació del Protocol o que té la intenció d'excloure de l'àmbit d'aplicació del mateix. També pot incloure altres categories d'ens locals

o regionals en l'àmbit d'aplicació del Protocol per mitjà d'una notificació ulterior al Secretari General del Consell d'Europa.

Article 4 – Aplicació territorial

1. Tot Estat pot, en el moment de la signatura o en el moment de dipositar el seu instrument de ratificació, d'acceptació o d'aprovació o d'adhesió, designar el o els territoris als quals s'aplicarà aquest Protocol.

2. Tot Estat pot, en qualsevol moment posterior, per mitjà d'una declaració adreçada al Secretari General del Consell d'Europa, ampliar l'aplicació d'aquest Protocol a qualsevol altre territori designat en la declaració. El Protocol entrarà en vigor quant al territori en qüestió el primer dia del mes següent a l'expiració d'un període de tres mesos a comptar de la data de recepció de la declaració per part del Secretari General.

3. Qualsevol declaració feta en virtut dels dos apartats anteriors pot, quant al territori especificat en l'esmentada declaració, ser retirada per mitjà d'una notificació adreçada al Secretari General. La retirada entrarà en vigor el primer dia del mes següent a l'expiració d'un període de sis mesos a comptar de la data de recepció de la declaració per part del Secretari General.

Article 5 – Signatura i entrada en vigor

1. Aquest protocol està obert a la signatura dels Estats membres del Consell d'Europa signataris de la Carta. Serà sotmès a ratificació, acceptació o aprovació. Un Estat membre del Consell d'Europa no pot ratificar, acceptar o aprovar aquest Protocol sense haver simultàniament o prèviament, ratificat,

acceptat o aprovat la Carta. Els instruments de ratificació, d'acceptació o d'aprovació es dipositaran davant del Secretari General del Consell d'Europa.

2. Aquest Protocol entrarà en vigor el primer dia del mes següent a l'expiració del termini de tres mesos després de la data a la qual vuit Estats membres del Consell d'Europa hagin expressat el seu consentiment a vincular-se pel Protocol de conformitat amb les disposicions de l'apartat 1.

3. Per tots aquells Estats membres que expressin ulteriorment el seu consentiment a quedar vinculats pel Protocol, la data d'entrada en vigor serà el primer dia del mes següent a l'expiració del termini de tres mesos després de la dada de dipòsit de l'instrument de ratificació, d'acceptació o d'aprovació.

Article 6 – Denunciació

1. Qualsevol Part pot denunciar en qualsevol moment aquest Protocol per mitjà d'una notificació adreçada al Secretari General del Consell d'Europa.

2. Aital denunciació serà efectiva el primer dia del mes següent a l'expiració d'un període de sis mesos després de la data de recepció de la notificació per part del Secretari General.

Article 7 – Notificacions

El Secretari General del Consell d'Europa ha de notificar als Estats membres del Consell d'Europa:

a. qualsevol signatura;

- b. el dipòsit de qualsevol instrument de ratificació, d'acceptació o d'aprovació;
- c. qualsevol data d'entrada en vigor d'aquest Protocol de conformitat amb l'article 5;
- d. qualsevol notificació rebuda en aplicació de les disposicions de l'article 3;
- e. qualsevol altre acte, notificació o comunicació en relació amb aquest Protocol.

En fe de la qual cosa els sotasignats degudament autoritzats a tal efecte, han signat aquest Protocol.

Fet a Utrecht, el dia 16 de novembre de 2009, en anglès i en francès, ambdós textos són igualment autèntics, en un sol exemplar que es dipositarà en els arxius del Consell d'Europa.

El Secretari General del Consell d'Europa transmetrà còpies certificades conforme a cadascun dels Estats membres del Consell d'Europa.

Carta Europea de L'Autonomia Local

Informe explicatiu

I. La Carta Europea de l'Autonomia Local va ser redactada, en si del Consell d'Europa per un comitè governamental d'experts sota l'autoritat del Comitè Director d'Afers Regionals i Municipals, en base a un projecte proposat per la Conferència Permanent de Poders Locals i Regionals d'Europa. Es va obrir a la signatura dels Estats Membres del Consell d'Europa com a conveni, el 15 d'octubre de 1985.

II. Aquesta publicació conté el text de l'informe explicatiu preparat en base als debats del comitè i sotmès al Comitè de Ministres del Consell d'Europa. Aquest informe no constitueix un instrument que ofereixi una interpretació autèntica del text de la Carta, tot i que pot facilitar la comprensió de les seves disposicions.

III. El text de la Carta Europea de l'Autonomia Local també s'inclou en aquesta publicació.

Informe explicatiu

A. Orígens de la Carta

La Carta Europea de l'Autonomia Local representa la culminació d'una sèrie d'iniciatives i de molts anys de deliberacions en el si del Consell d'Europa.

La protecció i el reforçament de l'autonomia local a Europa per mitjà d'un document que exposés els principis subscrits per tots els estats democràtics d'Europa és una ambició molt antiga dels ens locals. A més, molt aviat es va reconèixer que un text d'aquestes característiques havia de tenir per objectiu assegurar-se l'adhesió dels governs, ja que en la defensa de l'autonomia local són precisament les accions dutes a terme per aquests les que normalment es posen en qüestió.

El Consell d'Europa, com a guardià dels drets humans i defensor dels principis del govern democràtic, era el marc obvi on redactar i adoptar aquest tipus d'instrument; especialment tenint en compte que ja l'any 1957 el Consell d'Europa va reconèixer la importància dels ens locals establint per a ells un òrgan representatiu a nivell europeu anomenat Conferència Permanent de Poders Locals i Regionals d'Europa (CPLRE)¹.

Fou la CPLRE la que, en la seva Resolució 64 (1968), va proposar una Declaració de Principis sobre l'Autonomia Local i va demanar al Comitè de Ministres del Consell d'Europa que l'adoptés. Aquesta iniciativa va tenir el suport de l'Assemblea

1. A partir del 14 de gener de 1994 la Conferència Permanent es va transformar en el Congrés de Poders Locals i Regionals d'Europa (CPLRE), com a reconeixement de la seva importància política significativa.

Consultiva que, en la seva Recomanació 615 (1970) va presentar al Comitè de Ministres un text basat essencialment en el text de la CPLRE i elaborat conjuntament pels dos organismes. La declaració proposada tenia però un caràcter un mica massa general i ampli per tal que es poguessin prendre accions concretes sobre la mateixa.

La nova iniciativa de la CPLRE, el 1981, es basà per tant en una visió més flexible. Però es considerà que una mera declaració de principis no vinculant no faria justícia a la importància de l'autonomia local o a la naturalesa de les amenaces a les quals estava exposada. El que s'havia de fer era demanar als governs que subscriguessin compromisos vinculants. Calia que el text tingués la suficient flexibilitat per prendre en consideració les diferències entre els ordenaments constitucionals nacionals i les tradicions administratives en les quals s'havia d'inserir, sense diluir en excés els requisits del nou instrument, permetent però alhora que els governs tinguessin un cert grau d'elecció quant a les disposicions per les quals es considerarien vinculats.

El resultat lògic d'aquesta manera de fer fou la submissió al Comitè de Ministres, en la Resolució 126 (1981) de la CPLRE, d'un projecte de Carta Europea de l'Autonomia Local amb la petició que fos adoptada amb el rang de conveni europeu.

El Comitè de Ministres va decidir transmetre les propostes de la CPLRE al Comitè Director per a les Qüestions Regionals i Municipals (CDRM) amb la finalitat que fossin debatudes en la 5a. Conferència de Ministres Europeus responsables de l'Autonomia Local (Lugano, 5-7 octubre 1982). En les seves conclusions els ministres presents a Lugano

“... consideren que aquesta proposta de carta constitueix un pas important vers la definició dels principis de l'autonomia local, tot prenent nota de les reserves expressades per alguns ministres sobre la necessitat d'una carta en la forma d'un conveni vinculant i sobre alguns aspectes del contingut de la mateixa;

demanen al Comitè de Ministres del Consell d'Europa que encomani al Comitè Director per a les Qüestions Regionals i Municipals (CDRM), en contacte amb la Conferència de Poders Locals i Regionals d'Europa, realitzar els canvis necessaris en el projecte de Carta Europea de l'Autonomia Local de conformitat amb els comentaris relatius a la forma i el contingut fets durant la conferència, per tal que se'ls pugui sotmetre per aprovació en la seva propera conferència ...”

El Comitè de Ministres va donar instruccions en aquest sentit a la CDRM, que acte seguit va dur a terme una revisió aprofundida del projecte de carta. En aplicació de les conclusions de la Conferència de Lugano, representants de la CPLRE van participar en els debats.

El text del projecte de carta revisat per la CDRM fou finalment sotmès a la 6a. Conferència de Ministres Europeus responsables de l'Autonomia Local, que es va reunir a Roma del 6 al 8 de novembre de 1984. Després d'examinar aquest text, els ministres van expressar el seu acord unànim a als principis que contenia. Quant a la forma jurídica que la carta havia de tenir, la majoria de ministres es va manifestar en favor d'un conveni.

En vista de les opinions de l'Assemblea Consultiva i de la Conferència Ministerial de Roma, el Comitè de Ministres va adoptar la Carta Europea de l'Autonomia Local en forma d'un conveni el mes de juny de 1985. En reconeixement al fet que la iniciativa de la Carta tenia els seus orígens en la Conferència

Permanent de Poders Locals i Regionals d'Europa, es va decidir que el conveni s'obrí a la signatura el 15 d'octubre de 1985, amb motiu de la 20a. Sessió Plenària de la CPLRE.

B. Observacions generals

L'objectiu de la Carta Europea de l'Autonomia Local consisteix en compensar la manca de normes europees comunes per mesurar i salvaguardar els drets dels ens locals, que són els que es troben més a prop del ciutadà i li ofereixen l'oportunitat de participar de manera efectiva en la presa de decisions que afecten el seu entorn quotidià.

La Carta obliga les parts a aplicar normes fonamentals que garanteixin la independència política, administrativa i financera dels ens locals. És tracta doncs d'una demostració, a escala europea, de la voluntat política de donar, a tots els nivells de l'administració territorial, un contingut als principis defensats pel Consell d'Europa des de la seva fundació, ja que el Consell d'Europa considera que és funció seva el manteniment de la consciència democràtica i la defensa dels drets humans en el sentit més ampli possible. La Carta encarna la convicció que el grau d'autonomia que gaudeixen els ens locals pot ser considerat com a pedra de toc d'una democràcia autèntica.

La Carta té tres parts. La primera part conté les disposicions substantives que enuncien els principis de l'autonomia local. Especifica la necessitat per a l'autonomia local de disposar de fonaments constitucionals i jurídics, defineix el concepte i estableix els principis que regeixen la natura i l'abast de les competències dels ens locals. D'altres articles tracten la protecció dels límits territorials dels ens locals, assegurant que disposen d'autonomia quant a les seves estructures administratives i

accés a personal competent, també es defineix les condicions per exercir un càrrec electe de representació local. Dos articles importants tenen per objectiu limitar la supervisió administrativa dels actes dels ens locals i garantir que disposen dels recursos financers adequats en condicions que no perjudiquin la seva autonomia fonamental. Les disposicions restants en aquesta part cobreixen el drets dels ens locals a cooperar i constituir associacions i la protecció de l'autonomia local per la via del recurs jurisdiccional.

La Part II conté disposicions diverses relatives a l'abast dels compromisos subscrits per les Parts. De conformitat amb la intenció d'assegurar un equilibri realista entre la salvaguarda dels principis essencials i la flexibilitat necessària per prendre en consideració les particularitats jurídiques i institucionals dels diferents Estats membres, es permet a les parts excloure de manera específica algunes disposicions de la Carta d'aquelles per les quals es consideren vinculats. Així, representa un compromís entre, d'una banda, el reconeixement del fet que l'autonomia local afecta l'estructura i l'organització del propi estat, que és una preocupació bàsica essencial del govern, i, d'altra banda, l'objectiu de protegir un mínim de principis bàsics que qualsevol sistema democràtic de govern local hauria de respectar. A més, els compromisos de les parts poden ampliar-se ulteriorment quan els obstacles rellevants són eliminats.

Potencialment, els principis de l'autonomia local enunciats en la Carta s'apliquen a tots els nivells o categories d'ens locals a cada estat membre, i també, *mutatis mutandis*, als ens territorials a nivell regional. Tot i així, per tal de tenir en compte casos particulars, les parts poden excloure algunes categories d'ens de l'àmbit d'aplicació de la Carta.

La Carta no preveu un sistema institucionalitzat per al control de la seva aplicació, fora de l'obligació que tenen les parts de subministrar tota la informació relativa a les disposicions legislatives o a les altres mesures preses amb la finalitat de complir amb la Carta. Es va considerar la possibilitat d'establir un sistema internacional de supervisió similar al de la Carta Social Europea. O obstant, es va creure que no era necessari instaurar un sistema de control complex, donat que la presència, en si del Consell d'Europa, de la CPLRE amb accés directe al Comitè de Ministres garantiria el control polític adequat quant al respecte per les Parts dels requisits de la Carta.

La darrera part del text conté disposicions finals que corresponen a les que figuren habitualment en els convenis elaborats sota els auspicis del Consell d'Europa.

La Carta Europea de l'Autonomia Local és el primer instrument jurídic multilateral que defineix i protegeix els principis de l'autonomia local, un dels pilars de la democràcia que el Consell d'Europa té per missió defensar i desenvolupar. Es pot esperar que aportí una contribució substancial important a la protecció i al reforçament dels valors comuns europeus.

C. Comentari de les disposicions de la Carta

Preàmbul

El preàmbul ofereix la possibilitat d'enunciar els principis fonamentals sobre els quals es basa la Carta. Aquests principis són, essencialment els següents:

- la contribució vital de l'autonomia local a la democràcia, a una administració eficaç i a la descentralització del poder;

- el paper important dels ens locals en la construcció d'Europa;
- la necessitat per als ens locals d'estar constituïts democràticament i de gaudir d'una àmplia autonomia.

Article 1

L'article 1 expressa el compromís general de les Parts a respectar els principis de l'autonomia local enunciats en la Part I de la Carta (articles 2-11), en la mesura de les prescripcions de l'article 12.

Article 2

Aquest article disposa que el principi d'autonomia local ha de ser consagrat en els textos legislatius.

Considerant la importància d'aquest principi, és a més desitjable que sigui inclòs en el text fonamental que regeix l'organització de l'estat, és a dir, la constitució. Tot i així s'ha reconegut que, en aquells països en els quals el procediment per esmenar la Constitució requereix l'aprovació d'una majoria especial del Parlament o bé la de la població expressada per via de referèndum, podria no ser possible comprometre's a consagrar el principi d'autonomia local en la constitució. També s'ha reconegut que els països que no tenen una constitució escrita sinó disposicions constitucionals que es troben en diversos documents i fonts podrien tenir dificultats específiques o, fins i tot, no ser capaços d'assumir aquest compromís.

Cal igualment tenir en compte el fet que, en els països amb una estructura federal, els ens locals poden estar reglamentats pels estats federats més que no pas pel govern federal central. Per als estat federals aquesta Carta no afecta en cap

manera la divisió de competències entre l'estat federal i els estats federats.

Article 3

Aquest article defineix les característiques essencials de l'autonomia local tal qual s'han d'entendre als efectes de la Carta.

Apartat 1

La noció de "capacitat efectiva" expressa la idea que el dret formal de regular i gestionar alguns assumptes públics ha d'anar acompanyat de mitjans per a exercir-la efectivament. La inclusió de la frase "en el marc de la llei" reconeix el fet que aquest dret i aquesta capacitat poden ser definits més concretament pel legislador.

"sota la seva pròpia responsabilitat" destaca que els ens locals no haurien d'estar limitats a actuar merament com agents d'ens de nivell superior.

No és possible definir de manera precisa quins assumptes haurien de ser regulats i gestionats pels ens locals. Expressions com ara "assumptes locals" i "assumptes propis" varen ser rebutjades per considerar-les massa vagues i difícils d'interpretar. Les tradicions dels Estats membres quant als afers que es consideren competència dels ens locals difereixen molt. En realitat, la majoria d'assumptes tenen implicacions tant locals com nacionals i la competència sobre els mateixos pot variar no només d'un país a un altre sinó també al llarg del temps, i fins i tot pot estar compartida entre diferents nivells de govern. Limitar els ens locals a qüestions que no tenen implicacions més àmplies implicaria córrer el risc de relegar-les a tenir un paper marginal. D'altra banda, s'accepta

que els països vulguin reservar algunes funcions, com ara la defensa nacional, al govern central. La intenció de la Carta és que els ens locals tinguin un ampli ventall de competències que es puguin exercir a nivell local. La definició d'aquestes competències s'inclou en l'article 4.

Apartat 2

Els drets de l'autonomia local els han d'exercir ens constituïts democràticament. Aquest principi va en la línia de la importància que el Consell d'Europa atorga a les formes democràtiques de govern.

Aquest dret normalment comporta una assemblea representativa amb o sense òrgans executius subordinats a la mateixa, però també es pot recórrer a la democràcia directa en els casos previstos per la legislació.

Article 4

Tal qual s'ha explicat en els comentaris sobre l'article 3, no és possible ni tampoc seria apropiat intentar enumerar de forma exhaustiva les competències i les responsabilitats que haurien de recaure en els ens locals arreu d'Europa. Tot i així, aquest article estipula els principis generals sobre els quals s'han de fonamentar les competències dels ens locals i la naturalesa de les mateixes.

Apartat 1

Ja que la naturalesa de les competències dels ens locals és fonamental per tal que l'autonomia local sigui una realitat, interessa que, tant per claredat com per seguretat jurídica, les competències i les responsabilitats fonamentals els siguin assignades no *ad hoc* sinó per textos legislatius. Normalment,

les competències haurien de ser atribuïdes per la Constitució o per una Llei del Parlament. Tot i així, malgrat l'ús de la paraula "Llei" en aquest apartat es reconeix que en alguns països pot ser desitjable, per una major eficiència una certa delegació de poder del Parlament d'atribuir competències i responsabilitats específiques, especialment quant a detalls o assumptes l'aplicació dels quals deriva de directives de la Unió Europea, sempre i quan el Parlament conservi les competències de supervisió adequades sobre l'exercici de les competències delegades. A més a més, s'aplica una excepció en el cas d'Estats membres de la Comunitat Europea en la mesura que els Reglaments Comunitaris (que sota l'article 189 del Tractat de Roma són directament aplicables) poden comportar l'aplicació de mesures específiques a un nivell determinat de l'administració.

Apartat 2

A més a més de les competències assignades per llei a nivells específics de l'administració, es poden presentar altres necessitats o bé possibilitats d'actuació per part d'òrgans públics. Quan aquests àmbits d'actuació tenen implicacions locals i no estan exclosos de la competència general que existeix en la majoria d'Estats membres, és important per als ens locals, concebuts com a entitats polítiques que actuen de ple dret per promoure el benestar general dels seus habitants, que tinguin el dret d'exercir la seva iniciativa en aquests àmbits. Les normes generals sota les quals poden actuar en aquests casos, poden, no obstant, ser estipulades per llei. En alguns Estats membres, els ens locals han de poder aduir que les seves accions estan sustentades jurídicament. De conformitat amb aquest sistema, l'existència del qual es troba fins un cert punt inclosa en l'article 4, apartat 2, es possible atribuir als

ens locals un ampli marge de discrecionalitat més enllà de les competències específiques.

Apartat 3

Aquest apartat expressa el principi general que l'exercici de les responsabilitats públiques hauria de ser descentralitzat. Aquest principi ha estat afirmat en diverses ocasions en el context del Consell d'Europa i, en concret, en les Conclusions de la Conferència de Ministres Europeus Responsables dels Ens Locals, celebrada a Lisboa el 1977. Això implica que, llevat que les dimensions o la natura de la tasca sigui tal que requereixi ser tractada en el si d'una àrea territorial més àmplia o que hi hagin consideracions imperatives d'eficiència o d'economia, normalment les tasques han de ser confiades al nivell de govern més local.

Aquesta clàusula no implica, però, la necessitat de descentralitzar de manera sistemàtica les funcions a aquells ens locals que, per la seva naturalesa o dimensions, només poden dur a terme tasques limitades.

Apartat 4

Aquest apartat tracta del problema de la superposició de competències. En interès de la claredat i per tal d'evitar qualsevol tendència envers una dilució progressiva de les responsabilitats, normalment les competències haurien de ser plenes i exclusives. Tot i així, en alguns àmbits es requereix dur a terme accions complementàries a diferents nivells i és important que en aquests casos la intervenció de les autoritats centrals o regionals es produeixi de conformitat amb disposicions legislatives clarament formulades.

Apartat 5

L'estructura administrativa dels ens locals i el seu coneixement de la situació local poden convertir-los en els òrgans apropiats per exercir algunes funcions, la responsabilitat de les quals rau, en última instància, en autoritats supralocals. És important, però, per tal que el recurs a aquesta mena de delegació no envaeixi excessivament l'esfera d'autonomia a nivell local, que aquest sigui autoritzat, quan sigui possible, a prendre en consideració les circumstàncies locals a l'hora d'exercir les competències delegades. Es reconeix però, que pel que fa a algunes funcions, per exemple l'expedició de documents d'identitat, es requereix una reglamentació uniforme i que aquest fet pot no deixar cap marge de discrecionalitat als ens locals.

Apartat 6

Mentre que els apartats 1 a 5 tracten de qüestions que incumbeixen a l'àmbit competencial dels ens locals, l'apartat 6 fa referència alhora a qüestions que entren dins de l'àmbit de competències d'aquest ens com a qüestions que, tot i trobar-se fora dels seu àmbit de competències, les afecten especialment. El text estableix que la manera i el calendari de les consultes realitzades als ens locals els han de permetre tenir una possibilitat real d'exercir la seva influència, tot reconeixent que poden donar-se circumstàncies excepcionals que impedeixin la celebració de consultes, especialment en casos d'urgència. Aquestes consultes s'han de celebrar directament amb l'ens o els ens afectats o indirectament per l'intermediari de les seves associacions quan hi hagi més d'un ens afectat.

Article 5

Les propostes que comportin canvis en els seus límits territorials –dels quals els projectes de fusió amb altres ens representen un cas extrem- tenen òbviament una importància cabdal per a l'ens local i pels seus ciutadans. Mentre que en la majoria de països no es considera realista esperar que la comunitat local tingui dret de veto, sí que per realitzar aquest canvis es requereix una consulta prèvia, ja sigui directa o indirecta. Els referèndums segurament constitueixin una procediment apropiat per dur a terme aquestes consultes, però en un gran nombre de països la llei no ho contempla. En aquells països on el recurs a un referèndum no sigui obligatori per llei, es poden exercir altres formes de consulta.

Article 6

Apartat 1

El text d'aquest apartat no tracta de la constitució general dels ens locals i el seu consell sinó més aviat de la manera com s'organitzen els seus serveis administratius. Mentre algunes lleis centrals o regionals poden establir els principis generals per aquesta organització, els ens locals han de poder configurar les seves pròpies estructures administratives per tal de prendre en consideració les circumstàncies locals i l'eficiència administrativa. S'admet que les legislacions centrals o regionals continguin algunes prescripcions específiques que afectin, per exemple, la formació d'algunes comissions o la creació d'alguns càrrecs administratius, però aquestes disposicions han de ser limitades de manera que no suposin imposar estructures organitzatives rígides.

Apartat 2

Ultra l'adequació de les estructures de gestió, és essencial per la eficàcia i l'eficiència d'un ens local que aquest pugui contractar i mantenir personal amb capacitats que es corresponguin amb les competències de l'ens en qüestió. Això clarament depèn en gran mesura de la capacitat que té l'ens local d'oferir condicions de servei suficientment favorables.

Article 7

Aquest article té per objectiu garantir, d'una banda, que els representants electes no es vegin impeditos d'exercir les seves funcions per l'actuació d'un tercer i, d'altra banda, que consideracions merament materials no impedeixin que algunes categories de persones puguin presentar la seva candidatura. Les consideracions materials inclouen una compensació adequada per la pèrdua d'ingressos i, especialment, en el cas de consellers electes que exerceixin responsabilitats executives amb dedicació plena, la remuneració i la protecció social corresponent. En l'esperit d'aquest article també seria raonable esperar que es prenguessin disposicions per tal que aquelles persones que exerceixen un càrrec amb dedicació plena es puguin reincorporar a la vida professional normal al final del seu mandat.

Apartat 3

Aquest apartat preveu que els casos d'incompatibilitat per l'exercici d'un mandat electiu local es fonamentin únicament en criteris jurídics objectiu i no sobre decisions *ad hoc*, cosa que significa que, normalment, els casos d'incompatibilitat són fixats per llei. Tot i així, s'han constatat casos de principis

jurídics no escrits però profundament arrelats que semblen oferir garanties adequades.

Article 8

Aquest article tracta del control de les activitats dels ens locals per part d'autoritats d'altres nivells. No tracta de la possibilitat dels particulars d'iniciar accions judicials contra els ens locals, ni tampoc del nomenament i les activitats d'un ombudsman o d'un altre òrgan oficial que tingui un paper d'investigació. Les disposicions d'aquest article fan referència a la filosofia de la supervisió normalment associada amb els "*contrôles de tutelle*"² que en certs països ja són una tradició establerta des de fa temps. Per tant, fa referència a pràctiques com ara el requisit d'una autorització prèvia per actuar o la confirmació per tal que els actes tinguin efecte, el poder d'anul·lar una decisió d'un ens local, el control dels comptes, etc.

Apartat 1

L'apartat 1 preveu que hi hagi una base legislativa adequada per la supervisió i per tant exclou els procediments de supervisió *ad hoc*.

Apartat 2

La supervisió administrativa ha de limitar-se normalment a la qüestió de la legalitat dels actes dels ens locals i no de la seva oportunitat. Es preveu una excepció particular, encara que no la única, en el cas de funcions delegades, segons la qual l'autoritat que efectua la delegació de competències pot voler exercir alguna supervisió sobre la manera com s'exerceix la

2. NT: En francès en la versió anglesa. Controls de tutela.

competència. Això, però, no ha de tenir com a resultat que l'ens local no pugui exercir un certa discrecionalitat de conformitat amb l'article 4, apartat 5.

Apartat 3

El text s'inspira en el principi de "proporcionalitat", segons el qual l'autoritat de tutela, en l'exercici de les seves prerrogatives, està obligada a utilitzar el mètode que afecti menys l'autonomia local tot assolint alhora el resultat desitjat.

Ja que l'accés als recursos jurisdiccionals contra l'exercici abusiu de la supervisió i del control està cobert per l'article 11, no s'ha considerat essencial establir disposicions precises quant a les condicions i els modes d'intervenció en situacions específiques.

Article 9

Si es priva els ens locals dels recursos financers per exercir les seves competències, l'autoritat en dret d'exercir-les perd tot el seu sentit.

Apartat 1

Aquest apartat busca garantir que no es privi els ens locals de la seva llibertat per determinar les prioritats en matèria de despeses.

Apartat 2

El principi en qüestió és que hi ha d'haver una relació adequada entre els recursos financers que els ens locals tenen a la seva disposició i les competències que exerceixen. Aquesta relació és especialment forta per funcions que li han estat específicament assignades.

Apartat 3

L'exercici d'una opció política en l'avaluació dels avantatges dels serveis subministrats en relació amb el cost que representen per als contribuents locals o per a l'usuari és un deure fonamental dels representants locals. S'accepta que les legislacions centrals o regionals puguin fixar límits globals a la competència dels ens locals en matèria fiscal; tot i així, no han d'impedir el funcionament efectiu de la responsabilitat política a nivell local.

Apartat 4

Alguns impostos o altres fonts de finançament dels ens locals són, per la seva naturalesa o per motius pràctics, relativament poc sensibles als efectes de la inflació i de d'altres factors econòmics. Una dependència excessiva d'aquests impostos o fonts de finançament pot posar en dificultat els ens locals ja que el cost de la prestació dels serveis està directament influenciat per l'evolució dels factors econòmics. Es reconeix, tot i així, que fins i tot en el cas de fonts d'ingressos relativament dinàmiques pot no existir un vincle automàtic entre l'evolució dels costos i la dels recursos.

Apartat 6

Quan els recursos redistribuïts s'atribueixen de conformitat a criteris específics definits en la legislació, es respecten les disposicions d'aquest apartat si es consulta els ens locals durant l'elaboració de la legislació en qüestió.

Apartat 7

Des del punt de vista de la llibertat d'acció dels ens locals són preferibles les subvencions globals o fins i tot sectorials que

les subvencions destinades a projectes específics. No seria realista esperar que totes les subvencions destinades a projectes específics fossin substituïdes per subvencions generals, especialment si es tracta d'inversions importants, però un recurs excessiu a aquesta mena de subvencions restringeix greument la llibertat dels ens locals d'exercir la seva discrecionalitat quant a les prioritats en matèria de despesa. Tot i així, la part total de recursos que representen les subvencions varia de forma considerable en funció dels països, i si les subvencions, en la seva totalitat, representen una proporció relativament insignificant del total dels ingressos, es pot considerar raonable que el percentatge de subvencions per projectes específics sigui més elevat que el de les subvencions generals.

La segona frase de l'article 9, apartat 7 tendeix a garantir que una subvenció per un objectiu específic no mini la llibertat de l'ens local d'exercir la seva discrecionalitat en l'àmbit de competències que li és propi.

Apartat 8

És important que ens locals tinguin accés al crèdit per finançar inversions. Les possibles fonts de finançament dependran, però, inevitablement, de l'estructura del mercat de capitals de cada país; els procediments i les condicions per tenir accés a aquestes fonts de finançament poden ser fixades per la legislació.

Article 10

Apartat 1

Aquest apartat cobreix la cooperació entre els ens locals sobre una base funcional amb vista a reforçar especialment la seva eficàcia a través de projectes conjunts o per exercir funcions

que superen la capacitat d'un únic ens local. Aquesta cooperació pot prendre la forma de la creació d'un consorci o d'una federació d'ens locals, tot i que la legislació pot fixar el marc jurídic per la creació d'aitals organismes.

Apartat 2

L'apartat 2 fa referència a les associacions els objectius de les quals són més generals que les consideracions funcionals de l'apartat 1 i que normalment busquen representar, a nivell local o regional tots, els ens locals d'un tipus concret. El dret a pertànyer a associacions d'aquesta mena no implica però que el govern central reconegui com a interlocutor vàlid cap d'aquestes associacions.

En un instrument del Consell d'Europa d'aquest caire, és normal que el dret a pertànyer a associacions a escala nacional vagi acompanyat amb un dret paral·lel de pertànyer a associacions internacionals, algunes de les quals treballen activament en la promoció de la unitat d'Europa segons eixos conformes amb els objectius fixats en l'estatut del Consell d'Europa.

L'article 10.2 deixa però a cada Estat membre la definició de les modalitats, legislatives o altres, de l'aplicació del principi.

Apartat 3

La cooperació directa amb ens locals individuals d'altres països també s'ha de permetre, tot i que les modalitats d'aquesta cooperació han de respectar les normes legals eventualment en vigor a cada país i s'han de desenvolupar en el marc de les competències dels ens locals en qüestió.

Les disposicions del Conveni Marc Europeu sobre la Cooperació Transfronterera entre Comunicats o Autoritats Territorials

(21 maig 1980, STE núm. 106) són particularment pertinents a tal efecte, tot i que algunes formes de cooperació no estiguin necessàriament restringides a les regions frontereres.

Article 11

Per via de recurs jurisdiccional s'entén l'accés d'un ens territorial:

- a. a un tribunal degudament constituït, o;
- b. a un òrgan equivalent creat per llei, independent i habilitat, segons el cas i respectivament, a decidir o a dictaminar sobre la decisió presa, quant a la conformitat amb la legislació d'una acció, d'una omissió, d'una decisió o de qualsevol altre acte administratiu.

S'ha constatat el cas d'un país on, tot i que les decisions administratives no estan subjectes a un recurs ordinari davant un tribunal, és possible utilitzar una via extraordinària de recurs anomenada demanda de reobertura del procediment. Aquesta via de recurs judicial, a la qual es pot recórrer si la decisió es basa en una aplicació manifestament incorrecta de la llei, és conforme a les disposicions d'aquest article.

Article 12

La formulació dels principis d'autonomia local enunciats en la Part I de la Carta havia d'intentar conciliar la gran diversitat de sistemes jurídics i d'estructures d'ens locals existents en els Estats membres del Consell d'Europa. No obstant, es reconeix que alguns governs poden tenir encara, per motius constitucionals o pràctics, impediments per subscriure algunes disposicions de la Carta.

En conseqüència, aquest article adopta el sistema del "nucli obligatori" establert per primer cop per la Carta Social Europea,

preveient que les Parts en la Carta Europea de l'Autonomia Local han d'adherir-se com a mínim a vint dels trenta Apartats de la Part I de la Carta, dels quals com a mínim deu han de ser d'un nucli de catorze principis fonamentals. Tot i així, com l'objectiu final continua essent el compliment de totes les disposicions de la Carta, es preveu específicament que les Parts puguin afegir nous compromisos a mesura que en vagin tenint la possibilitat.

Article 13

En principi, els requisits enunciats en la Part I de la Carta estan relacionats amb totes les categories o tots els nivells d'ens locals que existeixen en cada Estat membre. Potencialment s'apliquen també als ens locals regionals allà on existeixin. No obstant, la forma jurídica o l'estatus constitucional especial d'algunes regions (especialment en els estats membres de federacions) poden impedir que aquestes estiguin sotmeses a les mateixes condicions que els ens locals. A més a més, en un o dos Estats membres existeix una categoria d'ens locals que, per raó de les seves petites dimensions, només exerceixen funcions secundàries o consultives. Per prendre en consideració aquests casos excepcionals, l'article 13 permet que les Parts puguin excloure algunes categories d'ens locals de l'àmbit d'aplicació de la Carta.

Article 14

Aquest article està destinat a facilitar el control de l'aplicació de la Carta per les Parts individuals, creant l'obligació per aquestes de subministrar informació rellevant al Secretari General del Consell d'Europa. És particularment important, especialment en absència d'un òrgan específic responsable per la supervisió

de l'aplicació de la Carta, que el Secretari General disposi de la informació relativa a canvis de legislació i a altres mesures que tenen un impacte significatiu en l'autonomia local tal qual es defineix en la Carta.

Articles 15 a 18

Les disposicions finals contingudes en els articles 15 a 18 es basen en el model de clàusules finals per als convenis i acords subscrits en el si del Consell d'Europa

La Carta Europea de l'Autonomia Local és el primer tractat internacional vinculant que garanteix els drets dels ens locals i de les seves autoritats electes. Es va obrir a la signatura com un conveni dels Estats membres del Consell d'Europa el 15 d'octubre de 1985, i va entrar en vigor el dia 1 de setembre de 1988. El 16 de novembre de 2009, per complementar el text de la Carta, es va adoptar un Protocol adicional sobre el dret a participar en els assumptes dels ens locals; va entrar en vigor el dia 1 de juny de 2012. El Congrés de Poders Locals i Regionals s'assegura que els Estats membres del Consell d'Europa que han signat i ratificat la Carta i el seu Protocol adicional en respectin els seus principis.

www.coe.int

El Consell d'Europa és l'organització de drets humans capdavantera del continent. Està constituït per 47 Estats membres, 28 dels quals són membres de la Unió Europea. El Congrés de Poders Locals i Regionals és una institució del Consell d'Europa responsable pel reforçament de la democràcia local i regional en els seus 47 Estats membres. Format per dues cambres – la Cambra de Poders Locals i la Cambra de les Regions – i tres comitès, aplega 648 càrrecs electes que representen a més de 200.000 poders locals i regionals.