

# **HACIA UNA PARTICIPACIÓN EFICAZ DE LOS ENTES LOCALES EN LA TOMA DE DECISIONES DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA. ¿DEL CONSEJO ANDALUZ DE CONCERTACIÓN LOCAL AL CONSEJO DE GOBIERNOS LOCALES?¹**

Manuel Medina Guerrero.  
Catedrático de Derecho Constitucional  
Universidad de Sevilla

El reciente proceso de reformas estatutarias se ha caracterizado por la pretensión de avanzar hacia una mayor *interiorización* del régimen local en la Comunidad Autónoma, pero intentado al tiempo preservar al máximo la autonomía local constitucionalmente garantizada. Y con la finalidad de satisfacer al unísono ambos objetivos surgió la idea de implantar en el sistema político un órgano de representación local llamado a participar en la toma de decisiones autonómicas. La razón de ser inicial de esta sugerencia caía por su propio peso en dicho contexto: Si, en efecto, inicialmente algunas de las propuestas de reforma apuntaban a incrementar la presencia e influencia de la Comunidad Autónoma en la esfera local (a través de la asunción de nuevas atribuciones en la materia, el dictado de unas bases estatales menos penetrantes e incisivas y, en fin, imponiendo una mayor participación de aquélla en la financiación de municipios y provincias), era lógico que, a fin de asegurar la autonomía local, se procurasen nuevas vías, técnicas e instrumentos de participación del nivel local de gobierno en la toma de unas decisiones autonómicas que, ahora más que nunca, estaban en condiciones de afectar al núcleo duro de dicha autonomía.

Pues bien, los diferentes estatuyentes que iniciaron y culminaron las reformas estatutarias, comenzando por el valenciano y terminando por el castellano-leonés, no se movían, sin embargo, en el vacío, habida cuenta de que ya había alguna experiencia de Derecho Comparado sobre la existencia de este tipo de órganos. En efecto, tanto en Alemania como en Italia la idea de constituir un órgano, representativo de los entes locales, destinado a colaborar en la formación de la voluntad regional constituye un hito que está directamente conectado con la

---

<sup>1</sup> El presente trabajo se enmarca en el proyecto de investigación "La organización territorial de Andalucía en el nuevo Estatuto de Autonomía". Este proyecto, con número de referencia PRY062/09, ha sido financiado íntegramente por la Fundación Centro de Estudios Andaluces en la 5ª edición de la Convocatoria de Ayudas a Proyectos de Investigación.

pretensión de salvaguardar la autonomía local constitucionalmente garantizada. Así se desprende claramente de la experiencia alemana, en donde la defensa de la participación de los entes locales en los procedimientos normativos cobró un renovado auge a partir de la década de los setenta; fecha en que comenzó a interpretarse el artículo 28.2 de la Ley Fundamental de Bonn en el sentido de que, al proteger el precepto la autonomía local, servía asimismo para legitimar la participación efectiva del nivel local de gobierno en la adopción de decisiones a nivel federal y estatal. Sin embargo, pese a que no dejaron de alzarse voces en pro de su constitucionalización explícita, lo cierto es que no llegó a cristalizar la pretensión de incorporar expresamente dicha dimensión de la autonomía local en el referido artículo 28.2. Conviene en cualquier caso recordar que, habida cuenta de que las relaciones con los Entes locales se conciben como un asunto propio de los Länder, antes que de la Federación, es en el ordenamiento regional donde más se ha avanzado en la configuración y garantía de tales mecanismos de participación (de hecho, el Land Baden Württemberg la reconoció constitucionalmente ya en 1953)<sup>2</sup>. Pues bien, probablemente el ejemplo más destacado de fórmula de participación orgánica sea el que proporcione la figura del Consejo Local del Land de Renania-Palatinado, el cual, desde el año 1996, se encarga de asesorar al Gobierno regional en asuntos relevantes para la esfera local, y al que además se someten para su informe los borradores de normas regionales. Un dato a resaltar de este órgano es que su composición sea casi exclusivamente de carácter local y que, desde luego, quede absolutamente garantizado que sus decisiones serán expresión exclusiva de la voluntad del nivel local de gobierno, toda vez que, del total de veintiocho miembros que lo integran, veintisiete son representantes locales, en tanto que el único vocal representante del Land ejerce la presidencia del órgano, pero carece de derecho al voto<sup>3</sup>.

Mayor relevancia presenta la experiencia italiana respecto de estas vías de participación local en los procedimientos normativos de otros niveles de gobierno; y ello no sólo porque se trate de una aportación más reciente, como comprobaremos acto seguido, sino porque, además, ha alcanzado una mayor generalización. Así es; entre las novedades que ha introducido la Ley Constitucional núm. 3 de 2001, de 18 de octubre, en el Título V de la Constitución italiana, ha de mencionarse la participación de representantes regionales y locales en la "Comisión Parlamentaria para las Cuestiones Regionales", que ejerce una función consultiva sobre proyectos de ley financieras o relativas a materias concurrentes; función consultiva que se ve reforzada por la circunstancia de que, si el Parlamento no quiere seguir el informe emitido, ha de aprobar el proyecto por la mayoría absoluta de sus miembros<sup>4</sup>. Pero

---

<sup>2</sup> Silvia DÍEZ SASTRE: "La participación de los entes locales en los procedimientos de elaboración de normas en Alemania", *Anuario del Gobierno Local 2005*, Fundación Democracia y Gobierno Local/IDP, Madrid/Barcelona, 2006, pág. 200. La previsión de que se dé audiencia a los municipios en el procedimiento legislativo se recoge asimismo en las Constituciones de los Länder de Sajonia y Brandemburgo; y durante los años noventa previsiones semejantes se incorporaron a los Länder de Baviera, Sarre y Turingia (véase Tomás FONT I LLOVET: *El régimen local en la reforma de los Estatutos de Autonomía*, CEPC, Madrid, 2006, pág. 30).

<sup>3</sup> Silvia DÍEZ SASTRE *op. cit.*, págs. 212-213.

<sup>4</sup> Luciano VANDELLI: "La colaboración entre Estado y autonomías: el caso italiano", *Anuario del Gobierno Local 2004*, Fundación Democracia y Gobierno Local/IDP, Madrid/Barcelona, 2005, págs. 191-192.

sobre todo, a los efectos de este trabajo, descuella en la reforma constitucional italiana la figura del Consejo de las Autonomías Locales. De acuerdo con el nuevo artículo 123.4 de dicha Constitución, el Consejo se define como el “órgano de consulta entre las Regiones y los entes locales”, y se impone como una exigencia que tal órgano sea un integrante obligatorio de los diferentes estatutos regionales.

Por lo que hace al debate suscitado en la doctrina italiana respecto de la composición del nuevo órgano, se sostuvo mayoritariamente la conveniencia de que estuviera integrado exclusivamente por representantes locales, ya que la presencia de algún miembro del gobierno regional, aunque fuese uno solo, podría alterar las funciones del Consejo<sup>5</sup>. Y, en efecto, todos los Consejos de las Autonomías Locales, sin excepción ninguna, se configuran como órganos de representación exclusiva de las entidades locales constitucionalmente garantizadas (municipios, provincias y ciudades metropolitanas). En lo que concierne a sus competencias, la mayoría de los Estatutos les ha encomendado la tarea de informar los actos regionales, tanto legislativos como administrativos, antes de su aprobación definitiva. Por último, conviene apuntar que algunos Estatutos confieren a los acuerdos del Consejo una eficacia que va más allá de la función estrictamente consultiva, toda vez que, si su informe es negativo, será preciso que la asamblea representativa regional alcance la mayoría absoluta para la aprobación de la medida objeto del informe<sup>6</sup>.

Por lo demás, no puede dejar de reseñarse que estas experiencias alemanas e italianas no venían sino a institucionalizar desde el punto de vista orgánico el derecho de los entes locales a participar en cuantos asuntos les afecten, que se ha considerado generalizadamente como un elemento consustancial a la autonomía local. En este sentido, ha de recordarse que el artículo 4 de la Carta Europea de la Autonomía Local establece que “las Entidades locales deben ser consultadas, en la medida de lo posible, a su debido tiempo y de forma apropiada, a lo largo de los procesos de planificación y de decisión para todas las cuestiones que les afecten directamente”. Y la Recomendación 171 del Congreso de Poderes Regionales y Locales del Consejo de Europa, de 2 de junio de 2005, referida al deber de consulta a los gobiernos locales en ejecución de la CEAL, insiste en la exigencia que se les consulte en tales supuestos, señalando que la misma debe producirse especialmente en los asuntos económicos y financieros, en materia de planificación territorial, medio ambiente, asuntos europeos, desarrollo local y educación y cultura<sup>7</sup>.

Pues bien, ésta es la lógica que impregna la reforma del Estatuto de Autonomía que supuso un verdadero cambio de acento o punto de inflexión en la concepción de las relaciones intergubernamentales que hasta la fecha había

<sup>5</sup> En este sentido, Giuseppe Ugo RESCIGNO: “Consiglio delle Autonomie Locali e Costituzione”, *Politica del Diritto*, año XXXIV, núm.2, junio 2003, pág. 238. Citado por Marc VILALTA REIXACH: “Nuevas formas de participación de los Entes Locales: El Consejo de Gobiernos Locales”, *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, núm. 2, 2006, pág. 249.

<sup>6</sup> Francesco MERLONI: “La participación de las entidades locales en el ámbito regional en Italia. El Consejo de las Autonomías Locales”, *Anuario del Gobierno Local 2005*, Fundación Democracia y Gobierno Local/IDP, Madrid/Barcelona, 2006, en especial págs. 183-186.

<sup>7</sup> En relación con este “impulso europeo” a favor de la constitución de estos órganos, véase Luis MEDINA ALCOZ, *La participación de los entes locales en la elaboración de normas autonómicas y estatales*, INAP, Madrid, 2009, pág. 68 y ss.

predominado en el seno del Estatuto Autonómico, a saber, el Estatuto de Cataluña, cuyo artículo 85 apunta claramente a dicha dirección:

“El Consejo de Gobiernos Locales es el órgano de representación de municipios y veguerías en las instituciones de la Generalidad. El Consejo debe ser oído en la tramitación parlamentaria de las iniciativas legislativas que afectan de forma específica a las administraciones locales y en la tramitación de planes y normas reglamentarias de carácter idéntico. Una Ley del Parlamento regula la composición, la organización y las funciones del Consejo de Gobiernos Locales”.

Y a esta misma dirección parece apuntar asimismo nuestro Estatuto de Autonomía, cuyo artículo 95 contiene un inequívoco “mandato impositivo de legislación” dirigido al Parlamento:

“Una ley de la Comunidad Autónoma –dice el referido artículo 95- regulará la creación, composición y funciones de un órgano mixto con representación de la Junta de Andalucía y de los Ayuntamientos andaluces, que funcionará como ámbito permanente de diálogo y colaboración institucional, y será consultado en la tramitación parlamentaria de las disposiciones legislativas y planes que afecten de forma específica a las Corporaciones locales”.

Basta una lectura superficial de ambos preceptos para constatar de inmediato la diferencia de alcance, naturaleza e, incluso, finalidad del Consejo de Gobiernos Locales catalán y del Consejo previsto en nuestro Estatuto. Comenzando por el propio nombre, que en esta ocasión resulta singularmente significativo: En el órgano catalán están representados los “gobiernos locales”, esto es, además de los municipios, el ente local intermedio constitucionalmente necesario (las “veguerías”, nombre con el que el Estatuto designa a las provincias catalanas); mientras que la representación local directa en el órgano andaluz parece quedar monopolizada por los municipios, desconociéndose así el papel que la Constitución atribuye a las provincias en cuanto entes de naturaleza constitucional cuya autonomía está asimismo constitucionalmente garantizada.

Pero no es ésta la única diferencia, ni tal vez sea la más relevante. Ya en la propia composición de los órganos hay otro aspecto aún más destacable, habida cuenta de que, mientras que el Consejo catalán de Gobiernos Locales se concibe como un órgano de exclusiva representación local (art. 85), el andaluz por el contrario se presenta como un “órgano mixto con representación de la Junta de Andalucía y de los Ayuntamientos andaluces”. Esta circunstancia, como es obvio, no deja obviamente de influir de modo determinante en la institución en su conjunto. En efecto, a nadie se le oculta que la decisión que se adopte en punto a la composición de este tipo de órganos condiciona directamente su propia función y, en general, su entera configuración jurídica. Así, se ha sostenido en el marco de la configuración de estos órganos en el nuevo marco estatutario que la inclusión de representantes autonómicos limitaría “la correcta apreciación de los intereses locales y” constituiría

“un impedimento al funcionamiento eficaz de dicha institución”<sup>8</sup>; o se ha puesto de relieve que, a través de los órganos mixtos, la participación local resulta *ab origine* mediatizada por la representación autonómica<sup>9</sup>.

En cuanto a las funciones, también se aprecia un menor alcance en el Estatuto andaluz. Pues, mientras que el Consejo catalán de Gobiernos Locales ha de ser oído en la tramitación de las leyes y normas reglamentarias que afecten de forma específica a las Administraciones Locales, sólo se prevé la consulta del “órgano mixto” andaluz en el marco de la tramitación parlamentaria de leyes y planes, silenciando su eventual consulta respecto de los proyectos de normas reglamentarias. Ahora bien, el Estatuto andaluz no se limita a regular en los términos aludidos la función de consulta prototípica de este tipo de órganos, sino que le asigna además la función genérica de servir “como ámbito permanente de diálogo y colaboración institucional”; una adición que, como veremos de inmediato, puede ser utilizada para canalizar en el nuevo órgano la totalidad de las relaciones cooperativas entre la Comunidad Autónoma y los Entes locales.

En resumidas cuentas, el “modelo andaluz” –y decimos “modelo” porque ha sido, en lo esencial, el asumido por las reformas estatutarias que han seguido a la andaluza– se aparta de la idea inicial que está en el origen de la instauración de este tipo de órganos, surgida inicialmente en algunas regiones italianas y luego proseguida por el estatuyente catalán, a saber, habilitar una vía de participación del nivel local de gobierno en el proceso de toma de decisiones regional<sup>10</sup>. Nuestro Consejo de Concertación Local, ciertamente, es “otra cosa”: condensa, superpone, aúna la naturaleza de órgano mixto de cooperación y la de órgano de representación local cuyo objetivo es insertarse en el proceso de toma de decisiones de otro nivel de gobierno. A nadie se le oculta que esta segunda finalidad o naturaleza (que, según se desprende del Derecho Comparado, está en la esencia misma y en el propio origen de este tipo de órganos) puede verse seriamente afectada por la primera. No queremos decir con esto –claro está– que sea inútil o contraproducente la instauración de órganos mixtos Comunidad Autónoma/Entes locales, pues estas fórmulas de colaboración orgánica están en la raíz misma del federalismo cooperativo y están, por ende, en la base de la construcción del Estado social que aquél ha garantizado tras superar al federalismo dual, aliado del liberalismo económico. Y de hecho, como es bien sabido, la posibilidad de constituir en el seno de las Comunidades Autónomas órganos de cooperación con las entidades locales está expresamente prevista desde el comienzo en la Ley de Bases del Régimen Local<sup>11</sup>.

<sup>8</sup> Marc VILALTA REIXACH: “Nuevas formas de participación...” *cit.*, pág. 250.

<sup>9</sup> Luis MEDINA ALCOZ y Silvia DÍEZ SASTRE: “La participación de la Villa de Madrid en los procedimientos normativos estatales, autonómicos y europeos”, en *Estudios sobre la Ley de Capitalidad y de Régimen Especial de Madrid* (Parejo Alfonso/Bravo Rivera/Prieto Romero, coord.), Bosch, Madrid, 2006, pág. 383.

<sup>10</sup> Sobre los diversos sistemas de participación fijados en el nuevo marco estatutario, véase Tomàs FONT I LLOVET y Marc VILALTA REIXACH, “Los diferentes modelos de participación local en los nuevos Estatutos de Autonomía”, *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, núm. 8, 2009, pág. 192 y ss.

<sup>11</sup> De acuerdo con su artículo 58.1: “Las leyes del Estado o de las Comunidades Autónomas podrán crear, para la coordinación administrativa, órganos de colaboración de las Administraciones correspondientes con las entidades locales. Estos órganos, que serán únicamente deliberantes o consultivos, podrán tener ámbito autonómico o provincial y carácter general o sectorial”.

El problema reside, a nuestro juicio, en residenciar en un solo órgano tareas que tienen diversos alcances, significado y funciones en un esquema de descentralización territorial del poder político. Superposición de cometidos que sumada a algún rasgo característico del Consejo Andaluz de Concertación Local (en adelante, CACL), como su composición mixta, puede resultar sencillamente capital, puesto que, según se regule el proceso de toma de decisiones, podría llegar a desvirtuarse por completo el sentido último de la institución en cuanto instrumento de garantía de la autonomía local, e incluso podría terminar el órgano operando como un verdadero caballo de Troya contra esta autonomía. Algunos de estos riesgos se traslucen con toda evidencia en la Ley del Consejo Andaluz de Concertación Local<sup>12</sup>.

De una parte, y como ya se infería de las previsiones estatutarias, la Ley configura un Consejo Andaluz de Concertación Local (en adelante, CACL) que no sirve sólo como un instrumento de participación local en el procedimiento normativo autonómico, sino que además viene a refundir en un único Consejo los actuales Consejo Andaluz de Municipios, Consejo Andaluz de Provincias y la Mesa de Concertación Local, asumiendo en consecuencia sus competencias (Exposición de Motivos). Consecuentemente, el nuevo Consejo vendría a concentrar y monopolizar, desde el punto de vista orgánico, las relaciones entre la Comunidad Autónoma y la Administración Local: “La presente Ley –establece su artículo 1- tiene por objeto la creación y regulación del Consejo Andaluz de Concertación Local, como órgano para la relación, colaboración y coordinación entre la Administración de la Junta de Andalucía y las Entidades Locales andaluzas”.

Por lo que hace a su composición, la Ley se ha inclinado por configurar un órgano mixto estrictamente paritario, en cuanto se halla integrado por diez representantes de la Junta de Andalucía y un número igual de representantes locales. La representación del nivel local de gobierno se articula en torno a la “asociación de municipios y provincias de carácter autonómico de mayor implantación” –el titular de su presidencia, el titular de su secretaría general y ocho miembros designados por el órgano competente de dicha asociación- [art. 5.1.b) de la Ley]. Y, de acuerdo con su artículo 5.1.a), son los representantes de la Comunidad Autónoma el titular de la Consejería competente en materia de Administración Local –que ostenta la presidencia del Consejo (art. 6)-, el Director General competente en materia de Administración Local y ocho vocales designados por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía.

Entrando ya en las concretas atribuciones que la Ley reconoce al CACL, su artículo 3 contiene una heterogénea enumeración –que en cualquier caso se concibe como un listado abierto<sup>13</sup>-, que abarca desde la formulación de propuestas<sup>14</sup> al

<sup>12</sup> BOJA núm. 252, de 26 de diciembre.

<sup>13</sup> Puesto que el artículo 3 l) concluye reconociéndole “cualquier otra que se le atribuya mediante norma autonómica con rango legal”.

<sup>14</sup> La formulación de propuestas constituye el tipo de actuación más reiterado [transferencia y delegación de competencias a las Entidades locales, financiación de las obras y la gestión de los servicios convenidos o encomendados por la Junta, asistencia técnica, organización de las relaciones de

derecho a recibir información<sup>15</sup>, pasando por la definición de los parámetros a tener en cuenta para la aplicación de los recursos que la Junta de Andalucía ponga a disposición de las Entidades Locales [art. 3 f)]. Y por lo que hace, más concretamente, a su función de participación en la toma de decisiones autonómicas, debemos comenzar recordando que el artículo 95 del Estatuto andaluz adolece de un menor alcance que los restantes, habida cuenta de que mientras estos últimos disponen que los respectivos órganos han de ser oídos en la tramitación de las leyes y normas reglamentarias que afecten de forma específica a las Administraciones Locales, sólo se prevé la consulta del CACL en el marco de la tramitación parlamentaria de leyes y planes, silenciando su eventual consulta respecto de los proyectos de normas reglamentarias. Pues bien, la Ley reguladora del CACL, además de recoger –como no podía ser de otra manera– la consulta prevista en la norma estatutaria [art. 3 c)], amplía algo su potencialidad participativa, aunque sin llegar a equiparla con la que los otros Estatutos reconocen a sus respectivos órganos. Y es que, en efecto, el CACL informará obligatoriamente de “los anteproyectos de ley y proyectos de disposiciones generales” cuando “afecten al ámbito de competencias de las Entidades Locales” [art. 3 a)], pero sólo de forma potestativa, “cuando así se determine por el órgano competente”, en los casos no incluidos en el supuesto anterior [art. 3 b)], esto es, cuando el proyecto de norma reglamentaria, aun cuando no incida en competencias locales, sí afecte de forma específica al nivel local de gobierno.

En lo concerniente a la toma de decisiones, basta para la adopción de acuerdos la mayoría simple, siendo determinante el voto de calidad del presidente en caso de empate (artículo 11). Por consiguiente, es casi inimaginable que el CACL adopte alguna decisión que no cuente con el apoyo de la Comunidad Autónoma, pues, aun en la hipótesis –prácticamente de ficción por elementales razones políticas<sup>16</sup>– de que los representantes locales votasen en bloque y sin fisuras, sería en última instancia la voluntad de la presidencia del órgano la que terminaría imponiéndose. Casi con total seguridad, habría sido mucho más respetuoso con la autonomía local exigir alguna mayoría cualificada para la adopción de acuerdos, a fin de garantizar que sus decisiones estuviese apoyadas, cuando menos parcialmente, por los representantes del nivel local de gobierno. No ha sido así, sin embargo; y por tanto la Ley reguladora del CACL conduce a una absoluta preeminencia de la Junta de Andalucía en el seno de este órgano. Supremacía tan manifiesta, que el propio

---

colaboración, mecanismos y fórmulas que garanticen la prestación de servicios de calidad; artículo 3 d), e), g), h) e i)]

<sup>15</sup> Sobre los acuerdos de la Junta de Andalucía mediante los que se solicite del Gobierno de la Nación la disolución de los órganos de las Corporaciones Locales, en los supuestos de gestión gravemente dañosa para los intereses generales [art. 3 j)].

<sup>16</sup> Como ha sostenido Ferrán TORRES COBAS, es prácticamente imposible que, en estas circunstancias, se apruebe un informe en contra de los intereses del nivel de gobierno que los preside, dado que “siempre impondrá su mayoría con el voto de calidad de su presidente, máxime si se tiene en cuenta que es difícil que los representantes locales que pertenecen al mismo partido político que da soporte al Gobierno se manifiesten pública e institucionalmente en contra de los proyectos normativos del Gobierno” (“Estudio comparativo de las reformas de los gobiernos locales contenidas en el anteproyecto de Ley Básica del gobierno y la administración local y en los proyectos de modificación de los estatutos de autonomía”, *Anuario del Gobierno Local 2005*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2006, pág. 104).

legislador no ha dudado en adscribir el CACL “a la Consejería competente en materia de Administración Local” (artículo 2.1).

Y, ciertamente, esta preeminencia que la Ley confiere a la Comunidad Autónoma en la toma de decisiones se hace tanto más conflictiva si se atiende a la virtualidad jurídica que, en determinados supuestos, pueden tener las decisiones del CACL. En principio, en línea con la previsión estatutaria de órgano llamado a servir de foro de “diálogo y colaboración institucional”, que es “consultado” en la tramitación parlamentaria (artículo 95), la Ley atribuye al CACL, en términos generales, “carácter deliberante y consultivo” (artículo 2.1). De ahí que la Ley ni siquiera contemple el supuesto –y, por tanto, no prevea las consecuencias- de que el CACL emita un informe negativo por considerar que el proyecto de norma sometido a su consideración atenta contra la autonomía local: Se da por sentado que esta decisión –en el plano estrictamente jurídico, claro está- no puede afectar ni condicionar en modo alguno la potestad normativa del Parlamento.

Ahora bien, esta concepción del CACL como órgano meramente consultivo presenta una fisura en la Ley, que no deja de ser inquietante para la autonomía local dado el control que ejerce la Junta de Andalucía en el proceso de toma de decisiones. En efecto, según su artículo 2.2:

“La consulta al Consejo Andaluz de Concertación Local será preceptiva en los casos establecidos en esta Ley o en otras disposiciones de igual rango y facultativa en el resto, no siendo vinculantes sus dictámenes, salvo que así se determine expresamente”.

El tenor literal de este precepto parece habilitar generosamente al legislador sectorial para establecer cuándo y con qué alcance podrá dotarse de naturaleza jurídicamente vinculante a los acuerdos del CACL; y, en consecuencia, con base en el artículo 2.2 de la Ley, se corre el riesgo de que el legislador autonómico pretenda extender la intervención vinculante del CACL incluso a parcelas catalogadas en principio como competencias propias de los municipios o provincias. Así interpretado el reiterado artículo 2.2 de la Ley, resulta de inconstitucionalidad más que dudosa desde la perspectiva de la garantía de la autonomía local, y más concretamente a la vista de la jurisprudencia constitucional recaída sobre la eficacia jurídica que cabe atribuir a las decisiones de los órganos que, como el CACL, se fundamentan en el principio de colaboración o cooperación. Pues, en efecto, de acuerdo con una plenamente consolidada jurisprudencia constitucional, este principio –a diferencia del principio de coordinación- sólo permite crear órganos que estén llamados a servir para el intercambio de opiniones e información, así como para la fijación de criterios o pautas de actuación jurídicamente no vinculantes y, por ende, cuya eficacia real depende de la voluntad política de llevarlos a efecto. O dicho de otro modo, los órganos estricta y exclusivamente cooperativos están caracterizados por asumir funciones deliberantes o consultivas, según tuvo ocasión de subrayar el Tribunal Constitucional refiriéndose precisamente a los órganos mixtos entre Estado o Comunidad Autónoma y los Entes Locales [STC 214/1989, FJ 20º f)]. Aunque, naturalmente, como se apresuró a apostillar el TC en la STC 76/1983, la virtualidad jurídica de sus decisiones puede variar ostensiblemente si en relación con la concreta



materia afectada el Estado puede esgrimir algún título competencial: «[...] es preciso señalar que entre las competencias estatales figura de forma explícita la coordinación en diversos preceptos de la Constitución, con el alcance previsto en cada uno de ellos, y, en estos casos en que existe una atribución constitucional expresa, el alcance de los acuerdos de los órganos coordinadores será el que se derive del ejercicio de la correspondiente competencia» (FJ 13<sup>º</sup>). En estas hipótesis, la legitimidad constitucional de tales órganos dependerá en última instancia, obviamente, de que con los mismos «no se pretenda, de hecho, limitar o condicionar, más allá de lo que la estricta coordinación demanda, las competencias autonómicas» [STC 103/1989, FJ 9<sup>º</sup> b)].

Por el contrario, el principio de coordinación sí permite una intervención más incisa y penetrante del nivel local de gobierno que ostenta la facultad coordinadora. Así se ha sintetizado en la STC 109/1998, FJ 13<sup>º</sup>, el diferente alcance y efectos de ambos principios:

“Ciertamente es que, refiriéndonos precisamente a las relaciones interadministrativas de las Corporaciones Locales, ya hemos tenido ocasión de señalar que las facultades de coordinación -a diferencia de las técnicas de colaboración, basadas en la participación voluntaria y, por ende, en una situación más nivelada de los entes cooperantes- conllevan «un cierto poder de dirección, consecuencia de la posición de superioridad en que se encuentra el que coordina respecto al coordinado» [STC 214/1989, fundamento jurídico 20 f)]. Y siendo, consiguientemente, la imposición una de las principales notas distintivas de la coordinación frente a la voluntariedad que caracteriza a las fórmulas cooperativas [cfr., además, STC 331/1993, fundamento jurídico 5. A)], es claro que el que ostenta atribuciones de aquella índole está legitimado, en línea de principio, para establecer unilateralmente medidas armonizadoras destinadas a la más eficaz concertación de la actuación de todos los entes involucrados. Desde esta perspectiva, puede en verdad afirmarse que la coordinación «constituye un límite al pleno ejercicio de las competencias propias de las Corporaciones Locales» [STC 27/1987, fundamento jurídico 2.; asimismo STC 214/1989, fundamento jurídico 20 f)]. Ahora bien, las posibilidades que la coordinación proporciona de operar de modo constitucionalmente válido llegan justamente hasta aquí. Más allá de este punto, encuentran el obstáculo constitucional infranqueable en que se sustancia la garantía institucional de la autonomía local: «la coordinación -precisamos en la STC 27/1987- no entraña la sustracción de competencias propias de las entidades coordinadas, sino que implica tan sólo un límite al ejercicio de las mismas» (fundamento jurídico 5.). De donde resulta que la misma no puede, bajo ningún concepto, «traducirse en la emanación de órdenes concretas que prefiguren exhaustivamente el contenido de la actividad del ente coordinado, agotando su propio ámbito de decisión autónoma; en cualquier caso, los medios y técnicas de coordinación deben respetar un margen de libre decisión o de discrecionalidad en favor de las Administraciones

sujetas a la misma, sin la cual no puede existir verdadera autonomía» (fundamento jurídico 6.)” [F] 13].

Dicho sea ya derechamente: La Ley abre un resquicio para que un órgano estatutariamente concebido como de cooperación se transustancie en un órgano coordinador en sentido estricto. Así es; de un órgano definido en el artículo 95 del Estatuto como “de relación de la Junta de Andalucía y los Ayuntamientos” que, además de participar en el procedimiento de toma de decisiones autonómicas, “funcionará como ámbito permanente de diálogo y colaboración institucional” (y, por tanto, configurado como un típico órgano de colaboración o cooperación), se ha pasado a un CACL que se presenta como “órgano para la relación, colaboración y *coordinación*” en el artículo 1 de la Ley.

Sea como fuere, si, como ha reconocido expresamente el Tribunal Constitucional, la garantía constitucional de la autonomía local reclama que las competencias propias locales se ejerzan bajo un régimen de autorresponsabilidad, resulta de una evidencia cegadora la dificultad de compatibilizar con dicha autonomía la posibilidad de que un órgano controlado por otro nivel de gobierno adopte decisiones vinculantes en la esfera competencial propia de los Entes Locales. En resumidas cuentas, ha de realizarse una *interpretación conforme al bloque de la constitucionalidad* para salvar la constitucionalidad del artículo 2.2 de la Ley, y entender en consecuencia que la posibilidad de dotar de eficacia jurídica vinculante a sus acuerdos sólo es posible respecto de aquellos ámbitos materiales sobre los que ostente competencias la Comunidad Autónoma, pero estaría vedado en aquellas esferas reservadas a las competencias propias de los gobiernos locales.

Bajo este prisma, no podrá reconocerse tal eficacia vinculante a sus acuerdos en los sectores materiales enumerados en el artículo 92.2 del Estatuto, ya que sobre ellos “los Ayuntamientos tienen competencias propias”, por más que la delimitación exacta de las mismas se realice “en los términos que determinen las leyes”. Quiere decirse con esto que es directamente el propio Estatuto, que no la ley, la norma atributiva de competencias a los Ayuntamientos en los ámbitos materiales allí mencionados, de tal suerte que el legislador podrá precisar su alcance, pero en modo alguno suprimir o vaciar de contenido unas competencias propias municipales cuya titularidad corresponde a los Ayuntamientos desde el momento mismo en que entró en vigor el Estatuto de Autonomía. Y en esas esferas de competencias propias locales no es posible que la Comunidad Autónoma usurpe la libre capacidad de determinación que ha de corresponder a los Entes locales, por más que la decisión autonómica aparezca velada tras el acuerdo de un órgano mixto, que, por las razones conocidas, en última instancia, siempre será expresión de la voluntad de la Comunidad Autónoma. Esto –y no otra cosa– es lo que se desprende del artículo 92.1 de la norma institucional básica de Andalucía: “El Estatuto garantiza a los municipios un núcleo competencial propio que será ejercido con plena autonomía con sujeción sólo a los controles de constitucionalidad y legalidad”.

Comoquiera que sea, se circunscriba o no en el futuro el CACL a la función de un estricto órgano de colaboración –que no de coordinación–, lo que sí resulta irrefutable es que, por su propia configuración normativa, se muestra muy alejado de los modelos de Derecho Comparado o del prefigurado en el Estatuto catalán, a saber, un órgano de composición exclusiva o preferentemente local que tiene como única o principal función la de permitir que los entes locales emitan su parecer respecto de los proyectos normativos emanados de otro nivel de gobierno que les afecten. No es de extrañar, por tanto, dadas estas limitaciones del CACL, que por iniciativa de la FAMP se barajase la posibilidad de incluir en la Ley de Autonomía Local de Andalucía un nuevo órgano que reuniese las características referidas, el Consejo Andaluz de Gobiernos Locales. Más concretamente, la propuesta de la FAMP apuntaba a la constitución de “un órgano de composición exclusivamente local con funciones de control preventivo de los planes o normativa autonómica que afecte a la autonomía de municipios y provincias”; lejos de concebirse como un órgano cooperativo de alcance general, el mismo estaría llamado a servir de forma exclusiva como “garantía de la autonomía local y preservación de la titularidad de las competencias de municipios y provincias”. A tal objeto, el Consejo Andaluz de Gobiernos Locales conocería, con carácter previo, cuantos anteproyectos de planes, normas y actos administrativos generales elaborase la Comunidad Autónoma, informando “sobre el impacto que aquéllos ejerzan en el ámbito competencial local, pudiendo emitir juicios basados en criterios de legalidad y de oportunidad”. Todos sus integrantes serían de extracción local, puesto que la FAMP sugería que estuviese compuesto por la totalidad de la representación local en el CACL más cinco cargos electos locales propuestos por la asociación de municipios y provincias de carácter autonómico de mayor implantación, siendo su presidente elegido por mayoría absoluta del Consejo. Por lo demás, se contemplaba la posibilidad de que las decisiones del Consejo de Gobiernos Locales tuvieran alguna eficacia práctica, toda vez que se proponía que, en caso de que formulase observaciones o reparos a los proyectos autonómicos, la Comunidad Autónoma sólo podría rechazarlos motivando de forma expresa y detallada esta decisión.

Se trataba, por lo demás, de una propuesta que, como declaró el Consejo Consultivo de Andalucía en su Dictamen de 10 de diciembre de 2009, no planteaba ningún inconveniente desde el punto de vista de su adecuación al marco estatutario, siempre y cuando –claro está– la creación del nuevo órgano no entrañase una erosión de la función estatutaria del CACL como “ámbito permanente de dialogo y cooperación institucional” (art. 95 EAA). En cualquier caso, es evidente que la coexistencia de ambos Consejos precisaría la adaptación de la vigente Ley reguladora del CACL. El Dictamen del Consejo Consultivo únicamente matizó la naturaleza del “control preventivo” que pretendía vincularse con el nuevo Consejo, habida cuenta de que el control de constitucionalidad y “estatutoriedad” de las normas autonómicas está reservado al propio Consejo Consultivo por el Estatuto de Autonomía. Ahora bien, como se afirmó en el Dictamen, en puridad la propuesta de la FAMP no perseguía “configurar en sentido propio un órgano de control sobre actos autonómicos, normativos o de otra naturaleza, sino de establecer un nuevo y cualificado cauce participativo... que pueda contribuir a obsequiar la autonomía local de la mejor manera posible, que es tomando en consideración, en la medida de lo posible y en el momento adecuado, el parecer de las Entidades Locales sobre las

decisiones autonómicas que les afectan, evitando conflictos o manifestaciones propias de la dimensión reaccional de dicha autonomía”. Nada cabía, en fin, objetar a la propuesta de la FAMP, ni siquiera en lo relativo a los efectos que se anudaban a las decisiones del nuevo Consejo, puesto que, como atinadamente razonó el Consejo Consultivo: “No se trata de regular ningún informe vinculante, ni un derecho de veto sobre decisiones autonómicas, sino de algo sustancialmente distinto: nada obsta para que un instrumento participativo tan cualificado como el que se desenvolvería con la actuación del Consejo de Gobiernos Locales pueda dar lugar a la emisión de juicios de oportunidad u opiniones fundadas en Derecho sobre normas, planes y medidas que por definición han de estar precedidos de una fase de consulta, en la que haga efectivo el derecho de participación de las Entidades Locales”.

Pues bien, esta propuesta de la FAMP ha conseguido abrirse paso en la tramitación parlamentaria de la Ley de Autonomía Local de Andalucía, que crea en efecto el Consejo Andaluz de Gobiernos Locales; nueva institución que se concibe “como órgano de representación de los municipios y las provincias ante las instituciones de la Junta de Andalucía con la finalidad de garantizar el respeto a las competencias locales” (art. 57.1). Por lo que hace a su composición, se consagra su carácter exclusivamente local, ya que “estará compuesto por la totalidad de la representación local en el Consejo Andaluz de Concertación Local más cinco cargos electos locales propuestos por la asociación de municipios y provincias de carácter autonómico de mayor implantación”, siendo elegida la presidencia por mayoría absoluta del Consejo (art. 57.4). Por otra parte, la regulación de su ámbito funcional se acerca también bastante a la propuesta de la FAMP, toda vez que está llamado a informar con carácter previo “cuantos anteproyectos de leyes, planes y proyectos de disposiciones generales se elaboren por las instituciones y órganos de la Comunidad Autónoma de Andalucía que afecten a las competencias locales propias”, determinando “el impacto que puedan ejercer sobre dichas competencias” (art. 57.2). No obstante, para calibrar en su justa medida el alcance de sus competencias no cabe soslayar alguna otra atribución que se le encomienda a lo largo del texto legislativo, como la previsión relativa a los programas de colaboración financiera de que el Consejo participe “en la definición de los parámetros a tener en cuenta para la aplicación de los recursos que la Administración de la Junta de Andalucía ponga a disposición de los entes locales” (art. 24.3). Por lo demás, los informes, que se aprueban por mayoría simple (art. 57.3) y pueden basarse en criterios de legalidad y oportunidad, “en ningún caso tendrán carácter vinculante” (art. 57.2). Y, sin embargo, tales informes distan de ser un mero trámite, puesto que algunas consecuencias de relieve se anudan a los mismos: de una parte, se exige en caso de rechazo de las observaciones o reparos formulados por el Consejo que haya una “información expresa y detallada” al respecto (art. 57.5); y, de otro lado, se establece la obligación de que, en el trámite parlamentario de las disposiciones legislativas y planes que afecten a las competencias locales propias, sea conocida la posición del Consejo Andaluz de Gobiernos Locales (art. 57.6).