

La Carta Europea de la Autonomía Local y el ordenamiento local español

Luis Ortega

Catedrático de Derecho Administrativo
Universidad de Castilla-La Mancha

Sumario: 1. ANTECEDENTES DE LA CARTA EUROPEA DE LA AUTONOMÍA LOCAL. A. El papel de la Conferencia Permanente de Poderes Locales y Regionales de Europa. B. El proceso de elaboración de la Carta Europea de la Autonomía Local. 2. LA EFICACIA DE LA CARTA EUROPEA DE LA AUTONOMÍA LOCAL COMO CONVENCIÓN INTERNACIONAL EN EL ORDENAMIENTO ESPAÑOL. A. La eficacia de los tratados sobre el legislador estatal básico y sectorial y sobre el legislador autonómico. B. La consideración de la Carta Europea de la Autonomía Local a la luz del artículo 10.2 de la Constitución. C. Algunos ejemplos del valor interpretativo de la Carta Europea para la configuración del ordenamiento local español. a) *La autonomía de todas las entidades locales.* b) *El abandono de la teoría de los intereses propios.* c) *La prioridad de la gestión local.* d) *La relación Ley-ordenanza.* e) *Las competencias propias como elemento de la autonomía local.*

1. ANTECEDENTES DE LA CARTA EUROPEA DE LA AUTONOMÍA LOCAL

El examen de los antecedentes de la Carta Europea de la Autonomía Local tiene un indudable interés para comprender la verdadera dimensión de su aplicación en nuestro ordenamiento. De un lado, nos ayuda a valorar el proceso de síntesis realizado en relación a una materia como es el régimen local, caracterizada por la diversidad de sus planteamientos históricos y la riqueza de sus aportaciones institucionales y de teoría general al Derecho público¹. De otro, tiene alguna relevancia tomar en consideración el debate político que tuvo lugar en su plasmación documental y el hecho de que dicho debate se produjese en el seno de un organismo dependiente del Consejo de Europa, al efecto de considerar la relación de esta Convención Internacional con nuestro derecho no sólo como Tratado internacional, sino con el valor interpre-

¹ Recientemente sobre este tema ver el estudio histórico contenido en el trabajo de SÁNCHEZ MORÓN, *La Autonomía Local*, Civitas, Madrid, 1990 y el estudio de derecho comparado de VANDELLI, *El poder local*, MAP, Madrid, 1992.

tativo que el artículo 10 de nuestra Constitución otorga a los Tratados y acuerdos internacionales que se refieran a los derechos fundamentales y a las libertades reconocidas en la propia Constitución.

Entrando ya en la descripción de estos antecedentes, no hay duda en considerar a la Carta de Versalles como el precedente inmediato de la Carta Europea de la Autonomía Local ². Aquélla fue redactada con ocasión de los Primeros Estados Generales de los Municipios de Europa, convocados por el Consejo de Municipios de Europa que, a su vez, supone el antecedente político de la actual Conferencia Permanente de Poderes Locales y Regionales de Europa (CPLRE), impulsora en el seno del Consejo de Europa de la mencionada Carta Europea. Se ha producido, pues, al hilo de la construcción europea una doble evolución organizativa y programática con relación a los Poderes Locales.

A) El papel de la Conferencia Permanente de Poderes Locales y Regionales de Europa

Así, en 1951 un grupo de delegados en la Asamblea Consultiva del Consejo de Europa propusieron la creación en su propio seno de una Comisión de Asuntos Municipales y Regionales, lo cual fué aceptado por la Asamblea en 1952. El contenido de la propuesta ³ recoge tres ideas que merecen algún detenimiento:

«Considerando la importancia de las libertades locales cuyo respeto es el elemento fundamental de la democracia.

Considerando que los problemas culturales, sociales, económicos que se plantean a nivel europeo repercuten directamente sobre las entidades locales.

Considerando que los representantes de las entidades locales, unidos por encima de las fronteras por sus preocupaciones comunes, son los artesanos indispensables de una Europa unida y respetuosa de las diversidades y que su actuación debe permitir una penetración profunda de la idea europea entre los pueblos al mismo tiempo que el establecimiento de lazos íntimos entre ellos».

² CLOTET i MIRÓ, *La cooperación internacional de los Municipios en el marco del Consejo de Europa*, Civitas, Madrid. 1993, a quien seguimos en los aspectos básicos de estos antecedentes. Ver también, GALINSOGA, BLANC Y NOVELL, «La autonomía local en el marco jurídico europeo», *REALA*, n.º 237, 1988, pp. 881 y ss.

³ Citada por CLOTET i MIRÓ, *op. cit.*, pp. 99.

Puede observarse que en estos considerandos aparecen ya ideas centrales del debate sobre los problemas de la autonomía local. Así, el primer considerando es producto de la influencia de la concepción francesa de la autonomía local como un principio de libertad ⁴, si bien aparece matizado por otros elementos de la autonomía local. El primero de ellos es el elemento del principio democrático contenido en el mismo considerando. El segundo es el de la generalización de los intereses locales, contenido en el segundo considerando, mediante el reconocimiento del hecho de que los problemas europeos no dejan de ser problemas locales.

Esta matización contenida ya en el discurso local europeo de los años cincuenta va a ser fundamental para dar el salto de la concepción de la autonomía municipal entendida como una libertad frente al Estado en relación a una serie de asuntos típicamente locales, a otra nueva concepción derivada de los efectos estructurales de la implantación fáctica del Estado social y democrático de Derecho en toda Europa occidental. Dentro de este modelo de Estado, la autonomía local se perfila como una instancia de gobierno democrático que se proyecta sobre todos los problemas de los ciudadanos.

Si nos detenemos en el tercer considerando vemos que en el mismo no se contiene otra cosa que una manifestación concreta de los elementos anteriormente señalados. Casi cabría utilizar un elemental silogismo matemático en su descripción: si Europa es igual a Democracia y el Municipio es igual a Democracia, Europa es igual a Municipio. Aquí hay, en efecto, una de las más hermosas ideas de todo este proceso político e institucional. Si la instancia local es la que cuenta con la mayor aptitud para concretar plenamente los elementos de la democracia por su mayor capacidad para lograr la participación política del individuo y la concepción básica de Europa es la de un espacio donde se asiente el ideal democrático, es fundamental para Europa un doble objetivo: mantener ese espacio democrático local como elemento de la democracia europea y utilizar la dimensión participativa de la democracia local para conectar con los individuos y transmitirles el ideal de la unidad europea.

Quizá para nosotros este procedimiento de utilización de la instancia local como vehículo de transmisión de la democracia nos sea especialmente conocido y querido. Tanto desde la tradición gaditana ⁵, pa-

⁴ SÁNCHEZ MORÓN, *op. cit.*, pp. 46.

⁵ Sobre este período, por todos, C. DE CASTRO, *La revolución liberal y los municipios españoles*, Alianza Universidad, Madrid, 1979.

sando por la republicana ⁶, hasta llegar a la consolidación de nuestro actual período constitucional, ha existido una ligazón entre Democracia y Municipio. Como señalaban nuestros revolucionarios liberales, al propiciar la formación inmediata de Ayuntamientos constitucionales: «Elegidos por los vecinos no tienen comparación con los anteriores, de cargos hereditarios, y hasta los pueblos más pobres podrán pronto comprobar hasta qué punto les compensan las cargas municipales» ⁷. La idea profunda que se aloja en estas consideraciones no es otra que la del mantenimiento del viejo ideal rousseauniano de democracia directa ⁸. Si allí donde es más fácil comprender el mecanismo representativo no se arraiga el ideal democrático, es difícil que éste se traslade a ámbitos institucionales como el marco europeo, donde la visualización de la acción política de cada individuo queda articulada en varias instancias representativas.

No se trata, por tanto, de considerar la democracia local como una «mejor democracia» que la existente a nivel de las instituciones estatales y europeas, sino otorgarles dentro del sistema democrático general un específico papel de impulsor de la participación política de los ciudadanos y una mejor visualización de la gestión democrática de los intereses públicos. A su vez, dentro del proceso de unidad europea, se les reconoce y otorga el papel de agentes difusores de los ideales europeistas en la comprensión, tantas veces manifestada, de la necesidad de que el proceso de unidad europea no fuese un proceso desligado de los movimientos populares. Un síntesis de todo ello se encuentra en la Resolución n.º 58 de 1968:

«Que los representantes locales y regionales son representantes directos de las poblaciones y consecuentemente son los más eficaces interlocutores ante las instituciones europeas».

La presencia de los Poderes Locales en el proceso de la construcción europea logra un gran impulso en 1955 con la convocatoria, por parte de la Asamblea Consultiva del Consejo de Europa, de la Conferencia Europea de Poderes Locales que se celebrará a principios de 1957. Dicha Conferencia será declarada posteriormente órgano consultivo y técnico del Consejo de Europa mediante la resolución n.º 20 del Conse-

⁶ TUSELL, *La reforma de la Administración Local en España (1900-1936)*, INAP, Madrid, 1987.

⁷ Diario de Sesiones del Congreso del 11 de julio de 1920.

⁸ Un brillante debate sobre este tema en Bobbio, *Il futuro della democrazia*, Einaudi, Torino, 1984, pp. 29 y ss.

jo de Ministros de 13 de septiembre de 1961. Otro importante paso final se dará en 1975, cuando se dispone la reunión anual de la Conferencia y la incorporación a su seno de las entidades regionales lo que daría lugar a la actual denominación de Conferencia Permanente de Poderes Locales y Regionales de Europa.

Todo este proceso institucional ⁹ es un proceso de reivindicación, por una parte, y reconocimiento, por otra, del papel participativo de la instancia local en las instituciones europeas. De este proceso cabe destacar tres afirmaciones programáticas realizadas en los años en los que se elaborará la Carta Europea y que perfilan de modo manifiesto el poder local como un espacio de poder democrático que, por esa misma razón, debe poder expresarse a través de la gestión de un espacio del poder político y de su participación en el sistema general de toma de decisiones:

— (1980) «El reforzamiento del papel y de la representatividad de la Conferencia de Poderes Locales y Regionales de Europa, en tanto que institución europea oficial a través de la cual las opiniones locales y regionales puedan influir en los procesos de decisión, de una parte, en el marco del Consejo de Europa, y de otra, en favor del desarrollo de la cooperación con la Comunidad Europea».

— (1982) «Reforzar el papel, la representatividad y autonomía de la Conferencia de Poderes Locales y Regionales de Europa en tanto que institución europea oficial a través de la cual las entidades locales y regionales pueden influir en los procesos de construcción de esta Europa democrática más amplia que constituyen los Estados miembros del Consejo de Europa».

— (1984) «La necesidad de una participación organizada de las autoridades locales y regionales en la toma de decisiones a nivel europeo, de manera que a niveles de gobierno no directamente representados en el Comité de Ministros del Consejo de Europa y en el Consejo de las Comunidades Europeas, puedan aportar su contribución».

Este proceso institucional localizado en el seno del Consejo de Europa no ha dejado de tener consecuencias a la hora de abordar el problema del respeto de la autonomía local como uno de los principios básicos de la existencia de los poderes locales en cuanto tales.

⁹ Una descripción más detenida de todo este proceso institucional puede verse en CLO-TET i MIRÓ, *op. cit.*, pp. 97 y ss, de quien están tomadas las referencias de las Resoluciones citadas.

B) El proceso de elaboración de la Carta Europea de la Autonomía Local

Ya se ha dicho anteriormente que la Carta Europea tiene su antecedente en la denominada Carta de Versalles ¹⁰ la cual fue asumida por la CPLRE en su primera sesión de 1957. Dicha Carta, una vez más influenciada por la visión tradicional francesa de la autonomía local, partía del dato de la existencia de los municipios como un espacio de libertad preexistente al mismo Estado y al que hay que preservar frente al poder. Dos afirmaciones de esta construcción institucional las podemos encontrar entre los principios de la Carta de Versalles:

- «Los Municipios constituyen el fundamento mismo del Estado».
- «No pueden existir verdaderas libertades municipales sino cuando los pueblos tienen la firme voluntad de administrarse por sí mismos y de salvaguardar esas libertades frente a todo principio totalitario».

Sin embargo, aparece también en los mismos principios la concepción de la autonomía municipal como un instrumento de la democracia y la participación ciudadana:

- «Cada vecino consciente de sus obligaciones como miembro de la comunidad debe contribuir al desarrollo de ésta y participar activamente en la vida local; y al municipio le corresponde suministrarle los medios al efecto».

Es importante destacar este doble origen de la autonomía local para recordar la razón del inacabado debate sobre si la autonomía local constituye un derecho fundamental o una mera garantía institucional, sobre el que luego volveremos.

Lo cierto es que en apoyo del dictamen en el que la CPLRE asumía la Carta de Versalles, la Asamblea del Consejo de Europa sugirió la formalización jurídica de la defensa en Europa de la autonomía local y uno de los posibles instrumentos mencionados, además del de una Convención Europea específica, fue ni más ni menos que su inclusión en un protocolo adicional de la Convención Europea de protección de los derechos humanos ¹¹.

¹⁰ El texto de esta Carta aparece publicado en *Autonomía Local*, n.º 3, ag-sep. 1983, pág. XIV.

¹¹ Directiva n.º 160 de 29 de abril de 1960 de la Asamblea Consultiva del Consejo de Europa.

Como señala Clotet i Miró ¹², el Comité de Ministros rechazó esta segunda posibilidad alegando que la Convención Europea de derechos humanos «no enumera más que a los derechos del hombre en tanto que individuo y no en lo que se refiere a los derechos de las entidades humanas». Esta posición fue, sin embargo contestada por la CPLRE en su sesión de 1962, afirmando que la Convención de derechos humanos «tiene por objeto garantizar los derechos y libertades no sólo del individuo en abstracto, sino más bien en el seno de una sociedad democrática, en la que las entidades naturales son esenciales». No obstante, de forma pragmática la CPLRE abandonó este debate formal y se centró en reclamar la adopción de una convención específica para la defensa de la autonomía local. Pese a ello, la relación de la autonomía local con los derechos humanos no ha dejado de estar presente en el Consejo de Europa. Así, más de veinticinco años después, en la presentación de su informe sobre la Carta Europea de la Autonomía local y las Comunidades Europeas, el 15 de marzo de 1988, Sir Duncan Lock manifestaría:

«El Consejo de Europa, en tanto que guardián de los derechos del hombre y campeón de los principios de la democracia, era con toda evidencia el marco dentro del cual convenía elaborar y adoptar este instrumento: la Carta Europea de la Autonomía Local» ¹³.

La petición de una Convención específica fue reiterada por la CPLRE y la propia Asamblea a lo largo de los años setenta. Pero el éxito final viene a partir de un proyecto de Carta elaborado en el seno de la Comisión de estructuras y haciendas locales de la CPLRE. En el seno de dicha comisión trabajó un grupo de expertos bien conocidos por la doctrina española: BURGMEISTER, KEITH LUCAS, SAROT, SORACE y WOEHLING, el cual dió un vuelco inicial a la tradicional concepción de la autonomía local al considerar que ésta «quedaba articulada expresamente en el marco general de la Administración Territorial del Estado y se subordinaba a las exigencias de ésta como un todo» ¹⁴.

En esta posición del grupo de expertos, que luego sería rechazada en parte por la Comisión, hay, sin duda, una recepción de la nueva concepción de la autonomía local derivada de la mutación de los fines

¹² *Op. cit.*, págs. 222 y 223

¹³ Conseil de l'Europe. Doc CPL (23) 3. Partie II. citado por CLOTET i MIRÓ, *op. cit.*, pp. 220.

¹⁴ CLOTET i MIRÓ, *op. cit.*, p. 224.

del Estado que se produce con la paulatina introducción de los principios y las prácticas institucionales del Estado social y democrático de Derecho ¹⁵. En este marco, la autonomía local no puede plantearse como un derecho institucional preexistente frente al Estado para defender cuestiones estrictamente locales. Los problemas locales en el marco del Estado social y democrático de Derecho son problemas públicos idénticos a los de cualquier otra instancia territorial que además están estrechamente relacionados entre sí y que exigen una actuación global y conjunta de todos ellos para su plena satisfacción. Lo que marca, así, más señaladamente la autonomía local es el principio democrático y de descentralización que exige una instancia de gestión representativa políticamente y próxima al ciudadano. No como un derecho histórico sino como un derecho democrático.

Pese a que, como decimos, la Comisión de estructuras y finanzas locales no asume la totalidad del trabajo de los expertos, sí podemos observar en el preámbulo del proyecto de Carta, una variación sustancial con los planteamientos presentes en la Carta de Versalles. Así, ahora se afirma que:

«La defensa y el fortalecimiento de la Autonomía Local en los diversos países europeos son requisitos previos a la construcción de una Europa fundada sobre los principios de la democracia y la descentralización del poder. Ello supone la existencia de Entidades locales dotadas de órganos de decisión constituidos democráticamente y que disfruten de amplia autonomía en cuanto a sus funciones y a las formas y modalidades de su ejercicio y a los recursos necesarios para el desempeño de las mismas».

Se vuelve, pues, a la valorización del elemento democrático y descentralizador como el eje de la autonomía local, el cual va a estar ya presente en el texto final de la Carta Europea de la Autonomía Local, la cual es adoptada finalmente como Convención Internacional por el Consejo de Ministros del Consejo de Europa y abierta a la firma de los Estado miembros el 15 de octubre de 1985.

España firmó la Carta el mismo día de su puesta a la firma y la ratificó el 20 de enero de 1988 (BOE n.º 47 de 24 de febrero de 1989), habiendo entrado en vigor el 1 de septiembre de 1988, tras la firma de los cuatro Estados miembros necesarios según el artículo 15 de la misma.

¹⁵ Más ampliamente, SÁNCHEZ MORÓN, *op. cit.*, pp. 97 y ss.

2. LA EFICACIA DE LA CARTA EUROPEA DE LA AUTONOMÍA LOCAL COMO CONVENCIÓN INTERNACIONAL EN EL ORDENAMIENTO ESPAÑOL

A) La eficacia de los tratados sobre el legislador estatal básico y sectorial y sobre el legislador autonómico

No es éste el lugar para describir ni analizar en profundidad el régimen jurídico que tienen los tratados internacionales en nuestro ordenamiento ¹⁶. Al haberse producido, en el caso concreto de la Carta Europea, los elementos de la autorización de la Cortes (art. 94 C.E.) y su publicación en el BOE (art. 96 C.E.), podemos afirmar que la Carta constituye un tratado válidamente celebrado y que tiene en nuestro ordenamiento el rango de Ley ¹⁷.

También sabemos que los tratados no ostentan una posición de superioridad jerárquica respecto de las leyes del Estado, pero que, sin embargo, gozan de una especial resistencia a su modificación por norma interna, debido a lo dispuesto en el artículo 96 de la Constitución. Los tratados originan, así, una delimitación competencial propia al sólo poder ser «derogados, modificados o suspendidos en la forma prevista en los propios tratados o de acuerdo con las normas generales del Derecho internacional». Como señalan García de Enterría y T. R. Fernández, «La materia cubierta por los Tratados y convenios internacionales suscritos por España queda acotada como una esfera autónoma más dentro de nuestro concreto sistema de fuentes y sometida a un tratamiento procesal específico...tratamiento que la defiende frente a eventuales invasiones por cualesquiera otros tipos de normas legales cuyo ámbito operativo se circunscribe a bloques de materias diferentes y separados» ¹⁸.

Ahora bien, en lo que interesa a la materia contenida en la Carta Europea, ésta afecta tanto a las competencias del Estado como a las de las Comunidades Autónomas sobre el régimen local, por lo que debemos analizar las relaciones entre la Carta Europea como Convención Internacional y las potestades normativas de ambos niveles de gobierno.

¹⁶ Ver, por todos, RODRÍGUEZ ZAPATA, *Constitución, tratados internacionales y sistema de fuentes del Derecho*, Real Colegio de España, Bolonia, 1976.

¹⁷ GARCÍA DE ENTERRÍA y T.R. FERNÁNDEZ, *Curso de derecho administrativo*, I. Civitas, Madrid, 1986, pp. 169.

¹⁸ *Ibidem*.

Un primer punto que conviene despejar es el relativo al artículo 20.3 del Estatuto vasco, en el que se dispone que «ningún tratado o convenio podrá afectar a las atribuciones y competencias del País Vasco si no es mediante el procedimiento del artículo 152,2 de la Constitución, salvo lo previsto en el artículo 93 de la misma». Como ha señalado la doctrina ¹⁹ tal precepto no puede interpretarse en el sentido de exigir un nuevo requisito para la integración de los tratados en el derecho interno, sino que supone una garantía expresa de que corresponde a la Comunidad Autónoma vasca la ejecución de la materia objeto del tratado, cuando tal materia sea objeto de la competencia autonómica. De esta forma queda claro que la competencia exclusiva del Estado en materia de «relaciones internacionales» se ejerce sin ninguna restricción material, sea cual sea el reparto interno de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas ²⁰.

Asegurada, pues, la competencia del Estado para haber suscrito un convenio internacional respecto a la materia del régimen local, queda por analizar las consecuencias de este tratado respecto del ámbito legislativo de cada instancia territorial.

El Estado ostenta competencias de legislación básica sobre el régimen jurídico de los entes locales, así como las competencias en cuanto legislador sectorial según las diversas materias. Las Comunidades Autónomas gozan, a su vez, de la competencia de desarrollo legislativo de la normativa básica estatal y la competencia legislativa sectorial propia de sus disposiciones estatutarias. Se plantea, por ello, la relación entre la Carta Europea y tal legislación.

En este sentido hay que decir que la Carta Europea despliega un efecto más intenso que el legislador básico. En efecto, la congelación competencial que produce el convenio internacional hace que todo lo que en él aparece regulado sea indisponible por cualquier otro legislador. De este modo, en primer término, la Carta se impone a la LRBRL en las materias en las que pueda observarse una discrepancia por el

¹⁹ MUÑOZ MACHADO, *Derecho público de las Comunidades Autónomas*, I. Civitas, Madrid, 1982, pp. 480.

²⁰ En el mismo sentido se ha manifestado el Tribunal Constitucional al abordar por vez primera el problema en la STC de 8 de julio de 1982: «en la Constitución las «relaciones internacionales» forman parte de las materias reservadas a la competencia exclusiva del Estado, sin ninguna limitación, por la cual la cláusula de ejecución de los tratados por la Comunidad Autónoma...es lógica consecuencia de la organización territorial del Estado, sin que pueda poner en peligro la unidad de interpretación que incumbe al Estado, responsable único internacionalmente de la ejecución de los tratados en los que es parte».

mero efecto de la *lex posterior* e impide al posterior legislador básico una modificación de lo en ella establecido.

En segundo lugar, la Carta se impone también al legislador sectorial estatal tanto por el efecto *lex posterior* como por la congelación de la materia. Este carácter de la Carta hace que, en lo que sea coincidente con el legislador básico, refuerce, desde otra perspectiva, el planteamiento que la doctrina ha realizado de las limitaciones del legislador sectorial estatal respecto al legislador básico del régimen local ²¹. Es decir, desde la especial relación entre el tratado y la ley interna, no cabe que ésta modifique lo establecido en la Carta, asegurándose así un respeto pleno al modelo de autonomía local que ésta contiene.

Finalmente, con relación al legislador autonómico se produce un doble efecto de vinculación que es más intensa respecto de la Carta que del legislador básico. De un lado, en el enjuiciamiento de la competencia del Estado como firmante de la Carta no cabe una denuncia de extralimitación por invadir el ámbito de la potestad autonómica de desarrollo legislativo, lo que sí es posible hacer respecto del legislador estatal básico ²². De otro, la relación entre el tratado y la norma autonómica no es de respeto del mutuo ámbito competencial, sino que la Comunidad Autónoma está obligada al cumplimiento de lo dispuesto en la Carta. En este sentido se manifiestan, además, los propios Estatutos de Autonomía, especialmente los de Cataluña, Andalucía, Canarias, Aragón y Madrid, cuyos Estatutos utilizan la fórmula: «la Comunidad Autónoma *adoptará las medidas necesarias* para la ejecución de los Tratados y Convenios internacionales que afecten a las materias de su competencia según el presente Estatuto» ²³. El propio Tribunal Constitucional ha confirmado esta relación obligacional entre el tratado y la

²¹ Ver en este sentido PAREJO, «La autonomía local», *REALA*, n.º 229, 1986, pp. 58; GÓMEZ FERRER, «Relaciones entre leyes: competencia, jerarquía y función constitucional», *RAP*, n.º 113, 1987, pp. 23 y ss.

²² Como señala MUÑOZ MACHADO: «Si existe alguna norma autonómica que contradice el contenido del tratado queda desplazada, se produce una concurrencia normativa en la que prevalece el tratado en cuanto que ha sido incorporado al derecho interno en ejercicio de competencias constitucionales que pertenecen al Estado» (*op. cit.*, pp. 480).

²³ Art. 23,2 del Estatuto de Andalucía. En términos similares: art. 27,3 E. Cat.; art. 37,2 E. Can; art. 40,2 E. Arg.; art. 33,2 E. Mad. Por su parte el artículo 20,3 del E. PV. utiliza la fórmula: la Comunidad Autónoma «ejecutará los tratados y convenios en todo lo que afecte a las materias atribuidas a su competencia en este Estatuto»; en igual sentido el art. 34 E. Cas. L-M. Por fin otros Estatutos utilizan la fórmula: corresponde a la Comunidad Autónoma la ejecución de los tratados y convenios en lo que afecte a su competencia. Este es el caso de Navarra (art. 58,2); Asturias (art. 12, b); Murcia (art. 12,2); Extremadura (art. 9.1.); Baleares (art. 12,1); y Castilla-León (art. 28,7).

competencia autonómica en su STS de 27 de julio de 1982, en la cual considera que las medidas autonómicas para el cumplimiento de las obligaciones internacionales del Estado deben ser consideradas «como instrumento, entre otros, destinado a facilitar *el ejercicio de la obligación, que no competencia*, que impone a la Generalidad el art. 27.3 de su Estatuto, de adoptar las medidas necesarias para la ejecución de los tratados y convenios internacionales en lo que afecten a materias atribuidas a su competencia».

En aplicación de todo lo anterior, el contenido de la Carta Europea de la Autonomía Local, en lo que sea materia *self-executing*, como principios, potestades y garantías atribuidos a los entes locales, se impone directamente y su aplicación es obligada para todos los poderes públicos, incluidos los Tribunales, en base a los artículos 9 y 117.1 de la Constitución. Por su parte, en lo que constituye materia *non self-executing*, tanto el Estado como las Comunidades Autónomas están obligados a la adopción de las medidas necesarias para no incurrir en responsabilidad internacional.

La configuración de la aplicación de la carta Europea como una obligación plantea, en lo que se refiere a los posibles incumplimientos de las Comunidades Autónomas, las competencias que ostenta el Estado para poner remedio a tales incumplimientos y salvaguardar, así, su plena responsabilidad internacional a los efectos del artículo 27 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados.

En otro lugar ²⁴ ya me he referido extensamente a este problema de los incumplimientos autonómicos de los tratados internacionales. Cada incumplimiento debe ser analizado individualmente en función de si se trata de una contravención expresa de carácter ejecutivo, o una omisión de carácter normativo o ejecutivo. Basta ahora con decir que cabe articular siempre un remedio frente a tales incumplimientos.

B) La consideración de la Carta Europea de la Autonomía Local a la luz del artículo 10.2 de la Constitución

Ya hemos señalado que en el planteamiento inicial de la Carta Europea se pensó la posibilidad de incluirla como un protocolo adicional a la Convención Europea de Protección de los Derechos Humanos y

²⁴ ORTEGA, «El artículo 93 de la Constitución como título estatal de competencia concurrente para los supuestos de incumplimientos autonómicos de las obligaciones comunitarias», *REDA*. n.º 55, 1987, pp. 353 y ss.

que la respuesta negativa del Consejo de Ministros se basó en que dicha Convención se refería a los derechos del individuo y no a los derechos de las entidades. El tema es interesantísimo y debe abordarse desde una doble perspectiva.

De una parte, no hay que confundir el hecho de que la Convención Europea de Derechos Humanos se plantea sólo a las personas físicas como sujetos del mismo, con el hecho de que las personas jurídicas no puedan ostentar derechos fundamentales, algunos de los cuales enlazan con los instrumentos de ejercicio de la autonomía local.

De otra, no hay que olvidar que la defensa de la autonomía local tiene una diferente perspectiva si se plantea como un derecho del ente local, como institución jurídica que reclama para sí un ámbito de libertad frente al Estado, a si se plantea como un derecho de los individuos a la correcta participación política dentro de un modelo de Estado descentralizado.

Respecto del primer problema, el hecho de que el sujeto titular de la autonomía local lo fuesen las entidades locales no eliminaría, *ab initio*, la posibilidad de que la Carta Europea contuviese una materia relativa a los derechos fundamentales, ya que, como tales, los derechos fundamentales son aptos para ser extendidos a los entes locales en cuanto que personas jurídicas²⁵. En tal sentido, así sucede con dos de los derechos contemplados en la Carta Europea relativos al derecho de asociación y al derecho a disponer de una vía de recurso jurisdiccional, por lo que, a tal efecto, la Carta opera el efecto interpretativo previsto en el artículo 10.2 de la Constitución.

Respecto al segundo problema, es cierto que la autonomía local en su concepción general no se predica en nuestra Constitución como un derecho fundamental del que sean titulares los entes locales²⁶, en similares términos a cuanto sucede en relación a la autonomía de las Universidades (art. 27,10 C.E.). Sin embargo, la conexión entre la autonomía local y los derechos fundamentales se basa en la construcción de la autonomía local como un elemento a través del cual se expresa el ejercicio del derecho de los ciudadanos a la participación en los asuntos

²⁵ Ver en este sentido, L. MARTÍN-RETORTILLO, «Las Corporaciones locales y el recurso constitucional de amparo», en *Administración Territorial del Estado (Administración Local)* t. III, pp. 1965-1990; LÓPEZ GONZÁLEZ, «El derecho efectivo de los entes locales a obtener tutela judicial», *Administración Territorial*, cit. t. II, pp. 1837-1853.

²⁶ Coincido por ello con el planteamiento inicial que hace SÁNCHEZ MORÓN, *op. cit.*, pp. 163 y ss.

públicos, tal como aparece reconocido en el artículo 23,1 de la Constitución. Este tema ha sido suficientemente debatido y expuesto con claridad por la doctrina ²⁷, por lo que no es éste el lugar de reproducirlo. Igualmente es conocido el rechazo que, hasta la actualidad, ha recibido dicha construcción doctrinal por parte del Tribunal Constitucional ²⁸. Sí se puede añadir, no obstante, que el contenido de la Carta Europea refuerza las mencionadas construcciones doctrinales.

En efecto, en el preámbulo de la Carta se reafirma la clara conexión entre el principio democrático y la forma de gestión de los asuntos públicos que se produce en el nivel local como una forma específica de descentralización ²⁹ e igualmente, en el artículo 3,1 de la Carta se expresa la estrecha conexión entre la autonomía local y el «beneficio de sus habitantes»; finalmente el art. 10 exige que las colectividades locales puedan «disponer de una vía de recurso jurisdiccional a fin de asegurar el libre ejercicio de sus competencias y el respeto a los principios de la autonomía local consagrados en la Constitución o en la legislación interna».

Como hemos señalado anteriormente, el contenido profundo de la Carta Europea es manifestar que la democracia, como sistema, encuentra uno de sus más firmes apoyos en la visualización de la participación política para la gestión de los asuntos públicos y que esta visua-

²⁷ MARTÍN MATEO, La garantía constitucional de las autonomías locales, *REVL*, n.º 208, 1980, pp. 624-625; PAREJO, *Garantía institucional y autonomías locales*, IEAL, Madrid, 1981, pp. 148-151; ORTEGA, *El régimen constitucional de las competencias locales*, INAP, Madrid, 1988, pp. 29-31; FANLO, *Fundamentos constitucionales de la autonomía local*, CEC, Madrid, 1990.

²⁸ De una parte el T.C. ha negado la titularidad del derecho contenido en el artículo 23,1 a los entes locales (STC 5/1983, de 4 de febrero; 23/1983, de 25 de marzo; 51/1984, de 25 de abril). De otra, ha rechazado que los entes locales puedan utilizar la vía de amparo para la defensa de su autonomía (Autos 21/80; 269/83; 233/84; 603/84; 538/85; 701/85).

²⁹ Dentro del Preámbulo citado podemos encontrar las siguientes manifestaciones:

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

Convencidos de que en este nivel local este derecho puede ser ejercido más directamente; Convencidos de que la existencia de Entidades locales investidas de competencias efectivas permite una administración a la vez eficaz y próxima al ciudadano;

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

lización se manifiesta de forma más explícita en el ámbito institucional más próximo al ciudadano. De aquí se desprende la necesidad de que este primer espacio de participación política tenga sentido propio y dicho sentido propio se pretende amparar mediante el principio de autonomía a través del cual los ciudadanos, directamente o mediante sus representantes, gobiernan un espacio inmediato a todas sus preocupaciones. La autonomía local, así, en un sistema democrático deja de ser una cualidad del Municipio-ente para pasar a ser un derecho democrático del Municipio-colectividad. Recuérdese que ya nuestro Tribunal Constitucional ha admitido en el caso de la defensa de la autonomía universitaria que el sujeto portador de la misma es en ocasiones no la Universidad-ente, como persona jurídica, sino la estricta comunidad universitaria (que no aparece personificada), como colectividad a la que tal autonomía especialmente está llamada a proteger ³⁰.

Por ello, la Carta refuerza el planteamiento de la conexión entre el artículo 23.1 y la denominada parte orgánica de la Constitución, donde se encuentran los artículos 137, 140 y 141 referidos a la autonomía de los entes locales ³¹. No se trata, así, de sostener la defensa de la entidad local como algo inalterable o como entidad natural de la sociedad de la que se predica la autoadministración. Se trata de dar el contenido constitucional apropiado al artículo 23.

Este precepto concreta, sin duda, el ejercicio de la soberanía nacional por el pueblo. Pero esta soberanía está configurada de forma expresa en nuestra Constitución en la fórmula del pluralismo territorial consagrado en sus artículos 2 y 137, por lo que el pleno respeto del ejercicio de la soberanía que se produce a través del artículo 23 ³² exige que ésta se manifieste en todas y cada una de las soberanías constituidas del modo en que éstas aparecen configuradas por la Constitución y no de cualquier otra forma.

³⁰ En un trabajo anterior, realizado con el profesor LEGUINA, ya exponíamos que «El concepto de autonomía universitaria y su núcleo esencial inmune al legislador está íntimamente vinculado al concepto de interés propio de la comunidad universitaria», «Algunas reflexiones sobre la autonomía universitaria», *REDA*, n.º 35, 1982, pp. 553. Esta construcción fue recogida básicamente por el Tribunal Constitucional en su sentencia 26/1987, de 27 de febrero. Ver también, el trabajo de LÓPEZ-JURADO ESCRIBANO, *La autonomía de las Universidades como derecho fundamental: la construcción del Tribunal Constitucional*, Cuadernos Civitas. Madrid. 1991, y la construcción que hace desde la teoría del ordenamiento jurídico, pp. 41 y ss.

³¹ Ver en este sentido la descripción que hace FANLO de decisiones del Tribunal Constitucional en las que se efectúa el reconocimiento de esta relación entre representantes y ciudadanos (*op. cit.*, pp. 345-347).

³² La conexión entre el artículo 23 y el artículo 1,2 de la Constitución ha sido ya reconocida por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Valga la STC 10/83, de 21 de

Quizá convenga aclarar la utilización del concepto de soberanía constituida para evitar falsos debates. La soberanía, entendida como la cualidad de un poder político que no reconoce otro superior, sólo se produce en el momento constituyente y, consecuentemente, en los procesos de reforma constitucional. Dicho poder constituyente es el que decide la forma de organizar el ejercicio del poder político a través de su formulación jurídica fundacional en la Constitución. Pero estas formas de ejercicio del poder pueden ser variadas y entre ellas se inscribe la fórmula de la descentralización política, que implica que, desde la Constitución, la totalidad del poder político aparece repartido entre los distintos ordenamientos concebidos por la norma constitucional y, por ende, entre las distintas colectividades que ejercitan el principio democrático dentro de dichos ordenamientos constituidos. Así, en nuestra soberanía constituida, salvo en los procesos de reforma constitucional, no existe ninguna instancia ordinamental que pueda ejercitar la totalidad del poder constitucional, por lo que la unidad política no se traduce en unidad territorial de poder, sino que cada comunidad política territorialmente reconocida desde la Constitución ejercita la parte del poder político que le corresponde. Ello no es sino la consecuencia de la decisión constitucional de extender el pluralismo político en su vertiente de pluralismo territorial³³. Por ello, la autonomía se configura como un elemento del principio democrático entendido como pluralismo territorial. Como señala Parejo, «en su vertiente territorial...el pluralismo político conecta con el principio de autonomía, toda vez que ésta asegura justamente la efectividad de dicho pluralismo»³⁴. Igualmente Leguina entiende que «la interdependencia entre pluralismo político y autonomía de los municipios se traduciría así en el establecimiento de unos límites al legislador que garanticen la existencia de un espacio de actuación dentro del cual tengan cabida y puedan plantearse libremente las distintas opciones políticas, todas ellas igualmente válidas dentro de un sistema democrático abierto y plural, asegurándose de tal modo la alternancia espacial del poder político y administrativo, que vendría a completar el tradicional principio constitucional de la alternancia en el tiempo»³⁵.

febrero: «el sentido democrático que en nuestra Constitución (art. 1,2) reviste el principio del origen popular del poder obliga a entender que la titularidad de los cargos y oficios públicos sólo es legítima cuando puede ser referida, de manera mediata o inmediata, a un acto concreto de expresión de la voluntad popular».

³³ Me he ocupado más ampliamente de este tema en ORTEGA «El pluralismo político como criterio de reparto del ejercicio del poder público». *Revista de la Facultad de Derecho*. UCM. Monográfico n.º 4. 1981.

³⁴ «La autonomía local», *REALA*, n.º 229, 1986, pp. 25.

³⁵ «Gobierno municipal y Estado autonómico», *RAP*, n.º 100-102, 1983, pp. 2192. También en *Escritos sobre autonomías territoriales*, Tecnos. Madrid, 1984, pp. 264.

De este modo, la autonomía es para la comunidad local constituida desde el artículo 137 de la Constitución un elemento de configuración de la parte del poder que tenga atribuido y lo es como manifestación del principio democrático. Precisamente, porque se produce este hecho del ejercicio de parte del poder constituido, que se actúa por la comunidad local en base al mandato de la soberanía popular constituyente, y que es indisponible como tal centro de poder por el resto de los ordenamientos territoriales, hablamos de ejercicio de soberanía constituida. En este sentido Parejo explica cómo «el pueblo (la comunidad histórica real) no es un *unicum* homogéneo, sino un conjunto internamente diverso, articulado —desde una perspectiva general— sobre una multiplicidad de ideas e intereses de índole política, social, religiosa, económica, profesional, etc. y, por tanto, una diversidad de clases y grupos sociales, así como —desde el punto de vista territorial— una pluralidad de colectividades con intereses diferenciados o peculiares». Por ello, apoyándose en Pobusa, entiende que «la autonomía constituye un perfil peculiar del principio democrático y de la soberanía popular». «La autonomía (la comunidad territorial correspondiente) —continúa diciendo este autor— es al entero pueblo como la parte al todo. En términos jurídicos, es un ordenamiento dentro de un ordenamiento más amplio y completo. Consecuentemente, las comunidades territoriales (locales) expresan una parte de la soberanía constituida, i.e. del poder establecido y legitimado por la Constitución (sin participar, como es obvio, de la soberanía originaria) y las organizaciones que institucionalizan dichas comunidades actúan y ejercen tal poder»³⁶.

Sánchez Morón, en cambio, sostiene la tesis de la indivisibilidad de la soberanía en el Estado español y niega que la representatividad de las corporaciones locales sea expresión de una soberanía fragmentada³⁷. Pero a mi juicio se refiere a la soberanía constituyente, sobre lo cual hay pleno acuerdo. Igualmente hay acuerdo en el sentido de negar que los miembros de las corporaciones locales se consideren los representantes genuinos e inmediatos cuando no únicos y exclusivos de los ciudadanos. El ciudadano español forma parte de cuatro ordenamientos jurídicos territoriales —el local, el autonómico, el estatal y el comunitario— y cada organización de cada uno de los ordenamientos representa sólo la parte del poder político que tiene atribuido dicho ordenamiento y que, por aplicación del principio democrático, debe ser expresión de la comunidad política respectiva. Sin embargo, sí podemos discrepar quizá en la forma y no en el fondo, si se afirma que el pueblo español,

³⁶ «La autonomía»...*op. cit.*, pp. 25.

³⁷ *Op. cit.*, pp. 177 y 178.

entendido como la colectividad del ordenamiento estatal y representado en las Cortes Generales, ejerce la plenitud de la soberanía, entendida, a su vez, como plenitud del poder político establecido en la Constitución. A mi juicio ello no es así, ya que la comunidad política del ordenamiento estatal constituido, y que está representada en las Cortes Generales no ejerce todo el poder contenido en la Constitución. Tal poder político está fragmentado y atribuido a distintos ordenamientos desde la propia Constitución, esto es, por mandato del pueblo español como comunidad política constituyente.

Decía que quizá discrepábamos en la forma, porque para el propio Sánchez Morón la indivisibilidad de la soberanía en el Estado español se entiende «sin perjuicio de que los poderes públicos que en última instancia se reconducen a la voluntad popular soberana se ejerzan por una pluralidad de órganos y organismos, en régimen de distribución descentralizada, porque la Constitución así lo ha dispuesto»³⁸. Si tal «voluntad popular soberana» es la voluntad constituyente, estamos de acuerdo. Pero tales «órganos y organismos» expresan, cada uno de ellos, las distintas voluntades populares de sus respectivas colectividades en el ejercicio de un poder público propio en virtud de un «régimen de distribución descentralizada», que existe evidentemente «porque la Constitución así lo ha dispuesto».

Por ello, no puede ser indiferente a la garantía del respeto del artículo 23 una vulneración del régimen constitucional de la soberanía constituida en el nivel local caracterizado por el principio de autonomía. Al estar repartida la soberanía constituida, en cada una de sus instancias debe comprobarse que se respeta el principio básico de autogobierno que es propio de la fundamentación de la soberanía³⁹.

En definitiva, lo expuesto no es sino una forma más de argumentar en favor de que se entienda contemplado en el artículo 23 el derecho que los ciudadanos ostentan en nuestra Constitución a participar en todos los niveles de ejercicio del poder público según los precisos términos en que dicho poder está repartido y regulado y que cuando ello no se produce, el ciudadano tiene una acción de amparo en defensa de su actuación política local gestionada bajo el principio jurídico de autonomía.

³⁸ *Ibidem*.

³⁹ En este sentido, LAPORTA, «Norma básica, Constitución y decisión por mayorías», *Revista de las Cortes Generales* n.º 1, 1984, pp. 48.

De igual forma, la Carta también ayuda a aceptar, a tal efecto, la técnica de la sustitución procesal sostenida por Parejo ⁴⁰, al establecerse en su artículo 3 que las entidades locales ordenan y gestionan los asuntos públicos en beneficio de sus habitantes y que sus órganos de gobierno son directamente representativos de dichos ciudadanos.

C) Algunos ejemplos del valor interpretativo de la Carta Europea para la configuración del ordenamiento local español

En aplicación concreta de todo lo anterior, la Carta nos proporciona unos elementos muy significativos sobre la configuración del régimen local español con la protección superior que su carácter de Tratado internacional otorga a los mismos. Veamos alguno de estos elementos.

En primer lugar, en el artículo 3,1 se produce una definición de la autonomía local. Esta definición, en cuanto tal, vincula ya a cualquier posterior legislador estatal. Es cierto que nuestro legislador básico recoge en términos equivalentes dicho principio, pero lo significativo es que, sin denuncia del Tratado, no podrían modificarse tales términos. Pero veamos algunos matices innovadores o que apoyan determinadas interpretaciones doctrinales sobre el régimen local español.

a) La autonomía de todas las entidades locales

En efecto, la autonomía de la Carta se predica de las «colectividades locales». ¿De cuáles? Pues siguiendo los términos concretos del instrumento de ratificación del Estado español se trata de aquellas «contempladas en la legislación española de régimen local y previstas en los artículos 140 y 141». Es decir, de las constitucionalmente contempladas (municipios, provincias e islas) y de las contenidas en la LRBRL y remitidas al desarrollo de la legislación autonómica (entidades inframunicipales, comarcas y entidades que agrupen a varios municipios, áreas metropolitanas y mancomunidades de municipios) ⁴¹. De aquí se deriva que, así como determinados contenidos de la autonomía local la LRBRL las predica en su artículo 4.º sólo de las que denomina entidades locales territoriales, los elementos de la autonomía local conteni-

⁴⁰ PAREJO, *Garantía...op. cit.*, pp. 150.

⁴¹ En el mismo sentido se pronuncia PAREJO, *La Carta Europea de la Autonomía Local en el Ordenamiento Jurídico Español*, ponencia de la Conferencia sobre la Carta Europea de la Autonomía Local (Barcelona 23-25 de Enero de 1992).

dos en el art. 3 CEAL son predicables ya de todos entes locales antes descritos y su contenido deber ser respetado por el legislador autonómico. Estos elementos de la autonomía local se concretan, como se recordará, en el derecho y la capacidad efectiva de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos bajo su propia responsabilidad, lo que debe traducirse en todo caso, en el ejercicio de la potestad reglamentaria y de la potestad de emanar resoluciones administrativas; en la asunción de competencias propias sobre una parte importante de los asuntos públicos y en la financiación suficiente para ejercerlas.

b) El abandono de la teoría de los intereses propios

Si profundizamos en esta definición de la autonomía local podemos avanzar algo más en la interpretación de algunos aspectos debatidos de nuestro ordenamiento local. El primero es que la autonomía no se predica del concepto de «intereses propios» que utiliza el artículo 1.º LRBRL, ni del de «círculo de sus intereses» del artículo 2 de la misma Ley, sino de «una parte importante de los asuntos públicos», por lo que se confirma la interpretación doctrinal que afirma la identidad de la naturaleza de los asuntos municipales con los de cualquier ente territorial ⁴² y que debe abandonarse el criterio del interés y entender que lo que reivindica la moderna concepción de la autonomía local es un espacio propio de poder político en todos los asuntos que afecten a los ciudadanos.

c) La prioridad de la gestión local

Es más, la propia Carta Europea cambia también el enfoque que aparece dado en el artículo 2 LRBRL respecto del tipo de asuntos que deben ser encomendados a la instancia local. En efecto, en este último precepto parece que debe justificarse la capacidad del ente local para ser objeto de la atribución competencial —«en atención a las características de la actividad pública de que se trate y a la capacidad de gestión del ente local», dice el mencionado art. 2—, mientras que en la Carta Europea se parte directamente del principio de proximidad a los ciudadanos como criterio de atribución competencial y lo que deben

⁴² Corriente iniciada por GARCÍA DE ENTERRÍA, «Administración local y Administración periférica del Estado: problemas de articulación», en *La Administración Española*, Madrid. Alianza Editorial, 1972, pp. 87. (1ª ed. en 1961, en *Problemas políticos de la vida local*. IEP) y confirmada por la STC de 28 de julio de 1981, F.J. N.º 4.

justificarse son las excepciones a esta atribución. Así, se dice en el punto primero del apartado 3 del art. 4.º CEAL que «el ejercicio de las responsabilidades públicas debe, de modo general, incumbir preferentemente a las autoridades más cercanas a los ciudadanos», mientras que en el segundo punto es donde se exige que «la atribución de una responsabilidad a otra autoridad debe tener en cuenta la amplitud o la naturaleza de la tarea o las necesidades de eficacia o economía». Por ello, la Carta Europea debe servir para interpretar nuestro artículo 2 LRBR en el sentido de que para justificar la no atribución de la competencia, lo que debe probarse es la imposibilidad de gestión del ente local, puesto que aquí el principio de máxima proximidad de la gestión a los ciudadanos como modelo administrativo se une al principio de subsidiariedad como modelo político ⁴³.

d) La relación Ley-ordenanza

A lo anterior se añaden tres otros elementos normativos que están estrechamente conectados con los que acabamos de decir. De una parte, hay que destacar que el ejercicio de la potestad reglamentaria se realiza, según el artículo 3.º CEAL «en el marco de la Ley», no en aplicación de la Ley. De otra, que en el artículo 4.2 CEAL se señala que los entes locales tienen (otra vez se dice «dentro del ámbito de la Ley») «libertad plena para ejercer su iniciativa en toda materia que no esté excluida de su competencia o atribuida a otra autoridad». Finalmente, en el art. 6.1 se establece una reserva reglamentaria en materia de organización local: «Las colectividades locales debe poder definir por sí mismas las estructuras administrativas internas con las que pretende dotarse». Estas expresiones normativas no son baladíes, sino que nos están transmitiendo para algunos, o confirmando, para otros, la idea de que no es totalmente correcto predicar la teoría del reglamento ejecutivo propia de las relaciones Parlamento-Administración, para explicar el marco de las relaciones Ley-ordenanza local ⁴⁴. Ni la Ley es la que atribuye la potestad reglamentaria al ente local, sino que la misma se predica de su condición de ente autónomo, ni puede afirmarse que existe una hipotéticamente única y mejor ejecución de dicha Ley, sino

⁴³ Sobre los problemas que puede plantear una interpretación de este precepto en base a entender al ente local como un elemento de un modelo puramente administrativo me he extendido en «Los contenidos mínimos del derecho de participación», en *Ponencias del Seminari de Dret Local* (Curs 91-92), Ajuntament de Barcelona. 1993.

⁴⁴ Ver en este sentido mi trabajo antes citado en nota 43, donde se apuntan los principios de pluralismo político y el carácter no vicarial de la Administración local y la propia existencia de una reserva reglamentaria en favor de los entes locales.

que debido al principio de pluralismo político, la Ley sólo puede concebirse como un límite negativo a la potestad normativa del ente local ⁴⁵. Recuérdese que nuestro Tribunal Constitucional ya se ha manifestado en términos similares cuando analiza la relación entre Ley y Estatuto de Universidad: «Los Estatutos se mueven en un ámbito de autonomía en el que el contenido de la Ley no sirve como parámetro controlador o límite de la legalidad del texto. Y, en consecuencia, sólo puede tacharse de ilegal alguno de sus preceptos si contradice frontalmente las normas legales que configuran la autonomía universitaria, y es válida toda norma estatutaria respecto de la cual quepa alguna interpretación legal» ⁴⁶.

e) Las competencias propias como elemento de la autonomía local

El segundo dato que está presente en la definición de la autonomía local dada por la Carta Europea consiste en la afirmación del principio de autogobierno, al establecer el mencionado art. 3.º que la gestión de los asuntos públicos la realiza el ente local «bajo su propia responsabilidad». Este principio de autogobierno es, sin duda, un instrumento interpretativo fundamental con relación al régimen de las competencias de los entes locales.

En otro lugar he sostenido más ampliamente cómo la propia concepción de la autonomía local obliga a considerar que la garantía institucional de dicha autonomía se traduce en un volumen de poder político exento de control gubernativo, por lo que decía que el ámbito competencial de tal poder político garantizado sólo podía satisfacerse a través de la atribución del tipo de competencias que la LRRL califica como propias por oposición al de delegadas en su art. 7.º ⁴⁷. Esta tesis ha sido tratada con amabilidad por algunos colegas ⁴⁸ pero no fue plenamente convincente en tanto que, en su opinión, ni de la jurispruden-

⁴⁵ En el mismo sentido se expresa PAREJO cuando señala que «La norma local emana un poder propio a ejercer no en un todo conforme a las directrices positivamente marcadas por la Ley (en términos de simple desarrollo o ejecución de ésta) y sí a tenor de las opciones libremente decididas por el correspondiente ente local respetando la Ley, lo cual es esencialmente distinto», *Administrar y juzgar: dos funciones constitucionales distintas y complementarias*. Tecnos. Madrid, 1993, pp. 90.

⁴⁶ STC 55/1989, de 23 de febrero, F.J. n.º4.

⁴⁷ *El régimen constitucional...*, op. cit., pp. 94 y ss.

⁴⁸ MIR, *El sistema español de competencias locales*, Marcial Pons, Madrid, 1991, pp. 325; FONT, «Las competencias locales», en *Informe sobre el Gobierno Local*, MAP/PI SUNYER. Madrid, 1992, pp. 73 y ss.

cia del Tribunal Constitucional ni del propio texto legal de la LRBRL se deriva la obligación para el legislador sectorial de atribuir a los entes locales competencias propias.

Personalmente sigo ratificándome en mis posiciones, no por vano empeño, sino porque considero que, dado el régimen jurídico que la LRBRL establece con relación a las competencias delegadas en sus arts. 7.3 y 27, no es posible expresar a través de ellas el principio de garantía institucional de la autonomía local traducido como un espacio de autogobierno que exige tanto el elemento de la libre decisión, como el de la ausencia de controles de oportunidad que no tuviesen una justificación constitucional. Es decir, toda la construcción de las relaciones interadministrativas que hace la LRBRL caería en gran medida si de la garantía de la autonomía local no se derivase un sistema de competencias propias.

Pues bien, los postulados de la Carta Europea no hacen sino apoyar esta interpretación ⁴⁹, ya que, como no se le ha escapado a Font, «al delimitar en su art. 3.1 que las competencias para intervenir en una parte importante de los asuntos públicos que deben reconocerse a los entes locales para que se entienda que existe autonomía, deben ser competencias ejercidas «bajo su propia responsabilidad», es decir, en el lenguaje de nuestra LRBRL, competencias propias exentas de las ingerencias derivadas de las otras formas de atribución competencial» ⁵⁰.

⁴⁹ La propia Carta Europea completa el régimen jurídico de las competencias en su art. 4.4, donde establece que «las competencias encomendadas a las colectividades locales deben ser plenas y completas. No pueden ser puestas en tela de juicio ni limitadas por otra autoridad central o regional, más que dentro del ámbito de la ley».

⁵⁰ FONT, *op. cit.*, pp. 79.

