

CONFERENCIA DE LOS MINISTROS EUROPEOS
RESPONSABLES DE LAS COLECTIVIDADES LOCALES
(ROMA, 6, 7 y 8 DE NOVIEMBRE DE 1984).
CONCLUSIONES DE LA CONFERENCIA
(ESTRASBURGO, 19 DE NOVIEMBRE DE 1984).

Sumario

RESOLUCIÓN SOBRE EL TEMA I: *La autonomía local: adopción de una carta europea de la autonomía local.*

ANEXO: Proyecto de Carta.

RESOLUCIÓN SOBRE EL TEMA II: *Las relaciones entre los distintos niveles de la administración local en una organización regional.*

OBSERVACIONES FINALES

RESOLUCIÓN I: ¹ RELATIVA AL PROYECTO DE UNA CARTA EUROPEA
DE LA AUTONOMÍA LOCAL

Los Ministros europeos responsables de las colectividades locales de diecinueve Estados miembros del Consejo de Europa,² reunido en Roma del 6 al 8 de noviembre de 1984:

1. Vista la Resolución 126 (1981) de la Conferencia Permanente de los Poderes Locales y Regionales de Europa (CPLRE) sobre los principios de la autonomía local, por la que ésta ha presentado un proyecto de «Carta europea de la autonomía local» para que sea adoptada por las instancias del Consejo de Europa;

2. Vistas las conclusiones que aquéllos adoptaron durante su Conferencia de Lugano el 7 de octubre de 1982 y por las que solicitaron al Comité de Ministros del Consejo de Europa «encargar al Comité Director para las cuestiones regionales y municipales, en contacto con la Conferencia de los Poderes Locales y Regionales de Europa, que proceda a las necesarias adecuaciones del proyecto de "Carta Europea de la Autonomía Local", teniendo en cuenta las observaciones que hacen referencia a la forma y al contenido presentadas a lo largo de la Conferencia, al objeto de que el mismo pueda someterlas a aprobación en su próxima conferencia»;

1. Adoptada por unanimidad.

2. Austria, Bélgica, Chipre, Dinamarca, Francia, Rep. Fed. Alemana, Grecia, Irlanda, Italia, Liechtenstein, Luxemburgo, Países Bajos, Noruega, Portugal, España, Suecia, Suiza, Turquía Reino Unido. Finlandia estaba representada como observador.

3. Vista la Recomendación 960 (1983) de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, relativa a la Conferencia de Ministros europeos responsables de las colectividades locales de Lugano y a la protección de la autonomía local en Europa, por la que la Asamblea recomienda al Comité de Ministros del Consejo de Europa procurar que la Carta tenga el carácter de un convenio europeo;

4. Reafirman su adhesión a la autonomía local, que constituye un elemento esencial del sistema democrático europeo;

5. Convencidos de que es conveniente que el Consejo de Europa, cuya función es salvaguardar y promover los ideales y los principios que son patrimonio común de los Estados miembros, se dote de un instrumento jurídico que defina los principios básicos en que deberían inspirar los Estados en sus legislaciones y prácticas administrativas en lo que se refiere a la autonomía local;

6. Habiendo examinado el proyecto de «Carta europea de la autonomía local», puesto a punto por el Comité Director para las cuestiones regionales y municipales en colaboración con los representantes de la Conferencia Permanente de los Poderes Locales y Regionales de Europa (CPLRE);

7. Han expresado sus felicitaciones a dicho Comité y a los representantes de la CPLRE por el trabajo que han llevado a cabo en la preparación de dicho proyecto;

8. Expresa unánimemente su consenso sobre los principios contenidos en el proyecto de Carta, tal y como figura en el Anexo a la presente Resolución con la nota explicativa correspondiente;

9. Se han pronunciado, por lo que respecta al problema de la forma jurídica que es preciso dar a la Carta, de la forma siguiente: doce a favor de un Convenio, seis a favor de una Recomendación, uno absteniéndose;

10. Recomiendan, pues, al Comité de Ministros del Consejo de Europa adoptar dicha Carta en la forma jurídica que tenga en cuenta lo expresado en el párrafo precedente.

ANEXO: PROYECTO DE CARTA EUROPEA DE LA AUTONOMÍA LOCAL

PREÁMBULO ¹

Los gobiernos firmantes, miembros del Consejo de Europa,

CONSIDERANDO que el objetivo del Consejo de Europa es establecer una

1. Este proyecto de preámbulo convendría igualmente en una recomendación con las modificaciones siguientes:

Reemplazar la primera frase por — El Comité de Ministros, en virtud del artículo 15(b) del Estatuto de Europa.

Reemplazar la última frase por — Recomienda a los gobiernos de los Estados miembros inspirarse, en su legislación y práctica administrativa, en los principios expuestos en el anexo a esta recomendación.

unión más estrecha entre sus miembros, a fin de salvaguardar y promover los ideales y principios que constituyen su patrimonio común;

CONSIDERANDO que uno de los medios por los que dicho objeto será realizado es la conclusión de acuerdos en el ámbito administrativo;

CONSIDERANDO que las colectividades locales son uno de los principales fundamentos de todo régimen democrático;

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

CONVENCIDOS de que es a nivel local como dicho derecho puede ser ejercido de forma más directa;

CONVENCIDOS de que la existencia de colectividades locales investidas de responsabilidades efectivas permite una administración eficaz y a la vez próxima a los ciudadanos;

CONSCIENTES de que la defensa y el fortalecimiento de la autonomía local, en los diversos países de Europa, representan una contribución importante en la construcción de una Europa basada en los principios de la democracia y la descentralización de poder;

AFIRMANDO que ello supone la existencia de colectividades locales dotadas de órganos de decisión, constituidos democráticamente y que se beneficien de una amplia autonomía por lo que respecta a las competencias, a las modalidades de ejercicio de las mismas y a los medios necesarios para cumplir su misión,

HAN ACORDADO LO SIGUIENTE:

PARTE I

Las Partes contratantes se comprometen a considerarse vinculadas por los artículos siguientes en la forma y medida prescritas en el artículo 11 de la presente Carta.²

Artículo 1: Fundamento constitucional y legal de la autonomía local

El principio de autonomía local debe ser reconocido en la legislación interna y, tanto como sea posible, en la Constitución.

Artículo 2: Concepto de autonomía local

1. Por autonomía local se entiende el derecho y la capacidad efectiva,

2. En el caso de que la Carta sea adoptada como recomendación, antes que convenio, estas tres líneas serán suprimidas.

para las colectividades locales, de regular y administrar, en el marco de la ley, bajo su propia responsabilidad y en provecho de sus poblaciones, una parte importante de los asuntos públicos.

2. Este derecho es ejercido por asambleas o consejos compuestos por miembros elegidos por sufragio libre, secreto, igualitario, directo y universal, y pudiendo disponer de órganos ejecutivos responsables ante ellos. No perjudica el recurso a las asambleas de ciudadanos, el referéndum o cualquier otra forma de participación directa de los ciudadanos que sea permitida por la ley.

Artículo 3: Alcance de la autonomía local

1. Las competencias básicas de las colectividades locales son fijadas por la Constitución o por ley. No obstante, dicha disposición no impide la atribución a las colectividades locales de competencias para finalidades específicas, de conformidad con la ley.

2. Las colectividades locales poseen, en el marco de la ley, una total libertad para ejercer su iniciativa para cualquier cuestión que no esté excluida de su competencia o atribuida a otra autoridad.

3. El ejercicio de las responsabilidades públicas, de modo general, debe incumbir, preferentemente, a las autoridades más próximas a los ciudadanos. La atribución de una responsabilidad a otra autoridad debe tener en cuenta la amplitud y naturaleza del cometido y las exigencias de eficacia y economía.

4. Las competencias confiadas a las colectividades locales deben ser normalmente plenas y enteras. Sólo podrán ser invocadas o limitadas por otra autoridad, central o regional, en el marco de la ley.

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

6. Las colectividades locales deberán ser consultadas, en la medida de lo posible, en tiempo hábil y de forma apropiada, a lo largo de los procesos de planificación y de decisión para todas las cuestiones que las afecten directamente.

Artículo 4: Protección de los límites territoriales de las colectividades locales

Para cualquier notificación de los límites territoriales locales, las colectividades locales afectadas deberán ser consultadas previamente, eventualmente por vía de referéndum cuando la ley lo permita.

Artículo 5: Adecuación de las estructuras y medios administrativos a los cometidos de las colectividades locales

1. Sin perjuicio de disposiciones más generales creadas por ley, las

colectividades locales deberán poder definir por sí mismas las estructuras administrativas internas de que crean que deben dotarse, al objeto de adaptarlas a sus necesidades específicas y a fin de posibilitar una eficaz gestión de las mismas.

2. El estatuto del personal de las colectividades locales deberá permitir una contratación de calidad del mismo, basada en los principios de mérito y competencia; a tal fin, deberá cumplir condiciones adecuadas de formación, remuneración y perspectivas profesionales.

Artículo 6: Condiciones del ejercicio de las responsabilidades a nivel local

1. El estatuto de los elementos locales garantizará el libre ejercicio de su mandato.

2. Deberá permitir la compensación financiera adecuada de los gastos que comporta el ejercicio del mandato, e igualmente, si cabe, la compensación financiera de las ganancias no percibidas o una remuneración del trabajo llevado a cabo y la protección social correspondiente.

3. Las funciones y actividades incompatibles con el mandato del electo local sólo podrán ser fijadas por la ley o por los principios jurídicos fundamentales.

Artículo 7: Control administrativo de los actos de las colectividades locales

1. Cualquier control administrativo sobre las colectividades locales sólo podrá ser ejercido en la forma y casos previstos por la Constitución o la ley.

2. Cualquier control administrativo eventual de los actos de las colectividades locales no tenderá normalmente más que a garantizar el respeto a la legalidad y a los principios constitucionales. El control administrativo podrá, no obstante, comprender un control de la oportunidad ejercido por las autoridades de nivel superior en lo que se refiera a tareas cuya ejecución sea delegada a las colectividades locales.

3. El control administrativo de las colectividades locales será ejercido en el respeto de una proporcionalidad entre la importancia de la intervención de la autoridad de control y la importancia de los intereses que ella considere que debe preservar.

Artículo 8: Los recursos financieros de las colectividades locales

1. Las colectividades locales tendrán derecho, en el marco de una política económica nacional, a los recursos propios suficientes de que puedan disponer libremente en el ejercicio de sus competencias.

2. Los recursos financieros de las colectividades locales deberán poder ser proporcionados a las competencias previstas por la Constitución o la ley.

3. Al menos una parte de los recursos financieros de las colectividades locales deberán provenir de tasas e impuestos locales cuyo índice tengan el poder de fijar, dentro de los límites de la ley.

4. Los sistemas financieros sobre los que reposan los recursos de que disponen las colectividades locales deberán ser de naturaleza suficientemente diversa y evolutiva para permitirles seguir, en la medida de lo posible en la práctica, la evolución real de los costos del ejercicio de sus competencias.

5. La protección de las colectividades locales financieramente más débiles reclama el establecimiento de procedimientos de perecuación financiera u otras medidas equivalentes encaminadas a corregir los efectos del reparto desigual de las fuentes potenciales de financiación, así como de las cargas que les incumben. Dichas medidas o procedimientos no deben reducir las libertades de opción de las colectividades locales en su ámbito propio de responsabilidad.

6. Las colectividades locales deberán ser consultadas, según las formas apropiadas, sobre las modalidades de atribuirles los recursos redistribuidos.

7. En la medida de lo posible, las subvenciones acordadas para las colectividades locales no deberán ser destinadas a la financiación de proyectos específicos. La concesión de subvenciones no deberá atentar contra la libertad fundamental de la política de las colectividades locales en su ámbito propio de competencia.

8. Al objeto de financiar sus gastos de inversión, las colectividades locales deberán tener acceso, de conformidad con la ley, al mercado nacional de capitales.

Artículo 9: El derecho de asociación de las colectividades locales

1. Las colectividades locales tendrán derecho, en el ejercicio de sus competencias, a cooperar y, en el marco de la ley, a asociarse para la realización de tareas de interés común.

2. El derecho de las colectividades locales de adherirse a una asociación para proteger y promover sus intereses comunes y el de adherirse a una asociación internacional de colectividades locales deberán ser reconocidos por cada Estado.

3. Las colectividades locales podrán, en las condiciones previstas eventualmente por la ley, cooperar con las colectividades de otros países.

Artículo 10: Protección legal de la autonomía local

Las colectividades locales dispondrán de una vía de recurso jurisdiccional a fin de garantizar el libre ejercicio de sus competencias y el respeto de los principios de autonomía local que son instaurados por la legislación interna o la Constitución.

PARTE II³

Disposiciones diversas

Artículo 11: Compromisos

1. Toda parte contratante se compromete a considerarse vinculada por al menos (veinte) de los párrafos de la Parte I de la Carta, de los que al menos (diez) deberán ser escogidos entre los siguientes:

Artículo 1

Artículo 2, párrafos 1 y 2

Artículo 3, párrafos 1, 2 y 4

Artículo 4

Artículo 6, párrafo 1

Artículo 7, párrafo 2

Artículo 8, párrafos 1, 2 y 3

Artículo 9, párrafo 1

Artículo 10

2. Los párrafos elegidos conforme a las disposiciones del párrafo 1 del presente artículo serán notificados al Secretario General del Consejo de Europa por la Parte contratante en el momento del depósito de su instrumento de ratificación, aceptación o aprobación.

3. Toda Parte contratante podrá, en cualquier momento ulterior, declarar, mediante notificación dirigida al Secretario General, que Ella se considera vinculada por cualquier otro párrafo de los que figuran en la presente Carta, que Ella todavía no había aceptado conforme a las disposiciones del párrafo 1 del presente artículo.

Dichos compromisos ulteriores serán reputados parte integrante de la ratificación, aceptación o aprobación de la Parte que realice la notificación y tendrán sus mismos efectos desde el (trigésimo) día siguiente a la fecha del depósito de la notificación en la Secretaría General.

Artículo 12: Entidades a las que se aplica la Carta

Los principios de autonomía local contenidos en la presente Carta se aplican a todas las categorías de colectividades locales existentes en el territorio de la Parte contratante. No obstante, cada Parte contratante podrá, en el momento de la ratificación, aceptación o aprobación de la presente Carta, designar las categorías de colectividades locales o regionales a las que ella entiende que limita el campo de aplicación o que ella entiende que excluye del campo de aplicación de la presente Carta. Ésta, igualmente, podrá incluir otras categorías de colectividades locales o regionales en el campo de apli-

3. En caso de que la Carta sea adoptada como Recomendación, antes que Convenio, la Parte II (Artículos 11 al 16) será suprimida.

cación de la Carta mediante la vía de la notificación escrita ulterior al Secretario General del Consejo de Europa.

Artículo 13: Comunicación de informaciones

Cada Parte contratante enviará al Secretario General del Consejo de Europa cualquier información apropiada relativa a las disposiciones legislativas y a otras medidas que Ésta haya adoptado con el fin de conformarse a los términos de la presente Carta.

Artículo 14: Firma, ratificación, entrada en vigor

1. La presente Carta está abierta a la firma de los Estados miembros del Consejo de Europa. Será ratificada, aceptada o aprobada. Los instrumentos de ratificación, aceptación o aprobación serán depositados en la Secretaría General del Consejo de Europa.

2. La Carta entrará en vigor tres meses después del depósito del (cuarto) instrumento de ratificación, aceptación o aprobación.

3. Entrará en vigor, respecto a cualquier otro Estado firmante que la ratifique, acepte o apruebe ulteriormente, tres meses después de la fecha de depósito de su instrumento de ratificación, aceptación o aprobación.

Artículo 15: Denuncia

1. Ninguna de las Partes contratantes podrá denunciar la presente Carta antes de la expiración de un período de cinco años después de la fecha en que la Carta entró en vigor respecto a ella. Un preaviso de seis meses será notificado al Secretario General del Consejo de Europa. Dicha denuncia no afectará la validez de la Carta respecto a las demás Partes contratantes con la previsión de que el número de éstas no sea nunca inferior a (cuatro).

2. Cualquier Parte contratante podrá, en los términos de las disposiciones enunciadas en el párrafo precedente, denunciar cualquier párrafo de la Parte I de la Carta que Ella ha aceptado, con la previsión de que el número y categoría de los párrafos a los que dicha Parte contratante se obliga permanezcan conformes a las disposiciones del Artículo 11, párrafo 1. Cualquier Parte contratante que, después de denunciar un párrafo, no se conforme a las disposiciones del Artículo 11, párrafo 1, será considerada como si hubiera denunciado la Carta misma.

Artículo 16: Notificación

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

- a) cualquier firma;
- b) el depósito de cualquier instrumento de ratificación, aceptación o aprobación;
- c) cualquier fecha de entrada en vigor de la presente Carta, conforme a su Artículo 14;
- d) cualquier notificación recibida en aplicación de las disposiciones del Artículo 11, párrafo 3, o del Artículo 12;
- e) cualquier denuncia relativa a la presente Carta.

INFORME EXPLICATIVO SOBRE LA CARTA

Artículo 1

Dicho artículo dispone que el principio de la autonomía local debe ser consagrado en los textos legislativos.

Teniendo en cuenta la importancia de dicho principio, es deseable, además, que sea incluido en el texto fundamental que regula la organización del Estado, es decir, la Constitución. Se ha reconocido, no obstante, que en los países en que el procedimiento de reforma de la Constitución necesite la aprobación de una mayoría especial del Parlamento o la del conjunto de la población expresado por vía de referéndum, podría no ser posible comprometerse a consagrar el principio de la autonomía local en la Constitución. Por otra parte, se ha reconocido que los países que no poseen constitución escrita pero sí disposiciones de carácter constitucional contenidas en diversos documentos y fuentes, podrían tener dificultades particulares o incluso hallarse ante la imposibilidad de adoptar dicho compromiso.

Asimismo, es preciso tener en cuenta el hecho de que en los países con una estructura federal los poderes locales pueden ser reglamentados por los Estados federados antes que por el gobierno central de la federación. La presente Carta no afecta en modo alguno, por lo que se refiere a los Estados federados, al reparto de competencias entre el Estado federal y los Estados federados.

Artículo 2

Este artículo define las características esenciales de la autonomía local tal y como deben ser entendidas de acuerdo con las finalidades de la Carta.

Párrafo 1

La noción de «capacidad efectiva» contiene la idea de que el derecho formal de regular y administrar determinados asuntos públicos debe ir acompañado de los medios para ejercerla de modo efectivo. La inclusión del inciso de la frase «en el marco de la ley» reconoce el hecho de que este derecho y esta capacidad pueden ser definidos con más detalle por el legislador.

«Bajo su propia responsabilidad» subraya que las colectividades locales no deben ser relegadas a la función de simples agentes de las autoridades superiores.

No es posible definir con precisión los asuntos que las colectividades locales deben estar habilitadas para regular y administrar. Las expresiones como «asuntos locales» y «sus propios asuntos», consideradas demasiado vagas y difíciles de interpretar, han ido rechazada. Las tradiciones de los Estados miembros, por lo que respecta a los asuntos considerados dependientes de las colectividades locales, difieren considerablemente. En realidad, la mayoría de los asuntos tienen repercusiones locales y nacionales a la vez, y las responsabilidades en este ámbito pueden variar según los países y las época e incluso estar repartidas entre distintos niveles de gobierno. Limitando las colectividades locales a las cuestiones desprovistas de implicaciones más amplias se correría el riesgo de relegarlas a una función marginal. Por el contrario, se acepta que los países deseen reservar al gobierno central determinadas funciones como la defensa nacional. La intención de la Carta es que las colectividades locales tengan una vasta gama de responsabilidades que puedan ser ejercidas a nivel local. La definición de dichas responsabilidades es el objeto del artículo 3.

Párrafo 2

Los derechos en materia de autonomía local deben ser ejercidos por autoridades constituidas democráticamente. Dicho principio es conforme con la importancia primordial que el Consejo de Europa vincula a las formas democráticas de gobierno.

Este derecho supone normalmente la existencia de una asamblea representativa con órganos ejecutivos subordinados o sin ellos, pero las formas de democracia directa resultan posibles cuando son previstas por la ley.

Artículo 3

Como ya ha sido explicado en los comentarios relativos al artículo 2, no es posible, ni sería oportuno, intentar enumerar de forma exhaustiva las competencias que deben ser confiadas a las colectividades locales en toda Europa. No obstante, el presente artículo prescribe los principios generales sobre los que deben reposar las competencias de las colectividades locales y la naturaleza de sus poderes.

Párrafo 1

Puesto que la naturaleza de las competencias de las colectividades locales es fundamental para la realidad de la autonomía local, interesa para la claridad y seguridad del derecho que las competencias básicas no les sean atribuidas de una manera *ad hoc*, pero sí que estén suficientemente arraigadas en la legislación. Normalmente las competencias deberán ser atribuidas por la Constitución o una ley. Pese a la utilización del término «la ley» en este párrafo, se reconoce, no obstante, que en algunos países una determina-

da delegación de poder del Parlamento de atribuir competencias específicas, particularmente por lo que se refiere a detalles o cuestiones para los que la aplicación deriva de las directrices de la Comunidad europea, puede ser deseable en interés de la eficacia, con la condición de que el Parlamento conserve poderes de control suficientes sobre el ejercicio de los poderes delegados. Además, se aplica una excepción en el caso de los Estados miembros de las Comunidades europeas en la medida en que los reglamentos comunitarios (que, en virtud del artículo 189 del Tratado de Roma, son directamente aplicables) pueden estipular la aplicación de una medida específica a un nivel concreto de la administración.

Párrafo 2

Además de las competencias atribuidas por la legislación a los niveles específicos de autoridad, se pueden hacer sentir o presentar otras necesidades o posibilidades de acción de los poderes públicos. Cuando estos ámbitos tengan incidencia sobre el nivel local y no estén excluidos de la competencia general que existe en la mayoría de los países miembros, es importante para las colectividades locales, concebidas como entidades políticas que actúan de pleno derecho para promover el bienestar general de la población, que tengan el derecho de ejercer su iniciativa en dichos ámbitos. Las reglas generales conforme a las cuales podrán actuar en un caso semejante podrán, no obstante, ser fijadas por la ley. En algunos Estados miembros, sin embargo, las colectividades locales deben poder mostrar que sus acciones son autorizadas por la legislación. Más allá de las responsabilidades específicas puede concederse una gran libertad a las colectividades locales en uno de estos sistemas, cuya existencia es reconocida por el Artículo 3, párrafo 2.

Párrafo 3

Este párrafo expresa el principio general de que el ejercicio de las responsabilidades públicas debe estar descentralizado. Dicho principio ha sido afirmado en un buen número de ocasiones en el contexto del Consejo de Europa, y especialmente en las conclusiones de la Conferencia de los Ministros europeos responsables de las colectividades locales celebrada en Lisboa en 1977. Este principio implica que, salvo en el caso de que la importancia o naturaleza de la tarea sea tal que exija ser cumplida en una entidad territorial más vasta, y ante la ausencia de consideraciones imperativas de eficacia o de economía, las tareas deberán ser confiadas normalmente al nivel más local de las colectividades locales. Dicha cláusula no implica, sin embargo, la necesidad de descentralizar sistemáticamente las funciones en las colectividades locales que, por su naturaleza y extensión, sólo puedan encargarse de misiones limitadas.

Párrafo 4

Este párrafo trata del problema de los conflictos de competencias. En interés de la claridad y para evitar toda tendencia hacia una dilución gradual de las responsabilidades, los poderes deben ser normalmente plenos y exclu-

sivos. Sin embargo, en determinados ámbitos es necesaria una acción complementaria a diferentes niveles y es importante que en estos casos la intervención de las autoridades centrales o regionales sea conforme con las disposiciones legislativas formuladas claramente.

Párrafo 5

La estructura administrativa de los poderes locales y su conocimiento de la situación local pueden hacer sus órganos adecuados para la ejecución de determinadas funciones cuya responsabilidad incumba, en última instancia, a autoridades supralocales. Es importante, no obstante, para que el recurso a este tipo de delegación no invada de forma excesiva la esfera de autonomía a nivel local, que este último sea autorizado, cuando ello sea posible, a tomar en consideración la situación local en el ejercicio de los poderes delegados. Se reconoce, no obstante, que para determinadas funciones, como la expedición de documentos de identidad, la necesidad de una reglamentación uniforme puede no dejar lugar a cualquier poder discrecional de la colectividad local.

Párrafo 6

Aunque los párrafos 1 a 5 tratan de las cuestiones que dependen de las colectividades locales, el párrafo 6 afecta a la vez a las que dependen de dichas colectividades y a las que se sitúan fuera de esta esfera, pero que presentan un impacto particular sobre dichas colectividades. El texto dispone que las modalidades y el calendario de consultas deben ser tales que las colectividades locales tengan una posibilidad efectiva de ejercer una influencia, reconociendo a la vez que circunstancias excepcionales pueden pasar por alto esta exigencia de consulta, particularmente en un caso de urgencia. Dicha consulta deberá hacerse con la o las colectividades afectadas o, en caso de que sean varias las colectividades afectadas, indirectamente a través del intermediario de sus asociaciones.

Artículo 4

Las propuestas tendentes a modificar sus límites territoriales —cuyos proyectos de fusión con otras colectividades representen el caso extremo— tienen, evidentemente, una importancia fundamental para una colectividad local y sus ciudadanos. Si, en la mayoría de países, se considera irrealista atenerse al hecho de que la colectividad local tenga un derecho de veto respecto a tales modificaciones, su consulta previa, directa o indirecta, es indispensable. El referéndum es, eventualmente, un procedimiento adecuado para tipos de consulta, pero dicha posibilidad no está contemplada en la legislación de un determinado número de países. Cuando las disposiciones legislativas no hagan obligatorio el recurso al referéndum, pueden preverse otros modos de consulta.

Artículo 5

Párrafo 1

El texto de este párrafo no trata de la constitución general de la colectividad local y de sus órganos, sino de la forma en que se organizan sus servicios administrativos. Si las disposiciones legislativas a nivel central o regional pueden fijar determinados principios generales de dicha organización, las colectividades locales deberán poder disponer sus propias estructuras administrativas internas de tal forma que las adapten a las condiciones locales y cuidando la eficacia administrativa. Se admite que las legislaciones centrales o regionales contienen determinadas prescripciones específicas, referentes, por ejemplo, a la formación de determinadas comisiones o a la creación de determinados cargos administrativos, pero estas disposiciones deben quedar limitadas de tal manera que no impongan estructuras de organización rígidas.

Párrafo 2

Además de la adecuación de las estructuras de gestión, es esencial para la eficacia de una colectividad local que la misma tenga la posibilidad de contratar y ocupar a un personal cuya calidad se corresponda con las responsabilidades que dicha colectividad debe asumir. Es evidente que ello depende, en gran medida, de la capacidad de la colectividad en cuestión, para ofrecer condiciones de servicio suficientemente favorables.

Artículo 6

El objeto de este artículo es garantizar, por una parte, que los representantes elegidos no sean impedidos por la acción de una tercera parte de liberarse de su misión y, por otra, que determinadas categorías de personas no estén impedidas de presentar su candidatura por consideraciones puramente materiales. En el marco de las consideraciones materiales se da la adecuada compensación financiera de los gastos que derivan del ejercicio del mandato y también el caso, si cabe, de las ganancias no percibidas y, particularmente en el caso de consejeros elegidos para funciones ejecutivas con dedicación exclusiva, una remuneración y asimismo la protección social correspondiente. En el espíritu de este artículo podría entenderse, por otra parte, el hecho de que sean tomadas las disposiciones para la reintegración en la vida profesional normal, al final de su mandato, de los que ocupan un cargo con dedicación exclusiva.

Párrafo 3

Este párrafo dispone que los casos de incompatibilidad con el ejercicio de un mandato electivo local deben basarse únicamente en criterios jurídicos objetivos y no sobre decisiones *ad hoc*, lo cual significa normalmente que los casos de incompatibilidad son fijados por la ley. Sin embargo, se han destacado casos de principios jurídicos no escritos, pero profundamente arraigados y que parecen asegurar las garantías necesarias.

Artículo 7

Este artículo trata del control de las actividades de las colectividades por las autoridades de otros niveles. No trata de la posibilidad de entablar actuaciones contra las autoridades locales ni tampoco del nombramiento o de las actividades de un mediador u otro órgano oficial encargado de una función de investigación. Las disposiciones de este artículo derivan principalmente de la filosofía de la supervisión, normalmente asociada a los «controles de tutela», tradición establecida desde hace mucho tiempo en determinado número de países. Afectan a prácticas como las obligaciones de obtener la autorización previa para actuar, la confirmación para que los actos posean efectos y el control de cuentas.

Párrafo 1

El párrafo 1 dispone que la tutela debe descansar sobre una base legislativa adecuada y excluye, por tanto, los procedimientos de control *ad hoc*.

Párrafo 2

El control se limitará normalmente a la cuestión de la legalidad de los actos de las colectividades locales y no a su oportunidad. Se prevé una excepción particular, aunque no la única, en el caso de las funciones delegadas en que la autoridad en el origen de la delegación pueda desear ejercer un determinado control sobre el modo de ejecutar la tarea. Esto no debería comportar, sin embargo, el impedir a la colectividad local en cuestión ejercer un determinado poder de adaptación de conformidad con el artículo 3, párrafo 5.

Párrafo 3

Este texto se inspira en el principio de «proporcionalidad» aplicable en determinados países, según el cual la autoridad de tutela en el ejercicio de sus prerrogativas está obligada a recurrir al método que menos invada la autonomía local permitiendo a la vez alcanzar el resultado deseado.

Puesto que el acceso a los recursos jurisdiccionales contra el ejercicio abusivo de la tutela y de los controles es contemplado por el artículo 10, el establecimiento de disposiciones precisas, por lo que respecta a las condiciones y modos de intervención en situaciones específicas, no se ha considerado esencial.

Artículo 8

La autoridad en derecho y la capacidad de hecho de ejercer determinadas funciones quedan desprovistas de sentido si las colectividades locales son privadas de los medio financiero para ejercer dicha funciones.

Párrafo 1

Este párrafo tiende a garantizar que las colectividades locales no sean privadas de su libertad de fijar las prioridades en materia de gastos.

Párrafo 2

El principio en cuestión pretende que exista una adecuada relación entre los recursos financieros de que dispone una colectividad local y las misiones que ejerce. Dicha relación es particularmente estrecha en el caso de las funciones que le han sido específicamente asignadas.

Párrafo 3

La práctica del análisis coste/beneficios, que implica el ejercicio de una elección política en la evaluación de las ventajas de los servicios realizados en relación al coste para el contribuyente o usuario, es un deber fundamental de los electos locales. Se reconoce a las legislaciones centrales o regionales su poder para fijar límites globales a los poderes de las colectividades locales en materia fiscal; sin embargo, aquéllas no deben impedir el funcionamiento efectivo de la responsabilidad política a nivel local.

Párrafo 4

Determinados impuestos u otras fuentes de financiación de las colectividades locales son, por su naturaleza o por razones prácticas, relativamente poco sensibles a los efectos de la inflación y a los de otros factores económicos. Una excesiva dependencia respecto a dichos impuestos o recursos podría poner a las colectividades locales en una situación difícil, ya que la evolución de los factores económicos influye directamente sobre el coste de la prestación de servicios. Se admite, sin embargo, que incluso en el caso de fuentes de ingresos relativamente dinámicos, no puede existir una concordancia automática entre la evolución de los costes y la de los recursos.

Párrafo 6

Cuando los recursos redistributivos son atribuidos bajo criterios específicos definidos por la ley, las disposiciones de este párrafo serán respetadas si las colectividades locales son consultadas en el momento de la elaboración de la legislación en cuestión.

Párrafo 7

Desde el punto de vista de la libertad de acción de las colectividades locales, las subvenciones globales o incluso por sector son preferibles a las subvenciones asignadas a proyectos específicos. No sería realista esperar que todas las subvenciones para proyectos específicos sean reemplazadas por subvenciones generales, particularmente cuando se trata de inversiones importantes. Pero un recurso excesivo a este tipo de subvenciones limitaría considerablemente la libertad de las colectividades locales en la elección de los gastos prioritarios. Sin embargo, la parte de los recursos totales que repre-

sentan las subvenciones varía considerablemente de un país a otro y una relación más elevada entre subvenciones para proyectos específicos y subvenciones geneales puede ser considerada aceptable cuando el conjunto de las subvenciones sólo represente una parte relativamente exigua de los ingresos totales.

La segunda frase del Artículo 8.7 tiende a garantizar que una subvención con asignación específica no atente contra la libertad de opción de las colectividades locales en su propio ámbito de competencia.

Párrafo 8

Es importante para las colectividades locales tener acceso a posibilidades de crédito para financiar las inversiones. Las posibles fuentes de dicha financiación dependerán, no obstante, inevitablemente de la estructura del mercado de capitales en los diversos países, y los procedimientos y condiciones de acceso a dichas fuentes podrán ser fijados por la legislación.

Artículo 9

Párrafo 1

Este párrafo contempla la cooperación entre colectividades locales sobre una base funcional especialmente a efectos de fortalecer su eficacia mediante proyectos de colaboración o de llegar a buen término misiones que rebasen la capacidad de una sola colectividad. Esta cooperación puede adoptar la forma de sindicato o de federación de colectividades, pero la legislación podrá fijar un marco jurídico para la creación de dichos organismos.

Párrafo 2

El segundo párrafo afecta a las asociaciones cuyos objetivos son más generales que las consideraciones funcionales del párrafo 1 y que normalmente tienden a representar sobre una base regional o nacional todas las colectividades locales de un tipo particular. El derecho de pertenecer a asociaciones de este tipo no implica, sin embargo, que el gobierno central reconozca cada una de estas asociaciones como un interlocutor válido.

En este tipo de instrumentos del Consejo de Europa resulta normal que el derecho de pertenecer a asociaciones a nivel nacional se acompañe de un derecho paralelo de pertenecer a asociaciones internacionales, un número determinado de las cuales trabaja activamente para promover la unidad europea según ejes conformes a los objetivos fijados por el Estatuto del Consejo de Europa.

El Artículo 9.2. deja, no obstante, a cada Estado miembro la definición de las modalidades, legislativas o de otro tipo, de la aplicación del principio.

Párrafo 3

La cooperación directa con las colectividades locales de otros países a título individual debería ser asimismo posible, si bien las modalidades de

dicha cooperación deberán respetar las normas jurídicas eventualmente en vigor en cada país y permanecer en el marco de las competencias de las colectividades en cuestión.

Las disposiciones del Convenio marco europeo sobre la cooperación transfronteriza de las colectividades o autoridades territoriales son especialmente pertinentes para dicho propósito, aunque determinadas formas de cooperación no estén necesariamente limitadas a las regiones fronterizas.

Artículo 10

«Por vía de recurso jurisdiccional» se entiende el acceso (a) a un tribunal debidamente constituido o (b) a un órgano equivalente creado por la ley, independiente y habilitado para resolver acerca de si una acción, omisión, decisión u otro acto administrativo resulta conforme o no con la ley o, según los casos, para emitir dictamen sobre la decisión a tomar. Se ha constatado el caso de un país en que, aunque las decisiones administrativas no pueden ser objeto de un recurso ordinario ante un tribunal, es posible contar con un recurso como una vía extraordinaria denominado demanda de reapertura de la instrucción. Esta vía de recurso judicial, que se abre si la decisión está basada en una aplicación manifiestamente incorrecta de la ley, es acorde con las disposiciones del presente artículo.

RESOLUCIÓN II: ¹ RELATIVA A LAS RELACIONES ENTRE LOS DIFERENTES NIVELES DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL EN UNA ORGANIZACIÓN REGIONAL

1. Un número cada vez más importante de países de la Europa democrática, reunidos bajo la égida del Consejo de Europa, conocen una organización política y administrativa basada en un reparto de las competencias entre los niveles central, regional y local.

Estos sistemas de organización están marcados por una importancia siempre mayor, concedida al nivel regional, que comporta repercusiones sobre la organización y el funcionamiento de las colectividades locales.

Cualesquiera que sean las categorías de los diferentes países de Europa que deriven de su organización territorial, existen determinadas tendencias manifiestas que deben ser reconocidas:

La importancia del nivel regional

2. La existencia de un nivel regional es un fenómeno hasta tal punto desarrollado que, en determinados países, su reconocimiento por los ciudadanos es anterior a la afirmación de las mismas naciones unitarias.

1. Adoptada por unanimidad.

Más recientemente, y por razones derivadas a un tiempo de una voluntad de reorganizar el poder central, de la afirmación de las especialidades regionales y, asimismo, del deseo de fomentar la participación de los ciudadanos, la organización política y administrativa regional se ha extendido a buena parte de Europa, y se ha convertido así en una característica común y deseada de la política de numerosos países.

Descentralización de los poderes centrales

3. El desarrollo de las administraciones regionales tiende, naturalmente, a modificar el equilibrio preexistente de la distribución de las competencias entre los diferentes niveles administrativos.

Las consecuencias destacables de la creciente influencia de la administración regional en la vida pública conciernen, sin embargo, a las competencias y funciones de los poderes centrales que, por una parte, ven sus tareas proporcionalmente reducidas y, por otra, son llamadas a cumplir cada vez más funciones de distribución y normativas a nivel nacional.

Coherencia de la actividad administrativa

4. Por lo que respecta a la influencia de la administración regional sobre las colectividades locales, es conveniente observar en principio que, en determinados países, algunas de las funciones de control, ejercidas previamente al nivel central, son, cada vez más, transferidas a las entidades regionales.

Es importante destacar también que el fortalecimiento o incluso la simple existencia de un nivel regional contribuye, de manera significativa, a la introducción de procedimientos de concertación entre los niveles y, de este modo, a una creciente coherencia de la actividad de la administración pública.

Crisis económica y financiera

5. La situación de crisis económica y financiera general en Europa afecta, evidentemente, a los recursos de las administraciones regionales y locales.

Se ha destacado, sin embargo, que las posibilidades efectivas para hacer frente a esta situación están claramente vinculadas a los poderes que las administraciones subnacionales, subestatales o descentralizadas posean y, de modo más preciso, que es en los países donde estas autoridades poseen los poderes de imposición fiscal —normalmente asociados a la existencia de un nivel regional fuerte, o, incluso, de una organización federal— donde se presentan los signos más evidentes de una capacidad para hacer frente a la crisis.

Reorganización de los centros de decisión

6. Es preciso destacar, al tiempo que se desarrolla una reorganización de los niveles de administración en cada país, una tendencia a la valorización de los centros de decisión internacionales y a un esfuerzo de los ciudadanos con vistas a asociarlos al ejercicio de poderes anteriormente ejercidos por la administración pública.

* * *

7. Observando estos signos de mutaciones profundas en nuestras sociedades, a los que consideran no sólo deber estar atentos, sino que opinan que favorecerán el desarrollo natural en la medida que corresponda a necesidades profundamente sentidas por los ciudadanos de Europa,

LOS MINISTROS PROPONEN:

— FOMENTAR la realización de estudios y actividades que tengan por objeto no sólo el desarrollo de las instituciones regionales, sino también la búsqueda y recursos entre administraciones regionales y locales;

— DESARROLLAR la actividad del Comité Director para las Cuestiones Regionales y Municipales sobre la investigación de las consecuencias de la atribución de poderes de imposición fiscal a los niveles regional y local.

Renuevan su compromiso al objeto de fortalecer la participación de las autoridades regionales y locales en la elaboración y ejecución de las políticas comunitarias, especialmente en aquellas que las afectan más directamente, como es el caso de la política de desarrollo regional.

Los Ministros europeos responsables de las colectividades locales recomiendan, por último, al Comité de Ministros del Consejo de Europa que colabore con ellos en la puesta en práctica de estas conclusiones —especialmente de aquellas que pueden y deben ser inscritas en el programa de trabajo del Consejo de Europa— y consideran de esta forma no sólo preservar los valores fundamentales de la democracia, sino también consolidar las instituciones europeas.

Observaciones finales

Los Ministros se felicitan por contar con la ocasión facilitada por iniciativa de su colega italiano, Sr. Oscar Luigi Scalfaro, para poder discutir y adoptar el proyecto de Carta europea de la autonomía local y celebrar una conferencia sobre el problema de las relaciones entre los distintos niveles de la administración local en una organización regional.

Han dirigido sus más vivos agradecimientos a las autoridades italianas por la perfecta organización de esta Conferencia y por su calurosa hospitalidad.

Han respondido con gratitud a la invitación realizada por el Gobierno austríaco para celebrar la Sesión de la Conferencia en Austria en 1986, en particular, para discutir los dos temas siguientes: «Los extranjeros en los ayuntamientos» y «Las finanzas locales».

