

## Crónica Parlamentaria

### La Ley por la que se crea el Consejo Andaluz de Concertación Local

La Legislatura que acaba de concluir, que concentró buena parte de sus esfuerzos en la tarea estatuyente, ha desplegado sin embargo una intensa actividad legislativa en su recta final. Así, en el mes de diciembre, además de los presupuestos, el Pleno llegó a aprobar seis nuevas leyes: la Ley de farmacia, de puertos, de la RTVA, de designación de senadores, de la Agencia Tributaria Andaluza y del Consejo Andaluz de Concertación Local. Un dato sin duda significativo es que la cuatro últimas citadas traen causa del recién reformado texto estatutario, y alguna de ellas supone un paso previo necesario –o, al menos, muy conveniente– para proseguir el desarrollo normativo del nuevo Estatuto de Autonomía en un aspecto tan esencial cual es la articulación territorial de la Comunidad Autónoma.

Efectivamente, en el BOJA núm. 252, de 26 de diciembre de 2007, se ha publicado la Ley por la que se crea el Consejo Andaluz de Concertación Local, dictada en cumplimiento directo del Estatuto, toda vez que su artículo 95 contiene un inequívoco “mandato impositivo de legislación” dirigido al Parlamento, que éste se ha prestado a satisfacer sin dilación:

“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”.

En el contexto de procurar una mayor *interiorización* del régimen local en la Comunidad Autónoma que caracteriza a este segundo proceso estatuyente, pero intentando al tiempo preservar al máximo la autonomía local constitucionalmente garantizada, surgió la idea de implantar en el sistema político autonómico un órgano de representación local llamado a participar en la toma de decisiones autonómicas. La razón de ser inicial de esta idea caía por su propio peso en dicho contexto: Si, en efecto, inicialmente algunas de las pro-

puestas 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.

Ésta es la lógica que rezuma 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 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”.

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 Andaluz de Concertación Local. 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 anda-

luz por el contrario se presenta como un “órgano mixto con representación de la Junta de Andalucía y de los Ayuntamientos andaluces”.

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. 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) se ve seriamente afectada, cuando no –sin tapujos– neutralizada enteramente 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.

Ciertamente, la actuación conjunta de los gobiernos locales con el resto de los niveles de gobierno, a fin de lograr un objetivo común –la mejor prestación posible de los servicios que reclama la construcción del Estado social–, que ninguna de las Administraciones podría alcanzar actuando por separado,

presupone la existencia de canales y procedimientos de cooperación interadministrativa. Y pocas dudas hay que albergar acerca de que los entes locales deben ser parte consustancial del entramado de relaciones característico de dicha concepción del federalismo. Sólo la cooperación –que no la imposición, siempre generadora de conflictos– puede impulsar avances reales y efectivos en la construcción del Estado Social.

El problema reside, a nuestro juicio, en residenciar en un solo órgano tareas que tienen diversos alcance, 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 Ley del Consejo Andaluz de Concertación Local. De ello tendremos ahora que ocuparnos.

### 1. EL CONSEJO ANDALUZ DE CONCERTACIÓN LOCAL. COMPOSICIÓN Y ADOPCIÓN DE ACUERDOS

En puridad, el Consejo Andaluz de Concertación Local (en adelante, CACL) desarrollado en la Ley 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). En resumidas cuentas, el nuevo Consejo vendría a concentrar y monopolizar, desde el punto de vista orgánico, las relaciones entre la Comunidad Autónoma y la Administración Local. Y ello, en principio, porque así lo permitiría el art. 95 del Estatuto; precepto que es parafraseado, con el “exceso” que más tarde se verá, en el art. 1 de la Ley al definir el CACL como “órgano para la relación, colaboración y coordinación entre la Administración de la Junta de Andalucía y las Entidades Locales andaluzas”.

Pues bien, pese a que el nuevo Consejo venga a absorber el Consejo Andaluz de Provincias, no se garantiza estrictamente la presencia directa de las Diputaciones Provinciales, toda vez que la representación del nivel local de go-

bierno 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 (artículo 5.1. b) de la Ley)–. Nada impediría, pues, con esta redacción, que los diez integrantes locales del CACL fuesen exclusivamente representantes municipales. Posibilidad que, de nuevo, tendría alguna base estatutaria, ya que, como acabamos de indicar, el art. 95 del Estatuto configura al órgano como un órgano de relación entre la Junta de Andalucía y los Ayuntamientos, soslayando la presencia provincial.

## 2. LA DUDOSA CONCEPTUACIÓN DEL CACL COMO ÓRGANO DE COORDINACIÓN

El CACL se define en el artículo 95 del Estatuto como un “órgano 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”. El CACL se configura, pues, estatutariamente como un típico órgano de colaboración o cooperación. Por el contrario, la definición que del mismo da el artículo 1 de la Ley no es, desde luego, idéntica:

“La presente Ley 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”.

Así, un Consejo concebido estatutariamente como órgano de colaboración se transubstancia, por obra y gracia del legislador, en un órgano *coordinador*. Y desde luego no cabe presumir que sea un simple error o desatención del autor de la norma, pues el legislador sabe –o debería saber– que, por más que las nociones de cooperación y coordinación arraiguen en un mismo sustrato común, constituyen categorías jurídico–constitucionales independientes que tienen sustantividad propia y, lo que es más importante, que conllevan unos efectos radicalmente diferentes en el desenvolvimiento de las competencias en nuestro Estado de las Autonomías.

De hecho, en buena medida, la construcción jurisprudencial del principio de cooperación se ha realizado en diálogo constante con la noción de “coordinación”, de tal suerte que el contenido de ambos conceptos ha terminado fraguándose por contraste y paralelamente. No puede extrañar que los prin-

cipios de cooperación y coordinación hayan tenido en sede jurisprudencial –y doctrinal– vidas paralelas, pues al fin y al cabo ambas técnicas persiguen el mismo objetivo. En un sistema competencial que no funciona con base en un criterio de rígida separación material, es inevitable que en muy diferentes sectores materiales concorra la acción de diferentes niveles de gobierno, intentando cada uno de ellos –en el marco de sus respectivas atribuciones– marcar su propia orientación política. En estas circunstancias, y en el caso de que se proceda aisladamente sin tomar en consideración la posición ajena, se corre el riesgo de que las diferentes intervenciones se interfieran negativamente con la consiguiente merma de su eficacia, que, por el contrario, se habría visto intensificada de haberse actuado concertadamente. A evitar estos inconvenientes tienden tanto las técnicas de cooperación como las de coordinación, pues ambas «se orientan a flexibilizar y prevenir disfunciones derivadas del propio sistema de distribución de competencias» [STC 214/1989, FJ 20º f)]. En resumidas cuentas, el «principio de cooperación impone que se arbitren mecanismos o cauces de colaboración mutua a fin de evitar interferencias y, en su caso, dispersión de esfuerzos e iniciativas perjudiciales para la finalidad prioritaria» (STC 118/1998, FJ 12º).

Pero hasta aquí llegan las similitudes entre los principios de cooperación y de coordinación; en todo lo restante, cada uno de ellos tiene sustantividad propia y plantea, en consecuencia, sus peculiares interrogantes.

Y las diferencias comienzan por su anclaje constitucional: expreso, en el caso del principio de coordinación; implícito, cuando de la cooperación se trata. Así vino a reconocerlo el Tribunal Constitucional la primera vez que abordó, en la STC 18/1982, el tema que nos ocupa:

«Como alega la Abogacía del Estado, la obligación de remitir los “Boletines Oficiales” se explica como un deber de colaboración dimanante del general deber de auxilio recíproco entre Autoridades estatales y autónomas. *Este deber*, que no es menester justificar en preceptos concretos, *se encuentra implícito en la propia esencia de la forma de organización territorial del Estado que se implanta en la Constitución*, aunque no es ocioso recordar que el principio de coordinación, en relación con las Comunidades Autónomas se eleva por la norma fundamental a la consideración de uno de los principios de actuación (arts. 103.1 y 152)» (FJ 14º; el énfasis es nuestro).

A partir de esta decisión se consolida la idea de que el deber de colaboración, al que están sometidos recíprocamente los diferentes niveles de gobierno, «*es de esencia* al modelo de organización territorial del Estado implantado por la Constitución» (STC 80/1985, FJ 2º). Y, consiguientemente, dada

su radicación en la propia esencia del Estado Autonómico, no podía sino reconocerse la naturaleza constitucional del principio que nos ocupa, como ha hecho expresamente el Tribunal Constitucional al denominarlo «principio constitucional de cooperación» (STC 146/1992, FJ 4º)<sup>1</sup>.

Pero desde el punto de vista de su virtualidad jurídica, la primordial diferencia entre ambos principios estriba en que, mientras que la coordinación puede ser impuesta por un determinado nivel de gobierno –presupuesta, claro está, su competencia sobre la materia coordinada–, la cooperación requiere inexcusablemente la participación voluntaria de todos los niveles de gobierno involucrados en la misma. Ya en la STC 80/1985, tras apuntarse que del deber general de colaboración dimanaba la obligación para el Estado y las CCAA de suministrarse recíprocamente información y proporcionarse auxilio, se apostilló de inmediato: «Pero como este deber no implica extensión alguna de las competencias estatales, el Estado no puede tratar de imponerlo mediante la adopción de medidas coercitivas, sino buscando para las que haya de adoptar la previa conformidad de las Comunidades Autónomas competentes que, por esta vía, participan en la formación de la voluntad estatal...» (FJ 2º). Así, pues, puede afirmarse que, allá donde terminan las competencias del Estado o de la Comunidad Autónoma para imponer la actuación concertada de ambos niveles de gobierno, comienza el terreno en el que el principio de cooperación se hace operativo, instando a que voluntariamente se logre el ejercicio coordinado de las competencias respectivas.

Esta imprescindible concertación de voluntades constituye, sin duda alguna, el principal rasgo distintivo que separa a las técnicas cooperativas de las genuinamente coordinadoras, como se cuidó de subrayar la STC 214/198 a propósito de las relaciones entre el Estado o las Comunidades Autónomas con los Entes Locales:

---

<sup>1</sup> Por lo demás, en la jurisprudencia constitucional se ha conectado repetidamente la noción de cooperación con la idea de “lealtad constitucional”. Así, en la STC 11/1986 la colaboración se conceptúa «como concreción de un deber general de fidelidad a la Constitución» (FJ 5º); y apelaciones a la «lealtad constitucional» jalonan la jurisprudencia vertida en torno a las prácticas cooperativas derivadas del poder de gasto del Estado (por todas, STC 13/1992, FJ 7º). En esta línea, P. Cruz Villalón ha sugerido la posibilidad de que la lealtad constitucional «pase a funcionar como un “supraconcepto” susceptible de abarcar fenómenos más específicos como son los más frecuentemente citados deberes de colaboración, de cooperación y de información, aparte otros» (“El principio de lealtad constitucional”, Conferencia dictada con motivo del X Aniversario de la creación de la Cámara de Cuentas de Andalucía).

«Si bien tanto unas como otras técnicas se orientan a flexibilizar y prevenir disfunciones derivadas del propio sistema de distribución de competencias, aunque sin alterar, en ninguno de los casos la titularidad y el ejercicio de las competencias propias de los entes en relación, lo cierto es que las consecuencias y efectos dimanantes de unas y otras no son equiparables. La voluntariedad en el caso de la cooperación frente a la imposición en la coordinación –ya que toda coordinación conlleva un cierto poder de dirección, consecuencia de la posición de superioridad en que se encuentra el que coordina respecto al coordinado– es, por sí mismo, un elemento diferenciador de primer orden, lo que explica y justifica que, desde la perspectiva competencial, distintas hayan de ser las posibilidades de poner en práctica unas y otras fórmulas» [FJ 20º f)].

Pero ha sido muy probablemente la STC 109/1998, en su FJ 13, la que, de forma más clara, ha sintetizado esta doctrina constitucional en torno a los diferentes alcance y efectos de los principios de cooperación y coordinación, aplicándolos en términos inequívocos a las relaciones que puedan trabarse entre una Comunidad y las Entidades Locales de su ámbito territorial:

“Cierto 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, «tra-

ducirse 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.)” [FJ 13].

Así concebido el principio de cooperación o colaboración, se comprende que una práctica muy extendida en el federalismo cooperativo consista en la instauración de órganos comunes de los diferentes niveles de gobierno o bien, más modestamente, en permitir la participación de un nivel de gobierno en órganos que se encuadran en la organización de otro. Comoquiera que sea, lo que resulta decisivo para delimitar la capacidad de actuación de tales órganos es que –como venimos reiterando– el principio de cooperación ciertamente reclama la creación de cuantos instrumentos se precisen para articular la actuación concertada, pero que ello ha de hacerse «sin alterar la titularidad y el ejercicio de las competencias propias de los entes en relación» (STC 118/1998, FJ 12<sup>o</sup>). Consecuencia lógica de este presupuesto es que, sobre la base exclusiva del principio de cooperación, no pueda dotarse de eficacia vinculante a las decisiones que adopten los órganos cooperativos, debiendo limitarse por tanto a ser foros de debate y discusión política.

Así lo dejó bien claro el TC la primera vez que tuvo que abordar este tema a propósito de la regulación que de las Conferencias Sectoriales hacía la LOAPA:

«Como venimos señalando, el legislador estatal no puede incidir en el ejercicio de las competencias que, de acuerdo con el esquema constitucional de distribución de las mismas, hayan asumido las Comunidades Autónomas. De aquí que dichas conferencias no puedan sustituir a los órganos propios de las Comunidades, ni sus decisiones puedan anular las facultades decisorias de los mismos; las conferencias sectoriales han de ser órganos de encuentro para el examen de problemas comunes y para la discusión de las oportunas líneas de acción» (STC 76/1983, FJ 13<sup>o</sup>).

Por consiguiente, los órganos que puedan instaurarse en concreción del principio de cooperación están 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 Co-

munidad 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 13º). 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 9º b)].

Un supuesto sin duda especial, que merece una mención específica, es el relativo a la materia planes de reconversión industrial, en relación con la cual el bloque de la constitucionalidad ha diseñado un muy singular régimen competencial. Singularidad tan marcada que el Tribunal Constitucional, a propósito de la ejecución de tales planes, ha llegado a hablar de “tarea común”, evocando así la institución, de origen germano, en la que más intensamente se proyecta la vertiente cooperativa del federalismo<sup>2</sup>: «Todas estas razones determinan el carácter concurrente de las competencias de ejecución estatales y autonómicas, o, para ser más exactos, que la ejecución de los planes de reconversión industrial es una tarea común o responsabilidad común del Estado y las Comunidades Autónomas, por cuanto requiere la necesaria confluencia del ejercicio de potestades estatales y autonómicas para la consecución de unos objetivos comunes» (FJ 5º)<sup>3</sup>. Pues bien, el interés que despierta la práctica “orgánica” seguida en torno a la ejecución de estos planes reside, no tanto en que, dada su condición de “tarea común”, pueda considerarse perfecta-

---

<sup>2</sup> Consúltese sobre el particular Enoch Albertí Rovira: *Federalismo y cooperación en la República Federal Alemana*, CEC, Madrid, 1986, págs. 515–532; Manuel Medina Guerrero: *La incidencia del sistema de financiación en el ejercicio de las competencias de las Comunidades Autónomas*, CEC, Madrid, 1992, págs. 218–231; Pablo Santolaya Machetti: *Descentralización y cooperación*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1984, págs. 184–196.

<sup>3</sup> Y proseguía a continuación dicho FJ 5º: «En cualquier caso, lo que debe quedar claro es que, por la misma concurrencia competencial a ejercer en régimen de responsabilidad común, las Comunidades Autónomas afectadas con competencias para la ejecución de los planes no pueden quedar ausentes de los órganos de ejecución que el Estado en virtud de su competencia haya establecido».

mente legítima la instauración de “órganos comunes” u “órganos mixtos” a los que se dote de capacidad decisoria, sino en que ha permitido al Tribunal Constitucional avanzar en la delimitación de los requisitos que han de satisfacer estos órganos si se pretende salvaguardar la posición constitucional de todos los niveles de gobierno integrantes de los mismos. En efecto, al abordar en la STC 29/1986 el examen de la normativa reguladora de dichos órganos<sup>4</sup>, claramente se decantó por exigir que en el mismo debía garantizarse una posición equilibrada entre los representantes del Estado y los de las Comunidades Autónomas:

«En relación con tales preceptos, debe admitirse que se trata de actuaciones en que se ejercen competencias concurrentes, de acuerdo con las consideraciones expuestas y en atención al entrecruzamiento de competencias, si bien no puede olvidarse que en este caso se trata del desarrollo y ejecución de planes establecidos por el Estado en áreas determinadas del territorio nacional. Por ello, para la ejecución o desarrollo de estas zonas en el ámbito territorial de la Comunidad de Galicia *no puede estimarse ajustado a la Constitución el predominio o superior participación de la Administración del Estado en la Comisión Gestora –y oficina ejecutiva–, bien por razón del número de sus representantes, o por ostentar la presidencia de la Comisión Gestora –o la Dirección de la oficina ejecutiva–*. En este sentido, debe entenderse que el art. 30, párrafo 2.º, del Real Decreto-ley no es constitucional en cuanto establece que la Comisión Gestora estará presidida por el representante del Ministerio de Industria y Energía, y que el nombramiento del Director de la Oficina Ejecutiva será propuesto al Ministerio de Industria y Energía por el Presidente de la Comisión Gestora, oída ésta» [FJ 9º C) b)].

Al asumir el TC que en este tipo de órganos mixtos el Estado no puede ostentar una posición preeminente<sup>5</sup>, nuestra jurisprudencia constitucional parece alinearse con el concepto de “Administración mixta” que el Tribunal Constitucional Federal alemán considera constitucionalmente ilícita, en el que incluye, entre otras, a aquellas que se basan en una organización administrativa de la que resulta una situación de supraordenación de las autoridades del Bund sobre las de los Länder<sup>6</sup>.

---

<sup>4</sup> En concreto, se trataba de los órganos establecidos en el Real Decreto Ley 8/1983 para la ejecución o desarrollo operativo de las actuaciones de fomento de la reindustrialización en las zonas de urgente reindustrialización.

<sup>5</sup> Véase también la STC 199/1989, FJ 3º.

<sup>6</sup> Por ejemplo, *BVerfGE* 11, 105 (124).

Hasta aquí los límites y posibilidades que cabe extraer de la jurisprudencia constitucional a propósito de los órganos mixtos de cooperación o colaboración; naturaleza ésta a la que debe responder el CACL según los términos inequívocos del artículo 95 del Estatuto de Autonomía. Decíamos, sin embargo, que su Ley reguladora se abre precisamente asignándole la condición de “órgano de coordinación”, lo que ya suscita dudas acerca de su adecuación al texto estatutario. Pero, sin duda, los problemas al respecto se agudizan tras la lectura de su articulado, pues hay indicios que permiten sospechar que tal denominación, lejos de ser retórica, puede tener un contenido efectivo. Pero veamos esta cuestión con mayor detalle.

### 3. LA “OCULTA” NATURALEZA DEL CONSEJO ANDALUZ DE CONCERTACIÓN LOCAL. EL PROCEDIMIENTO DE ADOPCIÓN Y LA EFICACIA DE SUS ACUERDOS

Un aspecto especialmente problemático de la Ley reside en el mecanismo de adopción de acuerdos. El CACL se configura como un órgano mixto estrictamente paritario, en cuanto se halla integrado, de una parte, por los diez representantes locales mencionados y, de otro lado, por otros diez representantes de la Comunidad Autónoma (artículo 5.1.a) de la Ley), a saber: el titular de la Consejería competente en materia de Administración Local –que ostenta la presidencia del CACL (artículo 6)–, el Director General competente en materia de Administración Local y ocho vocales designados por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía. Pues bien, para la adopción de acuerdos basta la mayoría simple, siendo determinante el voto de calidad del presidente en caso de empate (artículo 11). En consecuencia, resulta sencillamente imposible que el CACL adopte alguna decisión que no esté respaldada por la Comunidad Autónoma, pues, aun en la hipótesis –prácticamente de ficción por elementales razones políticas– 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. Obviamente, 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.

Con todo, la absoluta preeminencia que la Ley atribuye a la Junta de Andalucía 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 tra-

mitación 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, 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.

Manuel Medina Guerrero