

CONFERÈNCIA DELS MINISTRES EUROPEUS  
RESPONSABLES DE LES COL·LECTIVITATS  
LOCALS (Roma, 6, 7 i 8 de novembre de 1984).  
CONCLUSIONS DE LA CONFERÈNCIA (Estrasburg, 19 de  
novembre de 1984)

*Sumari*

RESOLUCIÓ SOBRE EL TEMA I:

«L'autonomia local: adopció d'una carta europea de l'autonomia local».

ANNEX:

PROJECTE DE CARTA

RESOLUCIÓ SOBRE EL TEMA II:

«Les relacions entre els distints nivells de l'administració local en una organització regional».

REMARQUES FINALS

## RESOLUCIÓ I <sup>1</sup>

### *Relativa al projecte d'una Carta Europea de l'Autonomia local*

Els ministres europeus responsables de les col·lectivitats locals de dinou Estats membres del Consell d'Europa,<sup>2</sup> reunits a Roma del 6 al 8 de novembre de 1984:

1. Vista la Resolució 126 (1981) de la Conferència Permanent dels Poders Locals i Regionals d'Europa (CPLRE) sobre els principis de l'autonomia local, per la qual aquesta ha presentat un projecte de *Carta europea de l'autonomia local* perquè sigui adoptada per les instàncies del Consell d'Europa;

2. Vistes les conclusions que aquells han adoptat durant llur Conferència de Lugano el 7 d'octubre de 1982 i per les quals aquells han demanat al Comitè de Ministres del Consell d'Europa d'«encarregar el Comitè Director per a les Qüestions regionals i municipals, en contacte amb la Conferència dels Poders Locals i Regionals d'Europa, de procedir a les adequacions que calgui del projecte de *Carta europea de l'autonomia local* tenint en compte les observacions que fan referència a la forma i al contingut presentades al llarg de la Conferència, per tal que aquell els pugui ser sotmès a aprovació en llur propera conferència»;

1. Adoptada per unanimitat.

2. Àustria, Bèlgica, Xipre, Dinamarca, França, República Federal d'Alemanya, Grècia, Irlanda, Itàlia, Liechtenstein, Luxemburg, Països Baixos, Noruega, Portugal, Espanya, Suècia, Suïssa, Turquia i Regne Unit. Finlàndia hi era representada com a observador.

3. Vista la Recomanació 960 (1983) de l'Assemblea Parlamentària del Consell d'Europa relativa a la Conferència de Ministres europeus responsables de les Collectivitats locals de Lugano i a la protecció de l'autonomia local a Europa, per la qual l'Assemblea recomana al comitè de Ministres del Consell d'Europa de procurar que la Carta tingui el caràcter d'un conveni europeu;

4. Reafirmen llur adhesió a l'autonomia local, que constitueix un element essencial del sistema democràtic europeu;

5. Convençuts que és oportú que el Consell d'Europa, la funció del qual és de salvaguardar i de promoure els ideals i els principis que són patrimoni comú dels Estats membres, es doti d'un instrument jurídic que defineixi els principis bàsics en què deurien inspirar-se els Estats en les seves legislacions i pràctiques administratives en el que fa referència a l'autonomia local;

6. Havent examinat el projecte de *Carta europea de l'autonomia local* posat a punt pel Comitè Director per a les Qüestions Regionals i Municipals en col·laboració amb els representants de la Conferència Permanent dels Poders Locals i Regionals d'Europa (CPLRE);

7. Han expressat llurs felicitacions a aquest Comitè i als representants de la CPLRE pel treball que han acomplert preparant aquest projecte;

8. Expressen unànimement llur consens sobre els principis continguts en el projecte de Carta tal i com figura en l'Annex a aquesta Resolució amb la nota explicativa corresponent;

9. S'han pronunciat, en allò que fa referència al problema de la forma jurídica que cal donar a la Carta, de la manera següent: dotze a favor d'un Conveni, sis a favor d'una Recomanació, un abstenint-se'n;

10. Recomanen, doncs, al Comitè de Ministres del Consell d'Europa d'adoptar aquesta Carta en la forma jurídica que tingui en compte el que expressa el paràgraf precedent.

## ANNEX

### PROJECTE DE CARTA EUROPEA DE L'AUTONOMIA LOCAL

#### PREÀMBUL<sup>1</sup>

Els governs signants, membres del Consell d'Europa

*Considerant* que l'objectiu del Consell d'Europa és de realitzar una unió

1. Aquest projecte de preàmbul convindria també a una recomanació amb les modificacions següents:

*Reemplaçar la primera frase per* — El Comitè de Ministres, en virtut de l'article 15 (b) de l'Estatut del Consell d'Europa; *Reemplaçar la darrera frase per* — Recomana als governs dels Estats membres d'inspirar-se en llur legislació i pràctica administrativa, dels principis exposats en l'annex a aquesta recomanació.

més estreta entre els seus membres a fi de salvaguardar i de promoure els ideals i els principis que són llur patrimoni comú;

*Considerant* que un dels mitjans pels quals aquest objectiu serà realitzat és la conclusió d'acords en l'àmbit administratiu;

*Considerant* que les collectivitats locals són un dels principals fonaments de tot règim democràtic;

*Considerant* que el dret dels ciutadans de participar en la gestió dels afers públics forma part dels principis democràtics comuns a tots els Estats membres del Consell d'Europa.

*Convençuts* que és al nivell local que aquest dret pot ser exercit de la manera més directa;

*Convençuts* que l'existència de collectivitats locals investides de responsabilitats efectives permet una administració eficaç i pròxima al ciutadà alhora;

*Conscients* que la defensa i l'enfortiment de l'autonomia local en els diversos països d'Europa representen una contribució important en la construcció d'una Europa basada en els principis de la democràcia i de la descentralització de poder;

*Afirmant* que això suposa l'existència de collectivitats locals dotades d'òrgans de decisió construïts democràticament i que es beneficiïn d'una àmplia autonomia pel que fa a les competències, a les modalitats d'exercici d'aquestes darreres i als mitjans necessaris per a acomplir llur missió,

HAN CONVINGUT EL SEGÜENT:

## PART I

Les Parts contractants es comprometen a considerar-se vinculades pels articles següents de la manera i en la mesura prescrites a l'article 11 d'aquesta Carta.<sup>2</sup>

*Article 1:* El fonament constitucional i legal de l'autonomia local

El principi de l'autonomia local ha de ser reconegut en la legislació interna i, tant com sigui possible, a la Constitució.

*Article 2:* El concepte de l'autonomia local

1. Per autonomia local, hom entén el dret i la capacitat efectiva, per a les collectivitats locals, de regular i d'administrar, en el marc de la llei,

2. En cas que la Carta sigui adoptada com a recomanació, abans que conveni, aquestes tres línies seran suprimides.

sota llur pròpia responsabilitat i en profit de llurs poblacions, una part important dels afers públics.

2. Aquest dret és exercit per assemblees o consells compostos per membres elegits per sufragi lliure, secret, igualitari, directe i universal, i podent disposar d'òrgans executius responsables davant d'ells. No perjudica el recurs a les assemblees de ciutadans, el referèndum o qualsevol altra forma de participació directe dels ciutadans que sigui permesa per la llei.

#### *Article 3: L'abast de l'autonomia local*

1. Les competències bàsiques de les collectivitats locals són fixades per la Constitució o per la llei. Tanmateix, aquesta disposició no impedeix l'atribució a les collectivitats locals de competències per a finalitats específiques, conformement a la llei.

2. Les collectivitats locals tenen, en el marc de la llei, una total llibertat per exercir llur iniciativa per a qualsevol qüestió que no estigui exclosa de llur competència o atribuïda a una altra autoritat.

3. L'exercici de les responsabilitats públiques, d'una manera general, ha d'incumbir, preferentment, a les autoritats més pròximes als ciutadans. L'atribució d'una responsabilitat a una altra autoritat ha de tenir en compte l'amplitud i la natura de la tasca i de les exigències d'eficàcia i d'economia.

4. Les competències confiades a les collectivitats locals han de ser normalment plenes i enteres. Només poden ser invocades o limitades per una altra autoritat, central o regional, en el marc de la llei.

5. En cas de la delegació dels poders per una autoritat central o regional, les collectivitats locals han de gaudir, tant com sigui possible, de la llibertat d'adaptar-ne l'exercici a les condicions locals.

6. Les collectivitats locals han de ser consultades, tant com sigui possible, en temps hàbil i d'una manera apropiada, al llarg dels processos de planificació i de decisió per totes les qüestions que els afectin directament.

#### *Article 4: La protecció dels límits territorials de les collectivitats locals*

Per a qualsevol modificació dels límits territorials locals, les collectivitats afectades hauran de ser-ne consultades prèviament, eventualment per la via de referèndum quan la llei ho permeti.

#### *Article 5: L'adequació de les estructures i dels mitjans administratius a les missions de les collectivitats locals*

1. Sense perjudici de disposicions més generals creades per la llei, les collectivitats locals han de poder definir elles mateixes les estructures administratives internes de què creguin que s'han de dotar, amb vista a adaptar-les a llurs necessitats específiques i a fi de permetre'n una gestió eficaç.

2. L'estatut del personal de les collectivitats locals ha de permetre'n una contractació de qualitat, basada en els principis del mèrit i de la competència; amb aquesta finalitat, ha de complir condicions adequades de formació, de remuneració i de perspectives professionals.

*Article 6:* Les condicions de l'exercici de les responsabilitats a nivell local

1. L'estatut dels elegits locals ha de garantir el lliure exercici del seu mandat.

2. Ha de permetre la compensació financera adequada de les despeses que comporta l'exercici del mandat, i també, si escau, la compensació financera dels guanys no percebuts o una remuneració del treball acomplert i una protecció social corresponent.

3. Les funcions i les activitats incompatibles amb el mandat de l'elegit local només poden ser fixades per la llei o pels principis jurídics fonamentals.

*Article 7:* El control administratiu dels actes de les collectivitats locals

1. Qualsevol control administratiu sobre les collectivitats locals només pot ser exercit segons les formes i en els casos previstos per la Constitució o per la llei.

2. Qualsevol control administratiu eventual dels actes de les collectivitats locals normalment no ha de tendir més que a garantir el respecte de la legalitat i dels principis constitucionals. El control administratiu pot, tanmateix, comprendre un control de l'oportunitat exercit per les autoritats de nivell superior en allò que faci referència a les tasques l'execució de les quals estigui delegada a les collectivitats locals.

3. El control administratiu de les collectivitats locals ha de ser exercit en el respecte d'una proporcionalitat entre la importància de la intervenció de l'autoritat de control i la importància dels interessos que ella considera que ha de preservar.

*Article 8:* Els recursos financers de les collectivitats locals

1. Les collectivitats locals tenen dret, en el marc d'una política econòmica nacional, als recursos propis suficients de què puguin disposar lliurement en l'exercici de llurs competències.

2. Els recursos financers de les collectivitats locals han de poder ser proporcionats a les competències previstes per la Constitució o la llei.

3. Almenys una part dels recursos financers de les collectivitats locals ha de provenir de taxes i d'impostos locals dels quals aquells tinguin el poder de fixar l'índex, dintre dels límits de la llei.

4. Els sistemes financers sobre els quals reposen els recursos de què disposen les collectivitats locals han de ser d'una natura prou diversa i evo-

lutiva per permetre'ls de seguir, tant com sigui possible a la pràctica, l'evolució real dels costos de l'exercici de llurs competències.

5. La protecció de les collectivitats locals financerament més dèbils reclama l'establiment de procediments de perequació financera o d'altres mesures equivalents adreçades a corregir els efectes del repartiment desigual de les fonts potencials de finançament i també de les càrregues que els incumbeixen. Aquestes mesures o procediments no han de reduir les llibertats d'opció de les collectivitats locals en el seu propi àmbit de responsabilitat.

6. Les collectivitats locals han de ser consultades, segons les formes apropiades, sobre les modalitats d'atribuir-los els recursos redistribuïts.

7. En la mesura que sigui possible, les subvencions acordades per a les collectivitats locals no han de ser destinades al finançament de projectes específics. La concessió de subvencions no haurà d'atemptar contra la llibertat fonamental de la política de les collectivitats locals en el seu propi àmbit de competència.

8. A fi de finançar llurs despeses d'inversió, les collectivitats locals han de tenir accés, conformement a la llei, al mercat nacional de capitals.

#### *Article 9:* El dret d'associació de les collectivitats locals

1. Les collectivitats locals tenen dret, en l'exercici de llurs competències, a cooperar i, en el marc de la llei, a associar-se per a realitzar tasques d'interès comú.

2. El dret de les collectivitats locals d'adherir-se a una associació per a protegir i promoure llurs interessos comuns i el d'adherir-se a una associació internacional de collectivitats locals han de ser reconeguts per cada Estat.

3. Les collectivitats locals poden, en les condicions previstes eventualment per la llei, cooperar amb les collectivitats d'altres països.

#### *Article 10:* Protecció legal de l'autonomia local

Les collectivitats locals han de disposar d'una via de recurs jurisdiccional a fi de garantir el lliure exercici de llurs competències i el respecte dels principis d'autonomia local que són instaurats per la legislació interna o la Constitució.

## PART II<sup>3</sup>

### DISPOSICIONS DIVERSES

#### *Article 11:* Els compromisos

1. Tota Part contractant es compromet a considerar-se vinculada per

3. En cas que la Carta sigui adoptada com a recomanació, abans que conveni, la Part II (articles 11 a 16) serà suprimida.

almenys (vint) dels paràgrafs de la Part I de la Carta, dels quals almenys (deu) hauran de ser escollits entre els paràgrafs següents:

Article 1

Article 2, paràgrafs 1 i 2

Article 3, paràgrafs 1, 2 i 4

Article 4

Article 6, paràgraf 1

Article 7, paràgraf 2

Article 8, paràgrafs 1, 2 i 3

Article 9, paràgraf 1

Article 10

2. Els paràgrafs escollits conformement a les disposicions del paràgraf 1 del present article seran notificats al Secretari General del Consell d'Europa per la Part contractant en el moment del dipòsit del seu instrument de ratificació, d'acceptació o d'aprovació.

3. Tota Part contractant podrà, en qualsevol moment ulterior, declarar, mitjançant una notificació adreçada al Secretari General, que ell es considera vinculada per qualsevol altre paràgraf dels que figuren en aquesta Carta, que Ella encara no havia acceptat conformement a les disposicions del paràgraf 1 del present article.

Aquests compromisos ulteriors seran reputats part integrant de la ratificació, de l'acceptació o de l'aprovació de la Part que faci la notificació i en tindran els mateixos efectes des del (trentè) dia següent a la data del dipòsit de la notificació en la Secretaria General.

#### *Article 12: Les entitats a les quals s'aplica la Carta*

Els principis d'autonomia local continguts en la present Carta s'apliquen a totes les categories de collectivitats locals existents en el territori de la Part contractant. Tanmateix, cada Part contractant pot, al moment de la ratificació, de l'acceptació o de l'aprovació de la present Carta, designar les categories de collectivitats locals o regionals a les quals ella entén que limita el camp d'aplicació o que ella entén que exclou del camp d'aplicació la present Carta. Ella, igualment, pot incloure d'altres categories de collectivitats locals o regionals en el camp d'aplicació de la Carta mitjançant la via de la notificació escrita ulterior al Secretari General del Consell d'Europa.

#### *Article 13: La comunicació d'informacions*

Cada Part contractant trametrà al Secretari General del Consell d'Europa qualsevol informació apropiada relativa a les disposicions legislatives i a d'altres mesures que Ella haurà pres amb l'objectiu de conformar-se als termes d'aquesta Carta.

#### *Article 14: La signatura, ratificació i entrada en vigor*

1. La present Carta és oberta a la signatura dels Estats membres del

Consell d'Europa. Serà ratificada, acceptada o aprovada. Els instruments de ratificació, d'acceptació o d'aprovació seran dipositats a la Secretaria General del Consell d'Europa.

2. La Carta entrarà en vigor tres mesos després del dipòsit del (quart) instrument de ratificació, d'acceptació o d'aprovació.

3. Entrarà en vigor, respecte a qualsevol altre Estat signatari que la ratificarà, l'acceptarà o l'aprovarà ulteriorment, tres mesos després de la data de dipòsit del seu instrument de ratificació, d'acceptació o d'aprovació.

#### *Article 15: La denúncia*

1. Cap de les Parts contractants no pot denunciar la present Carta abans de l'expiració d'un període de cinc anys després de la data en què la Carta ha entrat en vigor respecte a ella. Un preavis de sis mesos serà notificat al Secretari General del Consell d'Europa. Aquesta denúncia no afecta la validesa de la Carta respecte a les altres Parts contractants amb la reserva que el nombre d'aquestes no sigui mai inferior a (quatre).

2. Qualsevol Part contractant pot, en els termes de les disposicions enunciades en el paràgraf precedent, denunciar qualsevol paràgraf de la Part I de la Carta que Ella ha acceptat, amb la reserva que el nombre i la categoria dels paràgrafs als quals aquesta Part contractant s'obliga resten conformes a les disposicions de l'Article 11, paràgraf 1. Qualsevol Part contractant que, després de denunciar un paràgraf, no es conformi a les disposicions de l'Article 11, paràgraf 1, serà considerada com si hagués denunciat la Carta mateixa.

#### *Article 16: La Notificació*

El Secretari General del Consell d'Europa notificarà als Estats membres del Consell:

- a) qualsevol signatura;
- b) el dipòsit de qualsevol instrument de ratificació, d'acceptació o d'aprovació;
- c) qualsevol data d'entrada en vigor de la present Carta, conformement al seu Article 14;
- d) qualsevol notificació rebuda en aplicació de les disposicions de l'Article 11, paràgraf 3, o de l'Article 12;
- e) qualsevol denúncia relativa a aquesta Carta.

## INFORME EXPLICATIU SOBRE LA CARTA

### *Article 1*

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

Considerant la importància d'aquest principi, és desitjable, a més, que



sigui inclòs en el text fonamental que regula l'organització de l'Estat, és a dir, la Constitució. Ha estat reconegut, tanmateix, que en els països on el procediment de reforma de la Constitució necessiti l'aprovació d'una majoria especial del Parlament o la del conjunt de la població expressat per via del referèndum, podria no ser possible de comprometre's a consagrar el principi de l'autonomia local a la Constitució. D'altra banda, ha estat reconegut que els països que no tenen constitució escrita però sí disposicions de caràcter constitucional contingudes en diversos documents i fonts, podrien tenir dificultats particulars o fins i tot trobar-se davant la impossibilitat de prendre aquest compromís.

Igualment, cal tenir en compte el fet que en els països amb una estructura federal els poders locals poden estar reglamentats pels Estats federats abans que pel govern central de la federació. La present Carta no afecta de cap manera, en el que fa referència als Estats federals, el repartiment de competències entre l'Estat federal i els Estats federats.

## Article 2

Aquest article defineix les característiques essencials de l'autonomia local tal i com han de ser enteses d'acord amb les finalitats de la Carta.

### Paràgraf 1

La noció de «capacitat efectiva» conté la idea que el dret formal de regular i d'administrar determinats afers públics s'ha d'acompanyar dels mitjans d'exercir-la efectivament. La inclusió de l'incís de la frase «en el marc de la llei» reconeix el fet que aquest dret i aquesta capacitat poden ser definits amb més detall pel legislador.

«Sota llur pròpia responsabilitat» subratlla que les collectivitats locals no han de ser confinades a la funció de simples agents de les autoritats superiors.

No és possible de definir amb precisió els afers que les collectivitats locals han d'estar habilitades a regular i administrar. Les expressions com «afers locals» i «llurs propis afers», considerades massa vagues i difícils d'interpretar, han estat rebutjades. Les tradicions dels Estats membres pel que fa als afers considerats dependents de les collectivitats locals difereixen considerablement. En realitat, la majoria dels afers tenen repercussions locals i nacionals alhora i les responsabilitats en aquest àmbit poden variar segons els països i les èpoques, i fins i tot estar repartides entre diversos nivells de govern. Limitant les collectivitats locals a les qüestions desproveïdes d'implicacions més àmplies hom correria el risc de relegar-les a una funció marginal. Contràriament, hom accepta que els països desitgin reservar al govern central determinades funcions com la defensa nacional. La intenció de la Carta és que les collectivitats tinguin una vasta gamma de responsabilitats d'una natura per a ser exercides a nivell local. La definició d'aquestes responsabilitats és l'objecte de l'article 3.

### Paràgraf 2

Els drets en matèria d'autonomia local han de ser exercits per autori-

tats constituïdes democràticament. Aquest principi és conforme amb la importància primordial que el Consell d'Europa vincula les formes democràtiques de govern.

Aquest dret suposa normalment l'existència d'una assemblea representativa amb òrgans executius subordinats o sense, però les formes de democràcia directa resten possibles quan són previstes per la llei.

### *Article 3*

Com ha estat explicat en els comentaris relatius a l'article 2, no és possible i no fóra oportú assajar d'enumerar d'una manera exhaustiva les competències que han de ser confiades a les collectivitats locals en tot Europa. Tanmateix, aquest article prescriu els principis generals sobre els quals han de reposar les competències de les collectivitats locals i la natura de llurs poders.

#### *Paràgraf 1*

Com que la natura de les competències de les collectivitats locals és fonamental per a la realitat de l'autonomia local, interessa per a la claredat i la seguretat del dret que les competències bàsiques no els siguin atribuïdes d'una manera ad hoc, però sí que siguin suficientment arrelades a la legislació. Les competències normalment han de ser atribuïdes per la Constitució o per una llei. Malgrat la utilització del terme «la llei» en aquest paràgraf, hom reconeix, tanmateix, que en alguns països una determinada delegació de poder del Parlament que atribueixi competències específiques, particularment pel que fa a detalls o qüestions per a les quals l'aplicació deriva de les directives de la Comunitat europea, pot ser desitjable en interès de l'eficàcia, amb la condició que el Parlament conservi poders de control suficients sobre l'exercici dels poders delegats. A més, una excepció s'aplica al cas dels Estats membres de les Comunitats europees en la mesura que els reglaments comunitaris (que, en virtut de l'article 189 del Tractat de Roma, són directament aplicables) poden estipular l'aplicació d'una mesura específica a un nivell concret de l'administració.

#### *Paràgraf 2*

Ultra les competències atribuïdes per la legislació als nivells específics d'autoritat, d'altres necessitats o possibilitat d'acció dels poders públics es poden fer sentir o presentar. Quan aquests àmbits tenen incidències sobre el nivell local i no són exclosos de la competència general que hi ha en la majoria dels països membres, és important per a les collectivitats locals, concebudes com a entitats polítiques que actuen de ple dret per promoure el benestar general de la població, que elles tinguin el dret d'exercir llur iniciativa en aquests àmbits. Les regles generals conformement a les quals elles poden actuar en un cas semblant, poden tanmateix ser fixades per la llei. En alguns Estats membres, tanmateix, les collectivitats locals han de poder mostrar que llurs accions són autoritzades per la legislació. Una gran llibertat, més enllà de les responsabilitats específiques, pot ser donada a les collectivitats locals en un d'aquests sistemes, l'existència del quals és reconeguda per l'article 3, paràgraf 2.

### Paràgraf 3

Aquest paràgraf expressa el principi general que l'exercici de les responsabilitats públiques ha de ser descentralitzat. Aquest principi ha estat afirmat en un cert nombre d'ocasions en el context del Consell d'Europa, i especialment en les conclusions de la Conferència dels Ministres europeus responsables de les col·lectivitats locals tinguda a Lisboa el 1977. Aquest principi implica que, llevat del cas que la importància o la natura de la tasca és tal que exigeix de ser complerta en una entitat territorial més vasta, i davant l'absència de consideracions imperatives d'eficàcia o d'economia, les tasques normalment han de ser confiades al nivell més local de les col·lectivitats locals. Aquesta clàusula no implica, tanmateix, la necessitat de descentralitzar sistemàticament les funcions a les col·lectivitats locals que, pel fet de llur natura i de llur extensió, només es poden encarregar de missions limitades.

### Paràgraf 4

Aquest paràgraf tracta del problema dels conflictes de competències. En interès de la claredat i per evitar tota tendència vers una dilució gradual de les responsabilitats, normalment els poders han de ser plens i exclusius. Tanmateix, una acció complementària a diferents nivells és necessària en determinats àmbits i és important que en aquests casos la intervenció de les autoritats centrals o regionals es conformi amb les disposicions legislatives formulades clarament.

### Paràgraf 5

L'estructura administrativa dels poders locals i llur coneixença de la situació local poden fer-ne òrgans adequats per a l'execució de determinades funcions la responsabilitat de les quals incumbeix, en darrera instància, autoritats supralocals. És important, tanmateix, perquè el recurs a aquest tipus de delegació no envaeixi d'una manera excessiva l'esfera d'autonomia a nivell local, que aquest darrer sigui autoritzat, quan això sigui possible, a prendre en consideració la situació local en l'exercici dels poders delegats. Hom reconeix, tanmateix, que per a determinades funcions, com el lliurament de documents d'identitat, la necessitat d'una reglamentació uniforme pot no deixar cap lloc a un poder qualsevol discrecional de la col·lectivitat local.

### Paràgraf 6

Tot i que els paràgrafs 1 a 5 tracten de les qüestions que depenen de les col·lectivitats locals, el paràgraf 6 afecta alhora les que depenen d'aquestes col·lectivitats i les que se situen fora d'aquesta esfera, però que tenen un impacte particular sobre aquestes col·lectivitats. El text disposa que les modalitats i el calendari de consultes han de ser tals que les col·lectivitats locals tinguin una possibilitat efectiva d'exercir una influència, tot reconeixent que circumstàncies excepcionals poden passar davant d'aquesta exigència de consulta, particularment en un cas d'urgència. Aquesta consulta ha de fer-se directament amb la col·lectivitat o les col·lectivitats afectades o, en cas que siguin diverses les col·lectivitats afectades, indirectament mitjançant l'intermediari de llurs associacions.

#### Article 4

Les propostes tendents a modificar els seus límits territorials —els projectes de fusió de les quals amb d'altres collectivitats representen el cas extrem— tenen evidentment una importància fonamental per a una collectivitat local i els seus ciutadans. Si, a la majoria de països, és considerat com irrealista d'atenir-se al fet que la collectivitat local tingui un dret de vet respecte a tals modificacions, la seva consulta prèvia, directa o indirecta, és indispensable. El referèndum és, eventualment, un procediment adequat per a tipus de consulta, però aquesta possibilitat no és prevista en la legislació d'un determinat nombre de països. Quan les disposicions legislatives no facin obligatori el recurs al referèndum, hom pot preveure altres modes de consulta.

#### Article 5

##### Paràgraf 1

El text d'aquest paràgraf no tracta de la constitució general de la collectivitat local i dels seus òrgans, sinó de la manera en què s'organitzen els seus serveis administratius. Si les disposicions legislatives al nivell central o regional poden fixar determinats principis generals d'aquesta organització, les collectivitats locals han de poder disposar de llurs pròpies estructures administratives internes de manera que les adaptin a les condicions locals i amb cura de l'eficàcia administrativa. Hom admet que les legislacions centrals o regionals contenen determinades prescripcions específiques, referents, per exemple, a la formació de determinades comissions o a la creació de determinats càrrecs administratius, però aquestes disposicions han de restar limitades de manera que no imposin estructures d'organització rígides.

##### Paràgraf 2

Ultra l'adequació de les estructures de gestió, és essencial per a l'eficàcia d'una collectivitat local que aquesta tingui la possibilitat de contractar i d'ocupar un personal la qualitat del qual correspongui a les responsabilitats que ha d'assumir aquesta collectivitat. És clar que això depèn, en gran mesura, de la capacitat de la collectivitat en qüestió, per a oferir condicions de servei suficientment favorables.

#### Article 6

Aquest article té com a objecte garantir, d'una banda, que els representants elegits no siguin impeditos per l'acció d'una tercera part d'alliberar-se de llur missió i, d'altra banda, que determinades categories de persones no siguin impedides de presentar llur candidatura per consideracions purament materials. En el marc de les consideracions materials hi ha la compensació financera adequada de les despeses que deriven de l'exercici del mandat i també el cas, si s'escau, dels guanys no percebuts i, particularment en el cas de consellers elegits per a funcions executives amb dedicació exclusiva, una remuneració i també una protecció social corresponent. En l'esperit d'aquest article hom podria atènyer-se, d'altra banda, al fet que les disposicions siguin

preses per a la reintegració en la vida professional normal, a la fi de llur mandat, dels qui ocupen un càrrec amb dedicació exclusiva.

### Paràgraf 3

Aquest paràgraf disposa que els casos d'incompatibilitat amb l'exercici d'un mandat electiu local han d'ésser basats únicament en criteris jurídics objectius i no sobre decisions ad hoc, la qual cosa significa normalment que els casos d'incompatibilitat són fixats per la llei. Tanmateix, hom ha destacat casos de principis jurídics no escrits però profundament arrelats i que semblen assegurar les garanties necessàries.

## Article 7

Aquest article tracta del control de les activitats de les collectivitats per les autoritats d'altres nivells. No tracta de la possibilitat d'entaular actuacions contra les autoritats locals i no tracta tampoc del nomenament o de les activitats d'un mitjancer o d'un altre òrgan oficial encarregat d'una funció d'investigació. Les disposicions d'aquest article deriven principalment de la filosofia de la supervisió, normalment associada als «controls de tutela», tradició establerta des de fa força temps en un determinat nombre de països. Aquelles afecten pràctiques com les obligacions d'obtenir l'autorització prèvia per actuar, la confirmació perquè els actes tinguin efectes i el control dels comptes.

### Paràgraf 1

El paràgraf 1 disposa que la tutela ha de descansar sobre una base legislativa adequada i n'exclou, doncs, els procediments de control ad hoc.

### Paràgraf 2

El control, normalment, s'ha de limitar a la qüestió de la legalitat dels actes de les collectivitats locals i no de llur oportunitat. Una excepció particular, però no l'única, és prevista en el cas de les funcions delegades on l'autoritat a l'origen de la delegació pot desitjar exercir un determinat control sobre la manera en què la tasca és executada. Tanmateix, això no hauria de tenir com a resultat d'impedir la collectivitat local en qüestió d'exercir un determinat poder d'adaptació conformement a l'article 3, paràgraf 5.

### Paràgraf 3

Aquest text s'inspira en el principi de «proporcionalitat» aplicable en determinats països, segons el qual l'autoritat de tutela en l'exercici de les seves prerrogatives està obligada a recórrer al mètode que envaeixi menys l'autonomia local tot permetent d'assolir el resultat desitjat.

Com que l'accés als recursos jurisdiccionals contra l'exercici abusiu de la tutela i dels controls és cobert per l'article 10, l'establiment de disposicions precises quant a les condicions i als modes d'intervenció en situacions específiques no ha estat considerat essencial.

### Article 8

L'autoritat en dret i la capacitat de fet d'exercir determinades funcions són desproveïdes de sentit si les collectivitats locals són privades dels mitjans financers d'exercir aquestes funcions.

#### Paràgraf 1

Aquest paràgraf tendeix a garantir que les collectivitats locals no siguin privades de llur llibertat de fixar les prioritats en matèria de despeses.

#### Paràgrafs 2

El principi en qüestió vol que hi hagi una relació adequada entre els recursos financers a disposició d'una collectivitat local i les missions que ella exerceix. Aquesta relació és particularment estreta en el cas de les funcions que li han estat assignades específicament.

#### Paràgrafs 3

La pràctica de l'anàlisi cost/beneficis, que implica l'exercici d'una elecció política en l'avaluació dels avantatges dels serveis realitzats en relació al cost pel contribuent o l'usuari, és un deure fonamental dels elegits locals. Hom reconeix que les legislacions centrals o regionals poden fixar límits globals als poders de les collectivitats locals en matèria fiscal; tanmateix, aquelles no han d'impedir el funcionament efectiu de la responsabilitat política a nivell local.

#### Paràgraf 4

Determinats impostos o altres fonts de finançament de les collectivitats locals són, per llur natura o per raons pràctiques, relativament poc sensibles als efectes de la inflació i als d'altres factors econòmics. Una dependència excessiva respecte a aquests impostos o recursos pot posar les collectivitats locals en una situació difícil, ja que el cost de la prestació de serveis és influït directament per l'evolució dels factors econòmics. Hom admet, tanmateix, que fins i tot en el cas de fonts d'ingressos relativament dinàmics, no pot haver-hi un lligam automàtic entre l'evolució dels costos i la dels recursos.

#### Paràgraf 6

Quan els recursos redistribuïts són atribuïts sota criteris específics definits per la llei, les disposicions d'aquest paràgraf seran respectades si les collectivitats locals són consultades al moment de l'elaboració de la legislació en qüestió.

#### Paràgraf 7

Des del punt de vista de la llibertat d'acció de les collectivitats locals, les subvencions globals, o fins i tot aquelles fetes per sectors, són preferibles a les subvencions assignades a projectes específics. No fóra realista d'esperar que totes les subvencions per a projectes específics siguin reemplaçades per subvencions generals, particularment quan es tracta d'inversions importants.

Però un recurs excessiu a aquest tipus de subvencions limita força la llibertat de les collectivitats locals en l'elecció de les despeses prioritàries. Tanmateix, la part dels recursos totals que representen les subvencions varia considerablement d'un país a un altre i una relació més elevada entre subvencions per a projectes específics i subvencions generals pot ser considerada acceptable quan el conjunt de les subvencions només representa una part relativament feble dels ingressos totals.

La segona frase de l'Article 8.7 tendeix a garantir que una subvenció amb destinació específica no atempti contra la llibertat d'opció de les collectivitats locals en el seu àmbit propi de competència.

#### Paràgraf 8

És important per a les collectivitats locals de tenir accés a possibilitats de crèdit per finançar les inversions. Les fonts possibles d'aquest finançament dependran tanmateix inevitablement de l'estructura del mercat de capitals en els diversos països, i els procediments i les condicions d'accés a aquestes fonts poden ser fixats per la legislació.

### Article 9

#### Paràgraf 1

Aquest paràgraf cobreix la cooperació entre collectivitats locals sobre una base funcional amb vista especialment a enfortir llur eficàcia mitjançant projectes de col·laboració o de portar a bon fi missions que ultrapassen la capacitat d'una sola collectivitat. Aquesta cooperació pot prendre la forma d'un sindicat o d'una federació de collectivitats, però la legislació pot fixar un marc jurídic per a la creació d'aquests organismes.

#### Paràgraf 2

El segon paràgraf afecta les associacions, els objectius de les quals són més generals que les consideracions funcionals del paràgraf 1 i que normalment tendeixen a representar sobre una base regional o nacional totes les collectivitats locals d'un tipus particular. El dret de pertànyer a associacions d'aquest tipus no implica tanmateix que el govern central reconegui cada una d'aquestes associacions com a un interlocutor vàlid.

En aquest tipus d'instrument del Consell d'Europa és normal que el dret de pertànyer a associacions al nivell nacional s'acompanyi d'un dret paral·lel de pertànyer a associacions internacionals, de les quals un nombre determinat treballa activament per a promoure la unitat europea segons eixos conformes als objectius fixats per l'Estatut del Consell d'Europa.

L'Article 9.2 deixa, tanmateix, a cada Estat membre la definició de les modalitats, legislatives o d'un altre tipus, de l'aplicació del principi.

#### Paràgraf 3

La cooperació directa amb les collectivitats locals d'altres països, a títol individual, també hauria de ser possible, encara que les modalitats d'aquesta cooperació han de respectar les regles jurídiques eventualment en vigor en

cada país i romandre en el marc de les competències de les collectivitats en qüestió.

Les disposicions del Conveni marc europeu sobre la cooperació transfronterera de les collectivitats o autoritats territorials són especialment pertinents per a aquest propòsit, encara que determinades formes de cooperació no siguin necessàriament limitades a les regions frontereres.

#### *Article 10*

«Per via de recurs jurisdiccional», hom entén l'accés (a) a un tribunal constituït degudament o (b) a un òrgan equivalent creat per la llei, independent i habilitat per a resoldre el punt de saber si una acció, una omissió, una decisió o un altre acte administratiu és conforme o no a la llei o, segons el cas, a emetre dictamen sobre la decisió a prendre. Ha estat constatat el cas d'un país on, encara que les decisions administratives no poden ser objecte d'un recurs ordinari davant un tribunal, és possible de tenir un recurs com una via extraordinària anomenat demanda de reobertura de la instrucció. Aquesta via de recurs judicial, que és oberta si la decisió és basada sobre una aplicació manifestament incorrecta de la llei, està d'acord amb les disposicions d'aquest article.

## RESOLUCIÓ II<sup>1</sup>

### *Relativa a les relacions entre els diferents nivells de l'Administració local en una organització regional*

1. Un nombre cada cop més important de països de l'Europa democràtica, reunits sota l'ègida del Consell d'Europa, coneixen una organització política i administrativa basada en un repartiment de les competències entre els nivells central, regional i local.

Aquests sistemes d'organització estan marcats per una importància sempre més gran donada al nivell regional que comporta repercussions sobre l'organització i el funcionament de les collectivitats locals.

Qualssevol que siguin les categories dels diferents països d'Europa que derivin de llur organització territorial, hi ha determinades tendències manifestes que han de ser reconegudes.

#### *La importància del nivell regional*

2. L'existència d'un nivell regional és un fenomen desenvolupat fins a tal punt que, en determinats països, el seu reconeixement pels ciutadans és anterior a l'afirmació de les nacions unitàries mateixes.

Més recentment, i per raons derivades alhora d'una voluntat de reorga-

1. Adoptada per unanimitat.



nitzar el poder central, de l'afirmació de les especificitats regionals i, també, del desig de fomentar la participació dels ciutadans, l'organització política i administrativa regional s'ha estès a una bona part d'Europa, i ha esdevingut així una característica comuna i desitjada de la política de nombrosos països.

#### *Descentralització dels poders centrals*

3. El desenvolupament de les administracions regionals tendeix, naturalment, a modificar l'equilibri preexistent de la distribució de les competències entre els diferents nivells administratius.

Les conseqüències remarcables de la influència creixent de l'administració regional en la vida pública concerneixen, tanmateix, les competències i les funcions dels poders centrals que, d'una banda, veuen llurs tasques proporcionalment reduïdes i, de l'altra banda, són cridades a complir cada cop més funcions de distribució i normatives a nivell nacional.

#### *Coherència de l'activitat administrativa*

4. Pel que fa a la influència de l'administració regional sobre les col·lectivitats locals, és convenient d'observar primerament que, en determinats països, algunes de les funcions de control, exercides prèviament al nivell central són, cada cop més, transferides a les entitats regionals.

És força important de destacar, també, que l'enfortiment o fins i tot la simple existència d'un nivell regional contribueix, d'una manera significativa, a la introducció de procediments de concertació entre els nivells i, d'aquesta manera, a una coherència augmentada de l'activitat de l'administració pública.

#### *Crisi econòmica i financera*

5. La situació de crisi econòmica i financera general a Europa afecta, és clar, els recursos de les administracions regionals i locals.

S'ha destacat, tanmateix, que les possibilitats efectives de fer front a aquesta situació estan clarament vinculades als poders que tinguin les administracions subnacionals, subestatsals o descentralitzades i, d'una manera més precisa, que és en els països on aquestes autoritats tenen els poders d'imposició fiscal —normalment associats a l'existència d'un nivell regional fort, o, encara, d'una organització federal— que es presenten els signes més evidents d'una capacitat de fer front a la crisi.

#### *Reorganització dels centres de decisió*

6. Cal destacar, al mateix temps que es desenvolupa una reorganització dels nivells d'administració en cada país, una tendència a la valorització dels centres de decisió internacionals i a un esforç dels ciutadans amb vista a associar-les a l'exercici de poders exercits anteriorment per l'administració pública.

7. Notant els Ministres signes de mutacions profundes en les nostres societats, als quals signes estimen, no tan sols haver d'estar-hi atents, sinó que creuen que n'han d'afavorir el desenvolupament natural en la mesura que correspongui a necessitats profundament sentides pels ciutadans d'Europa.

#### ELS MINISTRES PROPOSEN:

- de fomentar la realització dels estudis i de les activitats que tinguin com a objectiu no només el desenvolupament de les institucions regionals, sinó també la recerca d'un repartiment adequat de les competències i dels recursos entre administracions regionals i administracions locals;
- de desenvolupar l'activitat del Comitè Director per a les Qüestions Regionals i Municipals sobre l'aprofundiment de les conseqüències de l'atribució de poders d'imposició fiscal als nivells regional i local.

A més, renoven llur compromís amb vista a enfortir la participació de les autoritats regionals i locals en l'elaboració i l'execució de les polítiques comunitàries, especialment en aquelles que les afecten més directament, com és el cas de la política de desenvolupament regional.

Els Ministres europeus responsables de les Collectivitats locals recomanen, finalment, al Comitè de Ministres del Consell d'Europa d'ajudar-los en la posada en pràctica d'aquestes conclusions —especialment d'aquelles que poden i han de ser inscrites en el programa de treball del Consell d'Europa— i estimen així no només de preservar els valors fonamentals de la democràcia, sinó també de consolidar les institucions europees.

#### REMARQUES FINALS

Els Ministres es feliciten que l'ocasió els hagi estat donada per la iniciativa del seu col·lega italià, Sr. Oscar Luigi Scalfaro, per poder discutir i adoptar el projecte de Carta europea de l'autonomia local i de tenir una conferència sobre el problema de les relacions entre els diferents nivells de l'administració local en una organització regional.

Han adreçat els seus agraïments més vius a les autoritats italianes per l'organització perfecta d'aquesta Conferència i per llur calorosa hospitalitat.

Han respost amb gratitud a la invitació feta pel Govern austríac de tenir la propera Sessió de la Conferència a Àustria el 1986, particularment, per discutir els dos temes «els estrangers als ajuntaments» i «les finances locals».