

El Consejo Andaluz de Concertación Local: una oportunidad perdida para la autonomía local en Andalucía¹

Francisco Toscano Gil

Universidad Pablo de Olavide

Marc Vilalta Reixach

Universidad de Barcelona

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. EL ARTÍCULO 95 DEL NUEVO ESTATUTO DE AUTONOMÍA PARA ANDALUCÍA. 1. LA UBICACIÓN SISTEMÁTICA DEL ARTÍCULO 95 DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA PARA ANDALUCÍA. 2. LA CONFIGURACIÓN ESTATUTARIA DEL ÓRGANO DE RELACIÓN ENTRE LA JUNTA DE ANDALUCÍA Y LOS AYUNTAMIENTOS. 2.1. La opción estatutaria por un modelo mixto o dualista. 2.2. La preterición estatutaria de los entes locales no municipales. 2.3. Ámbito funcional del nuevo órgano de relación entre la Junta de Andalucía y los Ayuntamientos. *2.3.1. El órgano de relación como ámbito permanente de diálogo y colaboración institucional. 2.3.2. El órgano de relación como mecanismo de participación local en los procesos decisivos autonómicos.* III. LA NUEVA LEY 20/2007, DE 17 DE DICIEMBRE, REGULADORA DEL CONSEJO ANDALUZ DE CONCERTACIÓN LOCAL 1. EL CONSEJO ANDALUZ DE CONCERTACIÓN LOCAL COMO SUCESOR DE LOS CONSEJOS ANDALUCES DE MUNICIPIOS Y PROVINCIAS Y LA MESA ANDALUZA DE CONCERTACIÓN LOCAL. 2. EL RÉGIMEN JURÍDICO LEGAL DEL CONSEJO ANDALUZ DE CONCERTACIÓN LOCAL. 2.1. Naturaleza. 2.2. Composición. 2.3. Funciones. 2.4. Organización y funcionamiento. IV. CONCLUSIONES

¹ El presente trabajo se enmarca en el proyecto de investigación "Técnicas de cooperación y gestión de servicios públicos locales. El caso de los servicios sociales", SEJ2006-15616-C02-01, perteneciente al Plan Nacional de Investigación Científica, Desarrollo e Innovación Tecnológica del Ministerio de Educación y Ciencia, dirigido por el profesor Alfredo GALÁN GALÁN.

I. INTRODUCCIÓN

El actual proceso de reforma de los estatutos de autonomía de las comunidades autónomas está suponiendo un paso más en la construcción de nuestro Estado de las Autonomías, introduciendo importantes modificaciones en nuestro ordenamiento jurídico. De entre ellas destacan las referidas a la reordenación de las competencias autonómicas o la inclusión de listados de derechos y deberes, pero también, por lo que aquí nos interesa, aquellas que afectan al régimen local.

En efecto, los nuevos textos estatutarios no se limitan simplemente a establecer una regulación general de las competencias autonómicas y de las instituciones propias de autogobierno, sino que incluyen también en su articulado una auténtica regulación sustantiva del sistema de gobierno y administración local, con la finalidad de reforzar la posición institucional de los entes locales en nuestro sistema jurídico, superando los déficits que actualmente presenta la llamada garantía institucional de la autonomía local². Como ha señalado el profesor FONT I LLOVET, los estatutos de autonomía son el tipo normativo más adecuado para determinar con garantía los elementos definidores de la autonomía local, debido a que son las únicas normas capaces de imponerse al mismo tiempo sobre el legislador estatal y autonómico³.

Desde esta perspectiva general, podemos afirmar que dicha voluntad de refuerzo del sistema local se ha plasmado también en la reciente reforma del Estatuto de Autonomía de Andalucía (en adelante EAAnd), aprobada me-

² Sobre el principio de autonomía local y su garantía, es mucha la bibliografía existente, por lo que nos remitimos al estudio que se realiza en TOSCANO GIL, Francisco: *Autonomía y potestad normativa local*, Ed. Comares, Granada 2006, págs. 9-71, así como a las referencias bibliográficas allí incluidas.

³ Cfr. FONT I LLOVET, Tomàs: "El Gobierno Local en la reforma del Estado de las Autonomías", en FONT I LLOVET, Tomàs (Dir.): *Anuario del Gobierno Local 2004. El Gobierno Local en la reforma del Estado de las Autonomías*, Fundación Democracia y Gobierno Local – Instituto de Derecho Público, Barcelona, Madrid, 2005, pág. 21. En el mismo sentido, PORRAS RAMÍREZ, José María: "Régimen Local", en BALAGUER CALLEJÓN, Francisco (Dir.), ORTEGA ÁLVAREZ, Luis Ignacio, CÁMARA VILLAR, Gregorio y MONTILLA MARTOS, José Antonio (Coord.): *Reformas estatutarias y distribución de competencias*, Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2007, págs. 228 y sigs.; VELASCO CABALLERO, Francisco: "Autonomía local y subsidiariedad en la reforma de los estatutos de autonomía", en FONT I LLOVET, Tomàs (Dir.): *Anuario del Gobierno Local 2004. El Gobierno Local en la reforma del Estado de las Autonomías*, Fundación Democracia y Gobierno Local – Instituto de Derecho Público, Barcelona, Madrid, 2005, págs. 118-119.

dian­te la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo. Así, el nuevo Estatuto andaluz dedica uno de sus Títulos a regular la organización territorial de la Comunidad Autónoma, configu­rando al municipio como la entidad territorial básica (art. 91 EAAnd), a la vez que, entre otros, garantiza el respeto de principios tan importantes como los de autonomía, cooperación, descentralización, suficiencia financiera, diferenciación y subsidiariedad (art. 90 EAAnd). Asimismo, reconoce a los municipios un núcleo de competencias propias, sujetas solamente a controles de constitucionalidad y legalidad (art. 92.1 EAAnd), y prevé la transferencia y delegación de competencias a los Ayuntamientos que, en todo caso, deberá ir acompañada de la suficiencia financiera para desarrollarlas (art. 93.1 EAAnd).

Pero al mismo tiempo, y desde un punto de vista competencial, mediante la reforma del Estatuto andaluz se redefinen también las competencias normativas de la Comunidad Autónoma en lo que al régimen local se refiere. El artículo 60.1 del Estatuto atribuye a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en esta materia, de modo que corresponderá principalmente al legislador ordinario andaluz, respetando las bases estatales del régimen jurídico de las administraciones públicas y el principio de autonomía local, el desarrollo legislativo del sistema de gobierno y administración local en Andalucía⁴.

Sin poder entrar ahora a valorar en detalle las consecuencias que dichas modificaciones pueden suponer, nos interesa destacar que, en este contexto de reforzamiento autonómico del ámbito de gobierno local, o, en cualquier caso, de mayor incidencia de la Comunidad Autónoma sobre éste, cobran una nueva importancia los mecanismos de relación entre ambas instancias. Siendo necesaria, igualmente, una reformulación estatutaria general de las relaciones institucionales entre el poder público autonómico y el local, en la medida en

⁴ Sobre la regulación del régimen local en el nuevo Estatuto andaluz nos parecen de interés las consideraciones de Gerardo RUIZ-RICO RUIZ, al hilo de su análisis del dictamen del Consejo Consultivo de Andalucía (marzo 2006) sobre la proposición de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía. En este sentido, se admite la posibilidad de una "estatutorización" del régimen local y se reconoce la constitucionalidad de la regulación planteada. *Cfr.* RUIZ-RICO RUIZ, Gerardo José: "Las entidades locales en la proposición de reforma del Estatuto de Autonomía de Andalucía", en FONT I LLOVET, Tomás (Dir.): *Anuario del Gobierno Local 2006. La reforma de los estatutos y la legislación local*, Fundación Democracia y Gobierno local - Instituto de Derecho Público, pág. 62. También pueden verse algunas primeras reflexiones sobre el régimen local en el nuevo Estatuto andaluz en BALAGUER CALLEJÓN, Francisco (Coord.), CÁMARA VILLAR, Gregorio, MONTILLA MARTOS, José Antonio, RODRÍGUEZ, Ángel y RUIZ ROBLEDO, Agustín: *El nuevo Estatuto de Andalucía*, Ed. Tecnos, Madrid, 2007, págs. 91-100.

que los gobiernos locales no pueden quedar absolutamente al margen de aquellos procedimientos normativos autonómicos que puedan afectarles de forma expresa.

En nuestra opinión, es desde esta perspectiva que debemos entender la mayor atención que el Estatuto de Autonomía de Andalucía presta a la competencia para regular las relaciones de colaboración entre las instituciones autonómicas y los entes locales, atribuyéndola, también en exclusiva, a la Comunidad Autónoma (art. 60.1 a) EAAAnd.). Pero además, y muy especialmente, la previsión de un nuevo órgano de participación local, como ámbito específico de relación entre la Junta de Andalucía y los Ayuntamientos andaluces y que, según el nuevo texto estatutario, “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” (art. 95 EAAAnd).

Ciertamente, la regulación de un órgano de este tipo no es una novedad exclusiva del Estatuto de Autonomía de Andalucía, sino que la mayoría de Estatutos reformados hasta el momento (a excepción del Estatuto de las Illes Balears) prevén de forma expresa la creación de órganos similares⁵. Éstos se han visto como un elemento de refuerzo de la garantía de la autonomía local, que permite trasladar a la normativa autonómica las legítimas aspiraciones de los entes locales, así como, las necesidades derivadas de las distintas realidades territoriales, demográficas y funcionales existentes en el mundo local. A la vez que tiende a asegurar el respeto, por parte de las instancias autonómicas, de los principios que rigen el sistema de organización territorial, contribuyendo a delimitar, de forma más precisa, el campo de actuación de los entes locales⁶.

No obstante, estos mecanismos participativos se han configurado con un alcance y una eficacia muy diversa, siendo su nota fundamental su enorme he-

⁵ En este sentido, se ha afirmado que “la interiorización del régimen local por los Estatutos de Autonomía tiene su pleno sentido en la apertura del ordenamiento autonómico a la participación local en su ámbito de ejercicio de poderes públicos”. Cfr. ORTEGA ÁLVAREZ, Luis: “La interiorización autonómica del régimen local”, en FONT I LLOVET, Tomàs, VELASCO CABALLERO, Francisco y ORTEGA ÁLVAREZ, Luis: *El régimen local en la reforma de los Estatutos de Autonomía*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2006, pág. 69.

⁶ VILALTA REIXACH, Marc: “Nuevas formas de participación de los entes locales: el Consejo de Gobiernos Locales”, en *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, núm. 2, 2006, págs. 225 y sigs. y VILALTA REIXACH, Marc: *El Consejo de Gobiernos Locales. La nueva participación de los entes locales en las Comunidades Autónoma*, Ed. Iustel, Madrid, 2007, págs. 174-175.

terogeneidad. La principal consecuencia de esta heterogeneidad es que la configuración final de estos nuevos órganos, en cada una las Comunidades Autónomas que lo han asumido en sus Estatutos, podrá ser sensiblemente distinta⁷. Debiendo tener en cuenta, además, que el sistema adoptado por los diferentes Estatutos de Autonomía precisa, para la efectiva puesta en marcha y funcionamiento de estos órganos, de un posterior desarrollo normativo, pues los textos estatutarios se limitan a imponer solamente unas notas o principios generales mínimos que, en todo caso, habrán de respetarse al regularse su concreto régimen jurídico.

Sin embargo, aunque, de modo general, podemos afirmar que estamos ante un instrumento aún por hacer en las distintas Comunidades Autónomas, debemos hacer una importante salvedad porque la Comunidad Autónoma andaluza, siendo pionera en esta materia, ha procedido a desarrollar legislativamente las previsiones del nuevo Estatuto, aprobando recientemente, la Ley 20/2007, de 17 de diciembre, por la que se crea y regula el Consejo Andaluz de Concertación Local (en adelante LCACL), como órgano para la relación, colaboración y coordinación entre la Administración de la Junta de Andalucía y las entidades locales andaluzas⁸.

La creación en Andalucía de este nuevo órgano, conforme al mandato estatutario, y el análisis de su concreto régimen jurídico constituyen precisamente el objeto de nuestro trabajo, en el que se pretende realizar una reflexión general producto de un primer examen y valoración del texto de la nueva Ley. En este sentido, nuestro análisis se desarrollará principalmente en el contexto de la nueva regulación estatutaria del régimen local prevista en el Estatuto andaluz, si bien prestando atención también a los mecanismos participativos previstos en otros estatutos de autonomía y, muy especialmente, en el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña (aprobado mediante la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de junio, en adelante EAC), en el que se regula la figura del Consejo de Gobiernos Locales (*Consell de Governs Locals*).

⁷ Una primera aproximación de corte comparativo al diseño de estos órganos en los distintos Estatutos de Autonomía que lo han acogido, hasta la fecha, puede verse en VILALTA REIXACH, Marc: *El Consejo de Gobiernos Locales. La nueva participación de los entes locales en las Comunidades Autónomas*, op. cit., págs. 72-79.

⁸ Publicada en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía, núm. 252, de 26 de diciembre de 2007. También, en Boletín Oficial del Estado, núm. 20, de 23 de enero de 2008.

En términos parecidos al nuevo órgano de relación andaluz, aunque con notables diferencias, el Consejo de Gobiernos Locales catalán se configura como el órgano de representación de los municipios y veguerías en las instituciones de la Generalidad, debiendo ser oído en los procedimientos normativos autonómicos, tanto legales como reglamentarios, que afecten de forma específica a las administraciones locales.

A pesar de que el órgano catalán aún no ha sido desarrollado legislativamente (por lo que su acabado final aún nos puede deparar algunas sorpresas, y, quizás, no llegar tan lejos como se pretende desde los foros municipalistas), consideramos que su diseño estatutario presenta ya aspectos novedosos y de interés, que lo llevan más allá de lo que ha llegado el órgano andaluz⁹. Por lo que, tomándolo como referencia, podremos completar nuestra valoración, dando a nuestro trabajo, además, un matiz de análisis de Derecho comparado autonómico.

Igualmente, para tener también una idea de qué terreno pisamos en Andalucía, nuestro estudio irá acompañado de una aproximación a lo que consideramos los antecedentes principales del Consejo Andaluz de Concertación Local, en cuanto la propia Ley se remite a ellos en su Exposición de Motivos. Nos estamos refiriendo a los Consejos andaluces de Provincias y Municipios, por un lado, y la Mesa andaluza de Concertación Local, por otro.

II. EL ARTÍCULO 95 DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA PARA ANDALUCÍA

Tal y como se apunta en su Exposición de Motivos, la LCACL se dicta en desarrollo del nuevo Estatuto de Autonomía andaluz, dando cumplimiento a la habilitación prevista en el artículo 95 del Estatuto, que remite a una ley del Parlamento la creación, composición y funciones del nuevo órgano de relación entre la Junta de Andalucía y los Ayuntamientos andaluces. En este sentido, antes de avanzar en nuestro estudio, creemos conveniente proceder al análisis de este precepto estatutario, al efecto de poder extraer algunas conclusiones que habrán de tenerse en cuenta posteriormente cuando abordemos el examen del régimen jurídico legal del Consejo Andaluz de Concertación Local, por cuanto éste viene necesariamente determinado por el Estatuto.

⁹ VILALTA REIXACH, Marc: *El Consejo de Gobiernos Locales La nueva participación de los entes locales en las Comunidades autónomas. op cit.*, pág. 29.

1. La ubicación sistemática del artículo 95 del Estatuto de Autonomía para Andalucía

En primer lugar, para iniciar nuestra exposición, creemos oportuno hacer una breve referencia a la ubicación sistemática del nuevo órgano de relación entre la Junta de Andalucía y los Ayuntamientos en el Estatuto de Autonomía para Andalucía.

Como avanzábamos anteriormente, la regulación estatutaria del mencionado órgano de relación se prevé en el artículo 95 del Estatuto, situado dentro del Título III, que lleva por rúbrica “Organización Territorial de la Comunidad Autónoma”. El profesor LÓPEZ GONZÁLEZ se ha mostrado ciertamente crítico con esta ubicación sistemática, puesto que entiende que, tanto el artículo 95 EAAAnd. como el relativo a los principios a los que han de ajustar sus relaciones la Administración de la Comunidad Autónoma de Andalucía y las Administraciones locales (el 89.2 EAAAnd.), “constituyen una regulación muy propia para su ubicación en el Título IX del Estatuto”, es decir, el dedicado a las “Relaciones institucionales de la Comunidad Autónoma”, por lo que hubiera sido más adecuado situar ambos preceptos en dicho Título. Esto, nos dice, “resultaría muy conveniente para reflejar en el propio Estatuto la nueva actitud de la Junta de Andalucía con los Gobiernos Locales en el marco de la autonomía local”¹⁰. No obstante, como advierte la profesora CARMONA CONTRERAS, este tratamiento normativo viene a reflejar que “no se ha producido el salto definitivo hacia la equiparación de las relaciones de la Comunidad Autónoma con los entes locales y las restantes entidades públicas consideradas”¹¹.

¹⁰ Cfr. LÓPEZ GONZÁLEZ, José Ignacio: “Las relaciones de la Comunidad Autónoma de Andalucía con otros entes públicos”, en TEROL BECERRA, Manuel José (Dir.): *La reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía. Las relaciones de la Comunidad Autónoma de Andalucía con otros entes públicos. Pareceres*, Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2007, pág. 15.

También se muestra crítico con esta ubicación sistemática, por razón de la técnica legislativa, el profesor FERNÁNDEZ ALLÉS. Cfr. FERNÁNDEZ ALLÉS, José Joaquín: “Las relaciones de la Comunidad Autónoma de Andalucía con otros entes públicos”, en TEROL BECERRA, Manuel José (Dir.): *La reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía. Las relaciones de la Comunidad Autónoma de Andalucía con otros entes públicos. Pareceres*, Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2007, pág. 89.

¹¹ Cfr. CARMONA CONTRERAS, Ana María: “Las relaciones de la Comunidad Autónoma de Andalucía con otros entes públicos”, en TEROL BECERRA, Manuel José (Dir.): *La reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía. Las relaciones de la Comunidad Autónoma de Andalucía con otros entes públicos. Pareceres*, Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2007, pág. 40.

En cualquier caso, lo cierto es que, posiblemente, en este punto, como en tantos otros, se ha obrado por asimilación o igualación, como revela el hecho de que, en general, los preceptos que regulan los nuevos órganos de participación local en los otros Estatutos de Autonomía reformados comparten la misma ubicación sistemática. Éste es el caso, por ejemplo, del ya mencionado Consejo de Gobiernos Locales catalán, que se inserta dentro de la regulación estatutaria del régimen local en Cataluña, y también del Consejo Local de Aragón, previsto dentro del Título VI del Estatuto de Autonomía de Aragón (reformado mediante la reciente Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril) relativo a la organización territorial y al gobierno local.

2. La configuración estatutaria del órgano de relación entre la Junta de Andalucía y los Ayuntamientos

Lo primero que hay que destacar del artículo 95 del Estatuto, siguiendo en este punto al profesor RUIZ-RICO RUIZ, es la relativa, o, más bien, escasa, relevancia estatutaria de este órgano. El Estatuto andaluz no ha creado el nuevo órgano, sólo lo ha previsto. Su creación es algo que se deja al legislador autonómico ordinario, a quien corresponde la decisión de crearlo, en su caso¹². El artículo 95 del Estatuto adolece de cierta “indefinición”, y remite “al legislador la responsabilidad última para su constitución, junto con la determinación exacta de su composición y funciones. Se diluye de este modo la naturaleza estatutaria de este órgano fundamental para la dimensión cooperativa de la autonomía local”. Ni siquiera merece “la exigencia de una ley apro-

¹² Y es que, a pesar de la previsión estatutaria, bien podría haber ocurrido que el nuevo órgano nunca se hubiera creado. La escasa relevancia estatutaria de éste no hubiera ayudado a lo contrario. El legislador autonómico andaluz podría haber optado por ignorar la norma estatutaria, no hubiera sido la primera vez que esto ocurre en nuestro Derecho. Piénsese, como ejemplo más significativo en el ámbito local, en el “desconocimiento” que el legislador andaluz hizo del artículo 4.4 del anterior Estatuto de Autonomía de 1981, según el cual la Comunidad Autónoma habría de articular la gestión ordinaria de sus servicios periféricos propios a través de las Diputaciones Provinciales. A pesar de que en esta línea se dictara pronto la Ley 3/1983, de 1 de junio, de Organización Territorial de la Comunidad Autónoma de Andalucía, que contenía algunos preceptos al respecto, lo cierto es que las previsiones de la misma en este sentido nunca se llevaron a cabo. Sobre esta cuestión, con más detalle, puede verse MORILLO-VELARDE PÉREZ, José Ignacio: “Las Diputaciones Provinciales en la Comunidad Autónoma de Andalucía”, en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 65, 1990; MORILLO-VELARDE PÉREZ, José Ignacio: “La Provincia en el Derecho propio de Andalucía”, en *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 33, 1999, págs. 20–24; REBOLLO PUIG, Manuel y CARBONELL PORRAS, Eloisa: “La Administración local en la legislación andaluza”, en MUÑOZ MACHADO, Santiago (Dir.): *Tratado de Derecho municipal II*, (2ª edición), Ed. Thomson-Civitas, Madrid, 2003, págs. 2826–2830.

bada por una mayoría cualificada, tal como sucede con otros elementos del modelo territorial de gobierno local (transferencia y delegación de competencias a los ayuntamientos, o la «Ley de régimen local» de Andalucía)¹³.

Esta característica del modelo andaluz lo diferencia radicalmente, y de raíz, del modelo catalán. Mientras que el órgano andaluz se concibe, pese al mandato estatutario, como órgano de configuración legal, el Consejo de Gobiernos Locales del Estatuto de Autonomía de Cataluña es creado directamente por el propio Estatuto. La existencia del órgano catalán deriva del Estatuto, aunque se deje al legislador el desarrollo de su régimen jurídico. Por tanto, puede afirmarse que el modelo catalán, a diferencia del andaluz, dota a este órgano de una innegable relevancia estatutaria, con las consecuencias que ello tiene, fundamentalmente en orden a las garantías que se reconocen al órgano¹⁴.

Aún así, el artículo 95 del Estatuto andaluz establece unos parámetros mínimos que habrá de respetar el legislador autonómico al dictar la ley de creación del órgano, y atender a su composición y funciones. Como veremos, estos parámetros son bastantes abiertos, puesto que no es mucho lo que dice el Estatuto, dejando un amplio margen de actuación al legislador a la hora de configurar el régimen jurídico del nuevo órgano. Seguidamente, procederemos a analizar cuál es el alcance de estos principios mínimos establecidos por el Estatuto.

2.1. La opción estatutaria por un modelo mixto o dualista

El primero de estos parámetros hace referencia, precisamente, a su composición, al concebirse el nuevo órgano de relación como “un órgano mixto con representación de la Junta de Andalucía y de los Ayuntamientos andaluces” (art. 95 EAAnd). De este modo, dicho órgano de relación se encuadra dentro de lo que se ha dado en llamar modelo mixto o dualista, en cuanto su composición integra representantes autonómicos y locales¹⁵.

¹³ Cfr. RUIZ-RICO RUIZ, Gerardo José: “Las entidades locales en la proposición de reforma del Estatuto de autonomía de Andalucía”, *op. cit.*, pág. 76.

¹⁴ Al respecto, puede verse VILALTA REIXACH, Marc: “Nuevas formas de participación de los entes locales: el Consejo de Gobiernos Locales”, *op. cit.*, pág. 230 y, más extensamente, VILALTA REIXACH, Marc: *El Consejo de Gobiernos Locales. La nueva participación de los entes locales en las Comunidades Autónomas*, *op. cit.* págs. 113-120.

¹⁵ Esta denominación, así como la clasificación a la que responde, la tomamos de VILALTA REIXACH, Marc: *El Consejo de Gobiernos Locales. La nueva participación de los entes locales en las Comunidades Autónomas*, *op. cit.* pág. 74, quien, a su vez, la toma de la doctrina italiana.

Esta configuración mixta ha sido también la acogida por el Consejo Local de Aragón, al que antes hacíamos referencia, así como por la Comisión Mixta entre la Generalidad Valenciana y la Federación Valenciana de Municipios y Provincias, prevista en la reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana (aprobada mediante la Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril), y por el Consejo de Cooperación Local regulado en el Estatuto de Autonomía de Castilla y León (modificado mediante la Ley 14/2007, de 30 de noviembre), que se configura también como un órgano mixto entre la Comunidad Autónoma y las corporaciones locales castellano-leonesas (art. 51 del Estatuto de Castilla y León).

Frente a esta configuración mixta, el Estatuto de Autonomía de Cataluña ha previsto, en cambio, un modelo completamente distinto, con la creación de un órgano específico de composición y representación exclusivamente local, el Consejo de Gobiernos Locales, formado únicamente por municipios y veguerías, y a través del cual se articula la participación de los gobiernos locales catalanes en las instituciones autonómicas¹⁶. En este caso, se habla de modelo monista.

La principal consecuencia de decantarse por el modelo mixto o dualista consiste en que el órgano de relación toma un cariz más cooperativo que participativo, concibiendo a dichos órganos más como un instrumento de colaboración entre instituciones autonómicas e instituciones locales, que como un eficaz mecanismo de participación de los entes locales en los procesos decisivos autonómicos, puesto que, como veremos más adelante, la eficacia de esta participación queda ya fuertemente condicionada por la composición del órgano¹⁷.

2.2. La preterición estatutaria de los entes locales no municipales

En segundo lugar, debemos destacar que el Estatuto andaluz, al regular quiénes deben ser los representantes locales en el nuevo órgano de relación, se refiere únicamente a los entes locales municipales, mencionando en exclusiva

¹⁶ Esta misma configuración es la prevista también en el artículo 79 de la Propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha, cuya tramitación en la VIII Legislatura se ha dado por concluida, dándose traslado de la misma al próximo Congreso.

¹⁷ RUIZ-RICO RUIZ, Gerardo José: "Las entidades locales en la proposición de reforma del Estatuto de autonomía de Andalucía", *op. cit.*, págs. 76-77.

a los “Ayuntamientos andaluces”. Lo que, a nuestro entender, implica la preterición de la participación del resto de posibles entes locales en el órgano.

Esta restricción, en principio, se justificaría por el carácter instrumental que el nuevo Estatuto atribuye a los demás posibles entes locales en Andalucía, concibiendo solo al municipio como la “entidad territorial básica de la Comunidad Autónoma” (art. 96.1 EAAnd). En este sentido, las provincias, las comarcas y las demás entidades locales previstas en el texto estatutario se definen precisamente por su carácter derivado, configurándose todas ellas como entes de segundo grado, formados precisamente por la agrupación de municipios, por lo que podríamos considerar que su efectiva representación en el nuevo órgano de relación se articularía correctamente a través de los municipios.

No obstante, esta opción estatutaria desconoce, en cierta medida, la especial posición institucional de la provincia en nuestro sistema de gobierno y administración local, así como el hecho que ésta puede aportar una visión colectiva del territorio conciliadora de una visión municipal demasiado fragmentada. Al mismo tiempo, hay que tener presente que, a diferencia de lo que sucede con las comarcas (art. 97 EAAnd), el Estatuto configura a la provincia como un ente necesario de la organización territorial andaluza (art. 89.1 EAAnd). Por lo que, como señala RUIZ-RICO RUIZ, “no se entienden muy bien las razones que han llevado a eliminar de este órgano mixto la representación provincial, cuando una parte importante de los conflictos que se han planteado, y que han llegado incluso ante la jurisdicción constitucional, se han producido por una legislación autonómica invasora o poco garantista de la autonomía provincial”¹⁸. Posiblemente, en esta cuestión, haya pesado más el mayor relieve político de los Ayuntamientos en la realidad local andaluza.

Asimismo, podemos señalar que la opción elegida en Andalucía contrasta con la que, mayoritariamente, se ha tomado en otros estatutos de autonomía reformados recientemente. Por ejemplo, si nos remitimos al Consejo de Gobiernos Locales catalán observamos que, como mencionábamos anteriormente, la representación local se articula mediante la participación de los municipios y de las veguerías (art. 85 EAC). Por su parte, el Estatuto de Castilla y León utiliza incluso una terminología más amplia, refiriéndose a las “corporaciones locales” (art. 51.1), que podría englobar no solo a municipios y provincias, sino también a cualquier otro tipo de ente local existente en dicha Co-

¹⁸ Cfr. RUIZ-RICO RUIZ, Gerardo José: “Las entidades locales en la proposición de reforma del Estatuto de autonomía de Andalucía”, *op. cit.*, pág. 77.

munidad Autónoma. Por su parte, los Estatutos de Autonomía valenciano y aragonés se remiten a las asociaciones representativas de los entes locales.

2.3. Ámbito funcional del nuevo órgano de relación entre la Junta de Andalucía y los Ayuntamientos

El siguiente parámetro en que queremos detenernos es el relativo a las funciones que, según el nuevo Estatuto andaluz, deberá desarrollar el órgano de relación entre la Junta de Andalucía y los Ayuntamientos, partiendo de su configuración estatutaria como “ámbito permanente de diálogo y colaboración institucional”, y que deberá ser consultado, además, en la tramitación parlamentaria de las disposiciones legislativas y planes que afecten de forma específica a las Corporaciones locales (art. 95 EAAnd).

De este modo, podemos diferenciar ya un doble ámbito de actuación de dicho órgano. En primer lugar, su consideración como un mecanismo de cooperación institucional entre la Junta de Andalucía y la Administración municipal y, en segundo lugar, como un órgano de carácter consultivo en determinados procedimientos normativos autonómicos.

2.3.1. El órgano de relación como ámbito permanente de diálogo y colaboración institucional

Como ha señalado en repetidas ocasiones el Tribunal Constitucional, el principio de colaboración interadministrativa es un principio básico de nuestro modelo de organización territorial del Estado, correspondiendo al legislador establecer las fórmulas y cauces de relación entre las distintas entidades públicas, al efecto de lograr la coherencia de su actuación, desde la lógica de los principios de racionalidad y eficacia, contribuyendo a corregir las disfunciones propias de nuestro sistema constitucional de distribución de competencias¹⁹.

¹⁹ Sobre el principio de colaboración, entre muchas otras, puede verse la Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 214/1989, de 21 de diciembre (F.J. 20º). Asimismo, en el ámbito doctrinal, podemos citar, entre otros CARBALLEIRA RIBERA, María Teresa: “La cooperación interadministrativa en la LBRL”, en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 257, 1993, págs. 49 y 51-54; CLIMENT BARBERÁ, Juan: “La cooperación estatal y autonómica en los servicios municipales”, en MUÑOZ MACHADO, Santiago (Dir.): *Tratado de Derecho municipal I*, (2ª edición), Ed. Thomson-Civitas, Madrid, 2003, pág. 380; RIVERO YSERN, José Luis: “El principio de colaboración en la esfera local”, en CARRETERO ESPINOSA DE LOS MONTEROS, Carmen (Coord.): *Desarrollo del principio de colaboración en el Estado de las Autonomías*, Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2004, págs. 254-255; RIVERO YSERN, José Luis: “La coopera-

Desde esta perspectiva, el nuevo órgano de relación puede conceptuarse como un instrumento jurídico para atender al cumplimiento del mencionado principio de colaboración. Así, el Estatuto estaría previendo ya una forma concreta de cooperación entre los entes municipales andaluces y la Administración autonómica.

Tradicionalmente, y sobre la base del artículo 58 de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante LBRL), esta función de cooperación se había venido desarrollando mediante la creación de órganos específicos de cooperación interadministrativa, de composición mixta, cuya finalidad era fundamentalmente servir de foros de encuentro y deliberación sobre asuntos de interés común. En el caso de la Comunidad Autónoma Andaluza, esta cooperación se ha articulado a través de dos órganos distintos: en primer lugar, el Consejo Andaluz de Provincias, cuyo régimen jurídico legal se establece en la Ley 11/1987, de 26 de diciembre, reguladora de las relaciones entre la Comunidad Autónoma de Andalucía y las Diputaciones Provinciales de su Territorio, y que se define como el órgano permanente de coordinación y colaboración, así como deliberación y acuerdo entre la Administración autonómica y las Diputaciones Provinciales de Andalucía²⁰; y, en segundo lugar, mediante el Consejo Andaluz de Municipios, creado por la Ley 3/1988, de 3 de mayo²¹, y que, en términos muy similares al anterior, se configura como el órgano permanente de colaboración entre la Administración de la Comunidad Autónoma y los municipios comprendidos en su territorio.

Posteriormente, en el año 2005, se acordó, mediante la firma del correspondiente convenio entre la Junta de Andalucía y la Federación Andaluza de Municipios y Provincias²², la creación de un tercer instrumento de coopera-

ción interadministrativa local”, en *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 46, 2002, págs. 60 y sigs.; RIVERO YSERN, José Luis: “La cooperación interadministrativa local”, en *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. extraordinario 2 (volumen I) *Veinte años de vigencia del Estatuto de Autonomía de Andalucía: Desarrollo de las competencias autonómicas*, 2003, págs. 63 y sigs.

²⁰ A pesar de que la regulación del Consejo Andaluz de Provincias se prevé en la mencionada Ley 11/1987, de 26 de diciembre, la creación de este órgano se produjo mediante el Decreto 127/1982, de 13 de octubre. Su régimen jurídico reglamentario se estableció por Decreto 242/1988, de 21 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Interior del Consejo Andaluz de Provincias.

²¹ Desarrollada por Decreto 11/1991, de 22 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Andaluz de Municipios.

²² Este convenio, de 14 de junio de 2005, se encuentra publicado en Boletín Oficial de la Junta de Andalucía núm. 143, de 25 de julio de 2005, conforme a Orden de la Consejería de Gobernación de la Junta de Andalucía de 4 de julio de 2005.

ción institucional, la llamada Mesa de Concertación Local, con funciones de estudio y propuesta de las actuaciones a llevar a cabo en orden al desarrollo de una más directa implicación competencial de los municipios en todos los asuntos que por razón de proximidad pudiesen desarrollar con más eficacia en interés de sus vecinos.

Pues bien, sin perjuicio de la existencia de estos órganos, la validez y vigencia de los cuales no queda afectada por la regulación estatutaria, y tal como decíamos anteriormente, la reforma del Estatuto de Autonomía de Andalucía ha reformulado el conjunto del sistema de relaciones institucionales entre las instancias autonómicas y los entes locales, atribuyendo con carácter permanente la función de diálogo y colaboración institucional al nuevo órgano de relación previsto en el artículo 95 del Estatuto. Con ello se pretende formalizar un mecanismo eficaz de interlocución, con un alcance no meramente administrativo sino también político²³, entre las diferentes instituciones existentes en Andalucía. Ello, a nuestro entender, debe contribuir especialmente a un ejercicio más eficaz de las competencias reconocidas a las distintas entidades públicas en que se organiza territorialmente la Comunidad Autónoma Andaluza, a la vez que constituye el marco adecuado que permita reflexionar conjuntamente sobre aquellos asuntos que puedan redundar en el fortalecimiento del sistema de gobierno y administración local en Andalucía.

2.3.2. El órgano de relación como mecanismo de participación local en los procesos decisivos autonómicos

En segundo lugar, como avanzábamos anteriormente, el artículo 95 del Estatuto de Autonomía para Andalucía no solo atribuye al nuevo órgano de relación entre la Junta de Andalucía y los Ayuntamientos una función de colaboración institucional, sino que le dota también de una función participativa en determinados procedimientos normativos autonómicos, al establecer que éste “será consultado en la tramitación parlamentaria de las disposiciones legislativas y planes que afecten de forma específica a las Corporaciones locales”.

²³ La propia mención del artículo 95 del Estatuto a la “Junta de Andalucía”, y no solamente a su Administración, nos permite sustentar esta interpretación. Más teniendo en cuenta que el artículo 99.1 del texto estatutario prevé que “la Junta de Andalucía es la institución en que se organiza políticamente el autogobierno de la Comunidad Autónoma. La Junta de Andalucía está integrada por el Parlamento de Andalucía, la Presidencia de la Junta y el Consejo de Gobierno”. Al respecto, *vid.* GAMERO CASADO, Eduardo y FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano: *Manual básico de Derecho Administrativo*, (4ª edición), Ed. Tecnos, Madrid, 2007, pág. 65.

En este sentido, el nuevo órgano de relación se configura como un instrumento de carácter consultivo a través del cual se articularía la intervención de los entes locales, singularmente los municipios, en aquellas decisiones autonómicas que puedan afectarles. El Estatuto andaluz no fija los efectos que deben acompañar dicha intervención, sino que se limita a prever, con carácter obligatorio, esta función para el nuevo órgano, de modo que el legislador ordinario autonómico al crearlo debe, como mínimo, reconocerle esta función consultiva.

Asimismo, el artículo 95 del Estatuto define con carácter general cuáles son los ámbitos normativos en los que debe desarrollarse esta participación local, circunscribiéndolos a dos supuestos: por un lado, la tramitación parlamentaria de las disposiciones legislativas y, por otro, los planes. En ambos casos se condiciona dicha participación a que la norma en cuestión afecte de forma específica a las corporaciones locales.

Esta matización final es importante, pues establece un límite previo a las posibilidades de actuación de dicho órgano. Así, no cualquier procedimiento normativo autonómico será objeto de consulta al nuevo órgano de relación, sino únicamente aquellos que tengan una especial incidencia sobre las corporaciones locales. Ello, a nuestro entender, implica la necesidad de realizar una doble valoración: en primer lugar, será preciso determinar si la norma autonómica incide en los diferentes ámbitos de actuación propios de las corporaciones locales en Andalucía y, en segundo lugar, la valoración de la intensidad de esta afectación, teniendo en cuenta que el Estatuto exige un grado de afectación determinado, no siendo suficiente una mera afectación indirecta para justificar la intervención del nuevo órgano de relación.

Por lo que respecta a la definición estatutaria del ámbito de actuación del órgano de relación entre la Junta de Andalucía y los Ayuntamientos, debemos señalar también que, a diferencia de lo que habitualmente sucede con los órganos de cooperación interadministrativa existentes en nuestro ordenamiento, éste no se limita únicamente a las decisiones del ejecutivo autonómico sino que también prevé su intervención en el procedimiento legislativo autonómico, abriendo, por tanto, la participación local en los procedimientos legislativos que se tramitan en el Parlamento andaluz. Y ésta es, a nuestro entender, la principal novedad de este órgano y por la cual puede adquirir su mayor relevancia.

En un sistema caracterizado por la reserva al legislador del desarrollo del régimen local, el nuevo órgano de relación puede concebirse como un meca-

nismo procedimental preventivo que permita trasladar a la normativa legal autonómica las legítimas aspiraciones de los entes locales, advirtiendo, con carácter previo a su definitiva aprobación, de aquellos aspectos que pueden incidir negativamente o vulnerar la autonomía local estatutariamente reconocida, contribuyendo, igualmente, a garantizarles un ámbito propio de actuación. Al mismo tiempo, la obtención por el Parlamento, a través de la consulta directa al órgano de relación, de nueva información especializada y una nueva valoración crítica sobre las cuestiones objeto de regulación legal, contribuyen, sin duda, a mejorar el ejercicio de la actividad legislativa.

Finalmente, el Estatuto reconoce también la participación del nuevo órgano de relación en la actividad normativa de la Administración autonómica. Sin embargo, en este ámbito, la intervención se limita estatutariamente a la actividad planificadora, sin que se prevea mención alguna a otras posibles disposiciones normativas aprobadas por el Gobierno andaluz.

Aunque pueda no entenderse bien que los reglamentos autonómicos hayan sido excluidos del ámbito de consulta del órgano de relación, puesto que, obviamente, también las normas reglamentarias autonómicas pueden incidir sobre los intereses locales, y afectar a la autonomía local²⁴, a nuestro entender hay dos argumentos que permiten, en cierta medida, justificar dicha exclusión.

En primer lugar, y partiendo de la composición mixta que el Estatuto impone al nuevo órgano de relación, que supone, necesariamente, que estará compuesto tanto por representantes de la Junta de Andalucía como de los gobiernos municipales andaluces, la obligación de someter a consulta del nuevo órgano de relación también los proyectos normativos elaborados por la propia Administración autonómica podría carecer completamente de sentido, resultando repetitiva e ineficaz, puesto que se impondría a los mismos representantes autonómicos que han elaborado la norma la obligación de autoconsultarse y solicitar un dictamen o informe a un órgano del cual forman parte. De modo que, difícilmente, la valoración expresada por este órgano de relación podría ser muy distinta a la plasmada ya en el proyecto normativo en cuestión.

Y, segundo lugar, dicha exclusión podría justificarse también por las mayores posibilidades de reacción que la Ley 29/1998, de 13 de julio, de la Jurisdicción Contencioso-administrativa atribuye a los entes locales frente a las normas regla-

²⁴ RUIZ-RICO RUIZ, Gerardo José: "Las entidades locales en la proposición de reforma del Estatuto de autonomía de Andalucía", *op. cit.*, pág. 77.

mentarias que afecten a su autonomía. Aún así, si bien es cierto que los recursos jurisdiccionales de los entes locales frente a las normas reglamentarias que afecten a su autonomía son sensiblemente más amplios que los previstos en el caso de las normas con rango de ley²⁵, en nuestra opinión, el recurso a los mecanismos jurisdiccionales, que supone al fin y al cabo admitir la institucionalización del conflicto, siempre debe dejarse como última alternativa, debiéndose favorecer principalmente la previsión de técnicas o mecanismos que permitan una solución consensuada a las distintas problemáticas, asegurando un ejercicio racional de las competencias y funciones atribuidas a las diferentes entidades públicas²⁶.

III. LA NUEVA LEY 20/2007, DE 17 DE DICIEMBRE, REGULADORA DEL CONSEJO ANDALUZ DE CONCERTACIÓN LOCAL

Una vez hechas las anteriores consideraciones, debemos pasar ahora a examinar el concreto régimen jurídico del nuevo Consejo Andaluz de Concertación Local, a partir de la aprobación de la Ley andaluza 20/2007, de 17 de diciembre. No obstante, en primer lugar, conviene hacer una reflexión general sobre el contexto normativo e institucional en el que se crea esta nueva figura.

²⁵ En este sentido, debemos recordar que el artículo 19.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, atribuye legitimación activa a las entidades locales territoriales para impugnar ante este orden jurisdiccional los actos y disposiciones que afecten al ámbito de su autonomía.

En el caso de normas con rango de ley, tanto estatales como autonómicas, la impugnación por parte de los entes locales se articula a través del llamado conflicto en defensa de la autonomía local, regulado por la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional. Sin embargo, son muchos los autores que han destacado la excesiva rigidez y complejidad de este recurso jurisdiccional, especialmente en lo que a su legitimación activa se refiere, lo que confiere a este mecanismo una operatividad mucho menor. Sobre el conflicto en defensa de la autonomía local, pueden verse, entre otros, CABELLO FERNÁNDEZ, María Dolores: *El conflicto en defensa de la autonomía local*, Ed. Thomson-Civitas, Madrid, 2003; CLAVERO ARÉVALO, Manuel Francisco: "La garantía constitucional contra las leyes que vulneran la autonomía local", en *Revista de Estudios de la Administración Local. Homenaje a Sebastián Martín-Retortillo*, núm. 291, 2003, págs. 283-301; FONT I LLOVET, Tomás: "La autonomía local en España a los veinte años de la Constitución: perspectivas de cambio", en FONT I LLOVET, Tomás (Dir.): *Anuario del Gobierno Local 1998*, Diputación de Barcelona -Ed. Marcial Pons- Instituto de Derecho Público, Madrid, 1999, pág. 48.

²⁶ En este sentido, deben destacarse las consideraciones del profesor LÓPEZ GONZÁLEZ, para quien este nuevo órgano, precisamente, podría ser un buen instrumento para reducir la alta conflictividad jurisdiccional a que se ven sometidas las Administraciones locales y autonómica andaluzas. Cfr. LÓPEZ GONZÁLEZ, José Ignacio: "Las relaciones de la Comunidad Autónoma de Andalucía con otros entes públicos", *op. cit.*, págs. 15-16.

1. El Consejo Andaluz de Concertación Local como sucesor de los Consejos Andaluces de Provincias y Municipios y de la Mesa Andaluza de Concertación Local

La LCACL sitúa como antecedentes más directos del Consejo Andaluz de Concertación Local los órganos de relación entre la Junta de Andalucía y las entidades locales andaluzas preexistentes a la promulgación de esta Ley y a los que antes hacíamos referencia. En particular, el último párrafo de la Exposición de Motivos de la Ley afirma expresamente que ésta “pretende, frente a la regulación anterior, refundir en un único Consejo los actuales Consejo Andaluz de Municipios y Consejo Andaluz de Provincias, así como la Mesa de Concertación Local”.

Por tanto, la LCACL se expresa con claridad en este punto, no oculta en ningún momento que el nuevo órgano viene a suceder a los que ya cumplían en Andalucía funciones de relación con las entidades locales, asumiendo, como señala el mismo párrafo de la Exposición de Motivos, las competencias que ya tenían estos otros órganos.

A mayor abundamiento, debe reseñarse que la Disposición adicional primera de la nueva Ley establece en su primer párrafo que “las referencias al Consejo Andaluz de Municipios o al Consejo Andaluz de Provincias, contenidas en las normas, deberán entenderse efectuadas al Consejo Andaluz de Concertación Local”. Y, en relación a la Mesa de Concertación Local, se afirma, en la Disposición adicional segunda de la Ley, que una vez constituidos el Consejo Andaluz de Concertación Local y su Comisión Permanente, quedará extinguida.

Finalmente, sin perjuicio del régimen transitorio regulado en la propia Ley, se derogan expresamente las normas que contenían hasta ahora el régimen jurídico de los órganos que se refunden en el Consejo Andaluz de Concertación Local, a excepción de la Mesa de Concertación Local, cuyo régimen no se encontraba en norma aprobada por la Comunidad Autónoma, sino en convenio firmado entre la Junta de Andalucía y la Federación Andaluza de Municipios y Provincias.

Partiendo de este planteamiento general, y teniendo en cuenta que el nuevo órgano va a ocupar el lugar de los que hasta ahora venían funcionando, se nos plantea la duda de si realmente era necesaria la previsión estatutaria de esta nueva figura, más cuando ésta se expresa en términos tan amplios como los del artículo 95 del Estatuto Andaluz. Como señalábamos, la potestad

para crear órganos de cooperación institucional entre las entidades locales y la administración autonómica ha sido ampliamente reconocida por el ordenamiento jurídico, por lo que su previsión en el Estatuto no vendría a ser sino una mera reordenación de la organización interna de la Junta de Andalucía, pero que aportaría muy poco a la función de garantía de la autonomía local que, a nuestro entender, debe impulsar la creación de esta nueva institución.

El legislador autonómico andaluz parece ser consciente de esta cuestión, y, por ello, se ve obligado a justificar la creación del nuevo órgano en algo más que el mandato estatutario, sabedor de que con ésta deberá aportar alguna novedad. Así, en la Exposición de Motivos de la LCACL se afirma que la Ley es la consecuencia de la necesidad de modernizar en gran parte el sistema de funcionamiento y elaboración de los dictámenes de las consultas formuladas a los Consejos andaluces de Municipios y Provincias, así como al hecho de “se ha venido demandando por los distintos grupos parlamentarios la creación de un órgano paritario que sea un instrumento permanente de diálogo y concertación entre la Administración local y la autonómica”.

De modo que con el nuevo órgano, se pretende no sólo la refundición de los órganos existentes, sino que se busca también dotar al sistema de relaciones entre la Junta de Andalucía y los entes locales de una mayor eficacia, atribuyendo una composición y funcionamiento determinados al Consejo Andaluz de Concertación Local, revisándose el procedimiento de emisión de los informes y constituyendo en su interior una Comisión Permanente.

2. El régimen jurídico legal del Consejo Andaluz de Concertación local

La LCACL ha sido una de las primeras leyes que el Parlamento andaluz ha aprobado en cumplimiento de los mandatos estatutarios, teniendo muy reciente la reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía. Ha habido cierta prisa, o, si se prefiere, rapidez y prontitud, en diseñar el régimen jurídico que permita poner en funcionamiento el nuevo órgano, hasta el punto de que la Ley se ha tramitado por el procedimiento de urgencia²⁷.

El hecho de que se trate de una de las leyes con las que el Parlamento andaluz ha cerrado su VII Legislatura, ante la proximidad de las elecciones au-

²⁷ Según nos consta por el Boletín Oficial del Parlamento de Andalucía núm. 719, de 13 de septiembre de 2007, en el que se publica el proyecto de Ley del Consejo Andaluz de Concertación Local.

tonómicas convocadas para el 9 de marzo de 2008, posiblemente explique en gran parte esta urgencia, que no creemos justificada, si de verdad el tema abordado por la Ley se estimase importante, en cuyo caso hubiera requerido de una mayor reflexión y elaboración, en orden a intentar hacer algo distinto a lo ya existente.

Procedemos, a continuación, a comentar el referido texto legal, extrayendo del mismo distintas consideraciones, conforme a las impresiones que resultan de un primer análisis de la nueva Ley. Se ha optado por el método de hacer varios apartados, esencialmente en función de los principales aspectos regulados en la Ley, a través de los cuales iremos diseccionando el contenido de aquellos aspectos de su articulado que nos parecen más relevantes.

2.1. Naturaleza

El artículo 1 de la Ley dispone que el Consejo Andaluz de Concertación Local es el “órgano para la relación, colaboración y coordinación entre la Administración de la Junta de Andalucía y las Entidades Locales andaluzas”. Este precepto obedece a la configuración estatutaria del Consejo Andaluz de Concertación Local como órgano de relación, para la realización del principio constitucional de colaboración.

Sin embargo, el artículo restringe esta colaboración al ámbito de las relaciones interadministrativas, puesto que habla de “Administración de la Junta de Andalucía”. No hay aquí una referencia genérica a las instituciones autonómicas, como la que entendemos que existe en el Estatuto, que toma como elemento de relación a la “Junta de Andalucía”, no limitándose a su Administración. Esto no quiere decir que la Ley no tenga en cuenta la relación de la esfera local con otras instituciones autonómicas, especialmente con el Parlamento andaluz. Como veremos, algo de esto hay en las funciones que se atribuyen al Consejo. Pero, sin duda, la restricción que hace ya de partida, en su artículo 1, implica una elección, la de concebir el Consejo, principalmente, como cauce de relación meramente interadministrativa.

La Ley no engaña a este respecto. Basta hacer una lectura de su Exposición de Motivos para convencerse de que éste ha sido el camino elegido, las referencias son evidentes, siempre se hacen a las relaciones interadministrativas. Las remisiones de ésta a otros artículos como apoyo legal van también en esta dirección, ya se trate del artículo 89.2 del Estatuto, relativo a los principios a los que han de ajustarse las relaciones entre la Administración autonómica y las Administraciones locales, ya de los artículos 55 y 58 de la LBRL. Sólo cuan-

do se cita el artículo 95 del Estatuto se utiliza la expresión “Junta de Andalucía”, sin referirla a su Administración, pero esto se debe, claramente, a que está tomando la referencia literalmente del texto estatutario.

Por otra parte, el artículo 2.1 lo define como “órgano colegiado permanente, de carácter deliberante y consultivo, de la Junta de Andalucía, adscrito a la Consejería competente en materia de Administración Local”. La adscripción del Consejo Andaluz de Concertación Local a la Consejería de Gobernación de la Junta de Andalucía²⁸, y su definición como órgano deliberante y consultivo, es bastante reveladora de la naturaleza del órgano. El hecho de que la Exposición de Motivos de la Ley se apoye en el artículo 58 LBRL nos pone directamente, no ya sobre la pista, sino ante la evidencia, de que lo que la Ley ha querido crear es un órgano de colaboración interadministrativa de los previstos en el artículo 58.1 LBRL. Para esto, nos parece, no hacía falta el Estatuto de Autonomía.

Si algo justifica, por tanto, la regulación estatutaria de este nuevo órgano, y su posterior creación legal, es su concepción como mecanismo de participación local en los procesos decisorios autonómicos y muy especialmente en los procedimientos legislativos. Esto, efectivamente, podrá realizarse desde la naturaleza consultiva del Consejo, referida en el citado artículo 2.1 de la LCACL, y en atención a las previsiones estatutarias sobre los ámbitos en los que ha de ser consultado. La participación local en las decisiones normativas de la Administración autonómica ya estaba prevista por la normativa anterior²⁹. Por tanto, en nuestra opinión, la principal novedad con respecto al régimen jurídico preexistente, está en configurar este órgano como vía de relación entre los Gobiernos locales y el Parlamento andaluz, mediante la consulta al mismo en la tramitación parlamentaria de las disposiciones legislativas y planes que afecten de forma específica a las Corporaciones locales. Sin embargo, como tendremos ocasión de comprobar en los epígrafes relativos a la composición y funciones del Consejo, la configuración legal final de éste ha diluido en gran medida la sustantividad de esta posibilidad.

²⁸ La Consejería de Gobernación de la Junta de Andalucía es el departamento competente en materia de Administración Local en esta Comunidad, conforme al artículo 1 del Decreto 199/2004, de 11 de mayo, del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía.

²⁹ Con respecto al Consejo Andaluz de Provincias dicha previsión se contiene en el artículo 44 de la Ley 11/1987, de 26 de diciembre, reguladora de las relaciones entre la Comunidad Autónoma de Andalucía y las Diputaciones Provinciales de su Territorio. En relación al Consejo Andaluz de Municipios, en el artículo 4 de la Ley 3/1988, de 3 de mayo, por la que se crea el Consejo Andaluz de Municipios.

2.2. Composición

El artículo 5.1 de la LCACL regula la composición de este órgano, estableciendo que “tendrá una composición paritaria y presencia equilibrada de hombres y mujeres³⁰, con representantes de la Administración de la Junta de Andalucía y de la Administración Local”. De esta forma, se responde al modelo mixto o dualista previsto por el Estatuto, integrando tanto a representantes de la Administración local como de la Administración autonómica.

Este modelo de composición mixta, que puede ser positivo desde el punto de vista de la concepción del Consejo como órgano de colaboración, y que viene a significar una línea de sucesión con respecto al régimen jurídico anterior, incide negativamente sobre la naturaleza de éste como órgano consultivo, diluyendo el carácter representativo local.

En efecto, la presencia en el Consejo Andaluz de Concertación Local de representantes locales y autonómicos por igual, así como el sistema de adopción de acuerdos previsto en la Ley, que atribuye al Presidente el voto de calidad en caso de empate (artículo 11 LCACL), correspondiendo, en todo caso, la presidencia al Consejero correspondiente en materia de Administración Local (artículo 6.1 LCACL), implica que la representación local resultará ciertamente condicionada por la autonómica, puesto que la posición minoritaria de aquélla permite a los representantes autonómicos estar siempre en situación de imponer su definitivo parecer³¹.

En nuestra opinión, ello repercute claramente en las posibilidades de concebir al Consejo Andaluz de Concertación Local como un auténtico mecanismo de refuerzo o garantía positiva de la autonomía de los entes locales andaluces porque, como decíamos, la participación local queda, ya desde el inicio, mediatizada por la representación autonómica que la complementa.

³⁰ Conforme al artículo 11.2 de la Ley 12/2007, de 26 de noviembre, para la promoción de la igualdad de género en Andalucía, según el cual “en la composición de los órganos colegiados de la Administración de la Junta de Andalucía deberá respetarse la representación equilibrada de mujeres y hombres”.

³¹ Al respecto, *vid.* MEDINA ALCOZ, Luis y DíEZ SASTRE, Silvia: “La participación de la Villa de Madrid en los procedimientos normativos estatales, autonómicos y europeos”, en PAREJO ALFONSO, Luciano, BRAVO RIVERA, Juan y PRIETO ROMERO, Cayetano (Coord.): *Estudios sobre la Ley de Capitalidad y de Régimen Especial de Madrid*, Ed. Bosch, Madrid, 2006, pág. 383; VILALTA REIXACH, Marc: *El Consejo de Gobiernos Locales. La nueva participación de los entes locales en las Comunidades Autónomas*, *op. cit.*, págs. 62–63.

Es cierto que esta solución viene condicionada de forma evidente por la regulación prevista en el Estatuto, que, en lo que a la composición se refiere, no deja un amplio margen de actuación al legislador ordinario. Aún así, si hubiese habido voluntad política para ello se hubieran podido plantear otras alternativas como, por ejemplo, atribuir la presidencia del Consejo a los representantes de los entes locales o prever una mayor representación local. Con ello no se habría vulnerado el Estatuto, que exige únicamente un órgano mixto con representantes de la Junta y de los Ayuntamientos, y, en cambio, se hubiera podido avanzar mucho más en su configuración como mecanismo de refuerzo de la garantía de la autonomía local.

Esta falta de voluntad política para innovar la regulación se pone también de relieve en la forma de concretar la composición del Consejo Andaluz de Concertación Local relativa a la esfera local. En este caso, se ha optado por incorporar al órgano a representantes de la “asociación de municipios y provincias de carácter autonómico de mayor implantación”. Esta solución, responde al modo en que tradicionalmente en nuestro Derecho se ha atendido a la composición de los órganos de colaboración, ya sean estatales o autonómicos, con participación local y a la importancia que han venido adquiriendo estas asociaciones de carácter privado en los últimos años³². De hecho, ésta era la forma en que se atendía a la composición local del Consejo Andaluz de Municipios³³. Sin embargo, se ha apuntado también que este sistema puede arrojar dudas sobre su representatividad, al considerar que empobrece la representación de las distintas realidades de los entes locales en el territorio, pudiendo configurar, a la larga, unos profesionales de la participación que, si bien pueden representar correctamente a la asociación correspondiente, muy difícil-

³² Por lo que hace a la importancia de las mismas, *vid.* GALLARDO CASTILLO, María Jesús: “El incierto marco normativo de las asociaciones municipales: un problema pendiente de solución”, en *Actualidad Administrativa*, núm. 14, 2006, págs. 1671 y 1675–1676; GALLARDO CASTILLO, María Jesús: “El asociacionismo municipal: la inutilidad de la reforma de la disposición adicional quinta y la urgente necesidad de su reforma”, en *Actualidad Administrativa*, núm. 2, 2007, pág. 145; RODRÍGUEZ ÁLVAREZ, José Manuel: *Las asociaciones de entidades locales en España*, Ministerio de las Administraciones Públicas, Ministerio de la Presidencia, Madrid, 2002; VILALTA REIXACH, Marc: “Nuevas formas de cooperación territorial: las organizaciones asociativas de entes locales”, en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 300–301, 2006, pág. 300.

³³ No era éste el caso del Consejo Andaluz de Provincias, cuya composición, desde la esfera local, se cubría directamente por los Presidentes de las ocho Diputaciones provinciales andaluzas, conforme al artículo 43.2 de la Ley 11/1987, de 26 de diciembre, reguladora de las relaciones entre la Comunidad Autónoma de Andalucía y las Diputaciones Provinciales de su Territorio.

mente podrán representar a las colectividades territoriales a las que, formalmente, el Estatuto reconoce el derecho de participación³⁴.

Finalmente, debemos poner también de relieve el hecho que, por la vía de dar participación a las asociaciones representativas de entes locales existentes en Andalucía, se está ampliando el ámbito subjetivo previsto en el Estatuto. El artículo 5 de la LCACL al regular la representación de la Administración local incluye también la representación provincial, cuando, como veíamos, el artículo 95 del Estatuto se refiere única y exclusivamente a los Ayuntamientos andaluces. Por lo que, sin perjuicio de que la inclusión de las provincias en la regulación estatutaria de este órgano podía haber sido también favorable para conseguir una representación más completa y real del territorio, el hecho de que finalmente no la incluyese nos puede llevar a cuestionar seriamente la estatutoriedad de la regulación legal que sí que la admite.

2.3. Funciones

El artículo 3 del la LCACL contiene un listado enumerativo de las funciones que se atribuyen al Consejo Andaluz de Concertación Local. A efectos expositivos, podemos hacer una clasificación de estas funciones dividiéndolas en tres tipos distintos: funciones consultivas, funciones de iniciativa y propuesta y, finalmente, un grupo residual en el que se incluirían las demás funciones que se atribuyen al Consejo.

En primer lugar, como decíamos, se reconocen al Consejo Andaluz de Concertación Local funciones de tipo consultivo, la enumeración de las cuales se recoge en las letras a), b) y c) del listado del artículo 3 de la LCACL. De entre ellas, podríamos distinguir, a su vez, entre aquellas que implican la consulta al Consejo en procesos decisorios de la Administración andaluza, y aquellas que tienen por objeto la consulta del Parlamento andaluz.

Dentro de las primeras, se incluyen la función de “informar los anteproyectos de ley y proyectos de disposiciones generales reguladores de los distintos sectores de la acción pública que afecten al ámbito de competencias de las Entidades Locales”, en la letra a), y la de “informar facultativamente propuestas de carácter general y de planificación con especial incidencia en el ámbito

³⁴ En este sentido, *vid.* FONT I LLOVET, Tomàs: “Las competencias locales”, en FONT I LLOVET, Tomàs (Dir.): *Informe sobre el Gobierno Local*, Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid, 1992, pág. 90. Igualmente, VILALTA REIXACH, Marc: *El Consejo de Gobiernos Locales. La nueva participación de los entes locales en las Comunidades Autónomas*, *op. cit.*, pág. 154-155.

local, no incluidas en la letra anterior, cuando así se determine por el órgano competente”, en la letra b).

En nuestra opinión, con estos supuestos se está ampliando claramente el ámbito estatutario de consulta del Consejo en relación a las decisiones del ejecutivo autonómico, puesto que el Estatuto sólo hacía referencia a la actividad planificadora, sin mencionar de forma expresa los anteproyectos de ley del Gobierno andaluz, ni mucho menos sus reglamentos. Además, como sosteníamos anteriormente, el carácter mixto y paritario del Consejo Andaluz de Concertación Local podría haber justificado que se mantuviera en su régimen legal esta exclusión, puesto que, a nuestro entender, no tiene mucho sentido que los representantes de la Administración andaluza se autocuestionen sobre un proyecto normativo realizado por ellos mismos.

Lo que ocurre es que, en realidad, estas funciones ya estaban atribuidas a los Consejos andaluces de Municipios y Provincias³⁵, y aquí se produce simplemente una sucesión en las competencias de éstos, al margen de las previsiones estatutarias.

En cuanto a los efectos de dicha función consultiva respecto de las instancias autonómicas, como decíamos al inicio de nuestra exposición, el Estatuto no establece de forma expresa cuál es la eficacia que debe reconocerse a la intervención del nuevo órgano de relación, limitándose a prever que éste “será consultado”.

Partiendo de esta declaración general, correspondería a la nueva Ley reguladora del Consejo Andaluz de Concertación Local proceder a fijar estos efectos, sin embargo, la regulación de la LCACL en este ámbito es ciertamente limitada. En este sentido, el artículo 2.2 de la Ley establece el carácter preceptivo de la consulta al Consejo Andaluz de Concertación Local, si bien, posteriormente, el artículo 3 de la misma la circunscribe a los anteproyectos de ley y disposiciones generales que afecten al ámbito de competencias de las entidades locales [letra a) del artículo 3 LCACL] y a la tramitación parlamentaria de las disposiciones y planes que afecten de forma específica a las Corporaciones locales [letra c) del artículo 3 LCACL]. Siendo facultativa en los demás casos y, expresamente, en las propuestas de carácter general y de planificación con especial incidencia en el ámbito local que no estén incluidas en los supuestos anteriores.

³⁵ Artículo 44.a) de la Ley 11/1987, de 26 de diciembre, reguladora de las relaciones entre la Comunidad Autónoma de Andalucía y las Diputaciones Provinciales de su Territorio, y 4.a) de la Ley 3/1988, de 3 de mayo, por la que se crea el Consejo Andaluz de Municipios.

La reiteración de la mención a los planes que se contiene en este precepto, creemos que se explica por la voluntad de diferenciar los planes aprobados por el Gobierno autonómico, respecto de los cuales la consulta es facultativa, cuando así se determine por el órgano competente; de aquellos planes que se tramitan también en el Parlamento de Andalucía, los cuales deberán someterse preceptivamente a consulta del Consejo [letra c) del artículo 3 LCACL]. Este último sería el caso, por ejemplo, de los Planes de Ordenación del Territorio, según el artículo 8.4 de la Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía³⁶.

Por lo que se refiere a los efectos de la consulta al Consejo Andaluz de Concertación Local, debemos añadir, además, que, según el artículo 2.2 de la LCACL, dicha consulta podrá tener también carácter preceptivo cuando así lo establezca otra disposición con rango de ley. De modo que se habilita al legislador ordinario para ampliar los supuestos en que el informe o consulta al Consejo Andaluz de Concertación Local deberá efectuarse con carácter necesario, la omisión de la cual constituiría un vicio del procedimiento normativo que podría dar lugar a su nulidad.

Al margen del carácter preceptivo, la Ley no prevé cuales son los efectos jurídicos que se reconocen al dictamen o informe del Consejo Andaluz de Concertación Local, especialmente en caso de que se exprese un dictamen o informe negativo al proyecto normativo sometido a su examen. Por lo que parece que este órgano va a limitarse a tener una incidencia, en su caso, meramente política, pero sin ninguna translación práctica en la esfera del procedimiento normativo autonómico. De modo que se nos pone nuevamente de relieve el carácter extremadamente limitado con que se ha concebido legalmente este órgano³⁷.

³⁶ En el caso andaluz, esta previsión tiene bastante sentido si se tiene en cuenta los resultados a los que ha dado lugar la falta de una auténtica participación material de los entes locales en el procedimiento de elaboración del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía, aprobado por Decreto 206/2006, de 28 de noviembre. Asimismo, hay que señalar que la ratificación parlamentaria deja intacta la naturaleza de norma reglamentaria de los Planes de Ordenación del Territorio. Sobre esto último, *vid.* PÉREZ DE ANDRÉS, Antonio Alfonso: *La Ordenación del Territorio en el Estado de las Autonomías*, Instituto Universitario de Derecho Público García Oviedo – Ed. MARCIAL PONS, Madrid, 1998, págs. 550–551.

³⁷ Sobre la eficacia jurídica que puede reconocerse a los órganos de participación local, *vid.* VILALTA REIXACH, Marc: *El Consejo de Gobiernos Locales. La nueva participación de los entes locales en las Comunidades Autónomas*, *op. cit.*, págs. 184–197 y 206–212.

No obstante hay una excepción muy notable, porque el artículo 2.2 de la LCACL habilita también al legislador para establecer el carácter vinculante de los dictámenes emitidos por el Consejo Andaluz de Concertación Local. Mediante el reconocimiento de este carácter vinculante se estarían atribuyendo al Consejo unas potestades decisorias propias que van mucho más allá de las reconocidas a los órganos consultivos, pudiendo llegar a ser titular de un derecho de veto sobre las distintas iniciativas normativas autonómicas que se le presentasen. Y es precisamente en esta última afirmación dónde se nos plantea una nueva duda, en relación a la compatibilidad de este hipotético derecho de veto respecto de la potestad legislativa que el Estatuto de Autonomía atribuye en exclusiva al Parlamento andaluz (art. 106.1 y 108 EAAAnd).

Como ya hemos señalado, es precisamente en la consulta al Consejo de la tramitación parlamentaria de las disposiciones legislativas donde se encuentra la principal novedad establecida por la Ley, con respecto al régimen jurídico anterior. En este aspecto, consecuencia directa del desarrollo estatutario, se da pie a una vía de participación orgánica local en las decisiones del Parlamento andaluz inédita hasta ahora en Andalucía.

Sin embargo, aquí nos aparece nuevamente la desconfianza del legislador hacia el nuevo Consejo Andaluz de Concertación Local a la que venimos haciendo referencia, por cuanto en el último inciso del apartado c) del artículo 3 de la LCACL, junto con la participación del Consejo en el procedimiento legislativo autonómico, se deja a salvo “la consulta que, a los mismos efectos, debe hacerse a la asociación de municipios y provincias de carácter autonómico de mayor implantación”, sin tener presente que el Consejo se nutre, precisamente, de los representantes designados por dicha asociación. Por lo que, en este caso, tampoco se entiende qué elementos de valoración específicos, al margen del Consejo Andaluz de Concertación Local puede aportar esta nueva fase de consulta.

El segundo grupo de funciones son las que hemos dado en llamar funciones de iniciativa y propuesta, y se recogen en las letras d) a i) del artículo 3 de la Ley. El Consejo tiene aquí la posibilidad de formular propuestas e iniciativas en relación a asuntos de muy diversa índole (transferencia y delegación de competencias a las entidades locales, obras y servicios públicos, financiación local, asistencia técnica a los entes locales, etc...), pero con incidencia, en cualquier caso, sobre la colaboración entre Administración autonómica y Administraciones locales. Por tanto, mediante esta función lo que se pretende es dar cumplimiento al mandato estatutario de que el Consejo funcione “como ámbito permanente de diálogo y colaboración institucional”, acorde a su

naturaleza de órgano de colaboración entre Administraciones Públicas. Hay en este grupo de funciones una visible sucesión con respecto a las que ya tenían atribuidas los Consejos andaluces de Municipios y Provincias y la Mesa de Concertación Local³⁸.

Sin embargo, dentro del listado de funciones de iniciativa y propuesta debe destacarse que no se han incluido funciones de designación de los representantes locales en aquellas instituciones autonómicas andaluzas que pueden tener incidencia sobre los entes locales. Éstas funciones se excluyen expresamente del ámbito de competencia del Consejo por el segundo párrafo de la Disposición adicional primera de la LCACL, donde se dice que las referencias que se hagan en las normas al Consejo Andaluz de Municipios o al Consejo Andaluz de Provincias, cuando se refieran “a la designación de representantes de gobiernos locales en organismos públicos u órganos consultivos, se entenderán hechas a la asociación de municipios y provincias de carácter autonómico de mayor implantación”.

Esta exclusión se justifica por la dificultad de conceptuar al Consejo Andaluz de Concertación Local como un verdadero mecanismo de representación de los intereses locales, principalmente por su consideración de órgano de carácter mixto. Ello contrasta con el modelo catalán de representación local en las instancias autonómicas, en que dicha posibilidad para designar a los representantes locales parece haber sido admitida con normalidad. Así, por ejemplo, el artículo 2.2 del Proyecto de Ley reguladora del Consejo de Garantías Estatutarias, actualmente en tramitación en el Parlamento catalán, prevé que uno de sus miembros será designado a partir de una terna de tres personas propuesta por el Consejo de Gobiernos Locales³⁹.

³⁸ Artículos 44 de la Ley 11/1987, de 26 de diciembre, reguladora de las relaciones entre la Comunidad Autónoma de Andalucía y las Diputaciones Provinciales de su Territorio, y 4 de la Ley 3/1988, de 3 de mayo, por la que se crea el Consejo Andaluz de Municipios. Cláusula tercera del Convenio de 14 de junio de 2005 entre la Junta de Andalucía y la Federación Andaluza de Municipios y Provincias para la Creación de la Mesa de Concertación Local.

³⁹ Proyecto de Ley publicado en el Boletín Oficial del Parlamento de Cataluña, núm. 78, de 5 de junio de 2007.

Según el artículo 76 del EAC, el Consejo de Garantías Estatutarias se configura como la institución de la Generalidad que debe velar por la adecuación al Estatuto de Autonomía de Cataluña y a la Constitución de las disposiciones aprobadas por la Generalidad, correspondiéndole también, entre otras funciones, dictaminar sobre la adecuación de los proyectos y proposiciones de ley, así como los proyectos de decreto legislativo aprobados por el Gobierno respecto de la autonomía local.

El último grupo de funciones atribuidas por la Ley a este órgano se comprenden en los apartados j) y k) del artículo 3. La primera función, letra j), se inserta en el marco de las relaciones con el Ejecutivo autonómico, y consiste en “recibir información de los acuerdos del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía mediante los que se solicite del Consejo de Ministros la disolución de los órganos de las Corporaciones Locales en los supuestos de gestión gravemente dañosa para los intereses generales”. La segunda, letra k), implica a las relaciones con el Legislativo autonómico, y atribuye al Consejo la función de “emitir su parecer con carácter previo a la declaración que, por razones de interés público debidamente justificadas, efectúe el Parlamento de Andalucía de la extinción, revisión o revocación de los acuerdos de delegación de competencias en las Diputaciones Provinciales”. Se trata, en cualquier caso, de funciones que ya estaban atribuidas a los Consejos andaluces de Municipios y Provincias, a los que se sucede en este cometido⁴⁰.

Por último, la Ley contiene una cláusula en la letra l) del artículo 3, que permite dejar abierta la posibilidad de atribuir otras funciones al Consejo, “mediante norma autonómica con rango legal”. Esto es, si bien el listado de funciones del Consejo no es cerrado, y tiene carácter abierto, la atribución de futuras funciones al mismo habrá de hacerse necesariamente mediante ley del Parlamento andaluz. En este sentido, y teniendo presente que el Consejo Andaluz de Concertación Local constituye una forma de intervención de los entes locales en el ejercicio de unas competencias que no les son propias, puesto que se desarrollan en el marco del procedimiento normativo autonómico, difícilmente el Parlamento andaluz y el Gobierno de la Junta de Andalucía aceptarán una mayor autolimitación de sus funciones, reconociendo al Consejo nuevas funciones, diferentes de las específicamente derivadas del texto estatutario y de la Ley 20/2007, de 17 de diciembre.

2.4. Organización y funcionamiento

El artículo 4.1 de la LCACL dispone que el Consejo se regirá, en lo que se refiere a su organización, funcionamiento y régimen interior, por la propia Ley de creación, por las normas de desarrollo de ésta y disposiciones que le sean de aplicación. Al mismo tiempo, se reconoce un cierto margen de autonomía a este órgano, señalando que, al tratarse de un órgano colegiado, podrá

⁴⁰ Artículos 44.g) de la Ley 11/1987, de 26 de diciembre, reguladora de las relaciones entre la Comunidad Autónoma de Andalucía y las Diputaciones Provinciales de su Territorio, y 4.f) de la Ley 3/1988, de 3 de mayo, por la que se crea el Consejo Andaluz de Municipios.

establecer sus propias normas de funcionamiento. Sin embargo, en este caso, la regulación es también peculiar porque impone necesariamente que estas normas de funcionamiento sean aprobadas con el voto favorable de la mayoría simple de los miembros de cada una de las partes representadas en el Consejo.

En todo aquello no previsto por las normas anteriores, el artículo 4.2 de la Ley remite a las normas establecidas para los órganos colegiados de la Administración de la Junta de Andalucía, que se aplicarán con carácter supletorio⁴¹.

Como órgano colegiado que es, la organización del Consejo contará con Presidente y Vicepresidente, recayendo la Presidencia en la persona titular de la Consejería competente en materia de Administración Local, y la Vicepresidencia en la persona titular de la Presidencia de la asociación de municipios y provincias de carácter autonómico de mayor implantación, *ex* artículos 6.1 y 7.1 LCACL. También habrá un Secretario, ejerciendo “la Secretaría, con voz pero sin voto, una persona funcionaria, adscrita a la Dirección General competente en materia de Administración local, con nivel orgánico de jefatura de servicio, designada por su titular”, según el artículo 5.3 de la LCACL.

Queremos destacar, porque así lo hace la propia Ley desde la Exposición de Motivos, que el Consejo Andaluz de Concertación Local tendrá una Comisión Permanente, integrada por la persona titular de la Dirección General competente en materia de Administración local y por la persona titular de la Secretaría de la asociación de municipios y provincias de carácter autonómico de mayor implantación, así como por aquellos miembros del Consejo que se establezcan mediante acuerdo del mismo, *ex* artículo 8.3 de la LCACL⁴².

Las funciones propias de la mencionada Comisión Permanente se circunscriben en el ámbito de la función consultiva del Consejo Andaluz de Concertación Local, correspondiéndole elevar al Consejo las propuestas de informe en los anteproyectos de ley y proyectos de disposiciones generales y de planificación en los que dicho informe sea preceptivo, asesorándolo en el cumplimiento de las funciones asignadas. También le corresponderá elevar al Con-

⁴¹ Artículos 88 a 96 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía.

⁴² Aunque, ciertamente, la novedad es relativa, puesto que la normativa reguladora del Consejo Andaluz de Municipios ya contenía la previsión de órganos permanentes. Nos referimos a las Comisiones permanentes del artículo 7.1 de la Ley 3/1988, de 3 de mayo, por la que se crea el Consejo Andaluz de Municipios.

sejo las propuestas de informe en los casos en que éste se emita en la tramitación parlamentaria de las disposiciones legislativas y planes (art. 8.1 LCACL).

El artículo 8.2 de la Ley también prevé la posibilidad de que la Comisión Permanente ejerza las funciones que le delegue el Consejo, cuando así lo estime conveniente, salvedad hecha de las funciones previstas en los apartados c), j) y k) del artículo 3. Esta exclusión entendemos que se justifica, en el caso de las letras j) y k) por la especial trascendencia de estas funciones, (pues se refieren, respectivamente, a la disolución de los órganos de las corporaciones locales y a la extinción, revisión o revocación de los acuerdos de delegación de competencias) y en el caso de la letra c) por tratarse de una función que pone al Consejo en relación con el Poder Legislativo autonómico, yendo más allá de la esfera administrativa que suele comprender el ámbito propio del mismo.

En relación al funcionamiento del Consejo Andaluz de Concertación Local, la Ley establece, en su artículo 10, un régimen de sesiones que es el propio de los órganos colegiados, sin ninguna especialidad que merezca la pena destacarse, ya que no encontramos aquí novedades relevantes con respecto al régimen jurídico anterior.

En su artículo 11 regula el régimen de adopción de acuerdos, que consiste en requerir el voto favorable de la mayoría de los miembros del Consejo. Se dejan a un lado, como excepción, los acuerdos de aprobación de las normas internas de funcionamiento del órgano, que, como ya hemos dicho, según el artículo 4.1, deberán ser aprobadas por el voto favorable de la mayoría simple de los miembros de cada una de las partes representadas en el Consejo. El Presidente del órgano, como ya hemos hecho notar, dadas las consecuencias que ello tiene, ostenta el voto de calidad en caso de empate.

Debe destacarse que, con este artículo 11, parece abandonarse la determinación legal expresa de la regla del consenso en la adopción de acuerdos, que constituía la base del régimen jurídico de éstos en los anteriores Consejos andaluces de Municipios y Provincias⁴³.

⁴³ Artículo 43.3 de la Ley 11/1987, de 26 de diciembre, reguladora de las relaciones entre la Comunidad Autónoma de Andalucía y las Diputaciones Provinciales de su Territorio, y 10 del Decreto 242/1988, de 21 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Interior del Consejo Andaluz de Provincias. Artículo 19 de la Ley 3/1988, de 3 de mayo, por la que se crea el Consejo Andaluz de Municipios, y 11 del Decreto 11/1991, de 22 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Andaluz de Municipios. Sobre este régimen de acuerdos, puede verse la valoración que se hace en MORILLO-VELARDE PÉREZ, José Ignacio: "Las Diputaciones Provinciales en la Comunidad Autónoma de Andalucía", *op. cit.*

Por último, la Ley finaliza con un artículo 12 en el que se regulan los plazos de emisión de informes y dictámenes, uno de los puntos que, según parece desprenderse de la Exposición de Motivos de la Ley, justifica la creación del nuevo órgano, ya que en ésta se acusan las deficiencias del “sistema de funcionamiento y elaboración de los dictámenes de las consultas formuladas” a los Consejos andaluces de Municipios y Provincias, que en este punto “requieren de una modernización”, lo que lleva al legislador, según dice, a revisar “el procedimiento de emisión de los informes sobre las consultas que le sean formuladas”. Aunque, ciertamente, la Exposición de Motivos no se expresa con claridad en este punto, creemos que uno de los aspectos del nuevo régimen jurídico que se quiere aportar como novedad es precisamente éste, dado que no estaba regulado en la normativa anterior.

En cualquier caso, lo que sí está claro son los plazos establecidos por el artículo 12 de la Ley. Se exige un plazo de un mes para la emisión de informes y dictámenes, salvo que una disposición legal establezca otra cosa. Este plazo podrá ampliarse por un máximo de quince días, si el Consejo lo solicita dentro de los diez primeros días desde la recepción de la solicitud de informe, cuando la complejidad del asunto lo requiera. También, de forma excepcional, podrá reducirse a quince días, si razones de urgencia y oportunidad, debidamente motivadas por el órgano remitente, así lo aconsejan.

IV. CONCLUSIONES

Entendido el Consejo Andaluz de Concertación Local como órgano de colaboración, no tiene sentido ni la previsión estatutaria ni su desarrollo legislativo posterior, puesto que para esto se bastaba ya el legislador autonómico por sí solo, en base al artículo 58.1 LBRL, sin necesidad de ser habilitado para ello por el Estatuto. Podría haberse actualizado el régimen jurídico de los Consejos andaluces de Municipios y Provincias sin necesidad de darle rango estatutario, máxime si se tiene en cuenta, como ya hemos visto, que los términos del Estatuto en este punto no son una garantía especialmente relevante⁴⁴.

⁴⁴ No obstante, el profesor LÓPEZ BENÍTEZ valora positivamente la previsión estatutaria, precisamente porque entiende que “viene a dar rango estatutario a figuras como el Consejo Andaluz de Municipios (...) regulado por Ley autonómica”. Cfr. LÓPEZ BENÍTEZ, Mariano: “Las relaciones de la Comunidad Autónoma de Andalucía con otros entes públicos”, en TEROL BECERRA, Manuel José (Dir.): *La reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía. Las relaciones de la Comunidad Autónoma de Andalucía con otros entes públicos. Pareceres*, Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2007, pág. 51.

A pesar de ello, debe valorarse positivamente la creación del Consejo Andaluz de Concertación Local, en la medida en que éste sirva para una mejor articulación de las relaciones interadministrativas entre la esfera local y la esfera autonómica, lo que sin duda redundará en el fortalecimiento de la autonomía local, y en la idea que tenemos de este órgano como mecanismo de garantía positiva de la autonomía local.

Por el contrario, no nos parece que merezca elogio alguno la construcción de éste como mecanismo de participación, que estimamos deficiente, en cuanto la composición mixta del órgano lastra significativamente la representatividad local de éste, lo que impide considerarlo como verdadero mecanismo de garantía positiva de la autonomía local. Es cierto que, en esto, poco se podía hacer, dada la predeterminación estatutaria. Pero, quizás, hubiera sido cuestión de echarle imaginación, y haberse pensado un poco más la Ley durante su procedimiento de elaboración.

Por ejemplo, se podrían haber establecido sistemas de voto ponderado a favor de los representantes locales, cuando el Consejo se hubiera de pronunciar en el ejercicio de sus funciones consultivas, dando más valor a su voto que al de los representantes autonómicos, por razón de los intereses locales. De hecho, entendemos que aún podría acogerse esta solución, bien a través del reglamento autonómico de desarrollo de la Ley, o, en su defecto, mediante el reglamento interno de funcionamiento del órgano, dada la habilitación que el artículo 4.1 hace a que, “como órgano colegiado integrado por representantes de distintas Administraciones Públicas, pueda establecer sus normas de funcionamiento”. Sería algo tan simple como desarrollar el régimen jurídico de adopción de acuerdos del artículo 11 de la LCACL arbitrando soluciones de este tipo, por supuesto, dentro de los márgenes legales⁴⁵. Otra posible solución hubiera sido la de atribuir la Presidencia del Consejo a un representante de la esfera local, al efecto de que pudiera dirimir los empates con su voto de calidad, al menos cuando se tratara de acuerdos relativos al ejercicio de funciones consultivas.

⁴⁵ Al respecto, debe tenerse en cuenta el artículo 91.2 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía, según el cual:

“Los órganos colegiados en los que participen representantes de otras Administraciones Públicas (...) ajustarán su organización interna y funcionamiento, además de a lo previsto en el apartado anterior, a sus normas reguladoras que, en el marco de esta Ley, podrán completar su régimen de composición, estructura interna, elección de cargos, convocatorias, sesiones y, en su caso, adopción de acuerdos”.

En definitiva, éstas, y otras soluciones, quizás hubieran sido posibles, atenuando así el condicionamiento estatutario. Pero no ha habido tiempo para pensarlas. La tramitación de la Ley por la vía de urgencia lo ha impedido. Da la impresión, por ello, de que no ha habido voluntad política de promover otro tipo de soluciones. Es por esto que, en nuestra opinión, en lo que hace a su configuración como mecanismo de participación de los entes locales andaluces en las decisiones de la Comunidad Autónoma, la Ley no ha cumplido las expectativas. Se ha quedado, más bien, en el terreno de las medidas estéticas, que en el de las soluciones útiles, habiéndose perdido una muy buena oportunidad para fortalecer la garantía de la autonomía local en Andalucía.