

REVISTA DE ESTUDIOS REGIONALES

I.S.S.N.: 0213-7585

2ª EPOCA Septiembre-Diciembre 2021



122

SUMARIO

Irvin Mikhail Soto Zazueta. Provisión de servicios públicos locales en México: El efecto de la concentración de la población y la influencia de los municipios vecinos

María del Carmen Pérez-Peña, Mercedes Jiménez-García y M^a del Carmen Pérez González. El diferencial comportamiento de la pobreza en el municipio de Jerez de la Frontera durante el periodo 2008-2014

Luis Felipe Brito-Gaona y Emma M. Iglesias. Inversión privada, gasto público y presión tributaria en Ecuador

José Miguel Escribano Zafra, Manuel Zafra Víctor y Juan Montabes Pereira. Consejo Andaluz de Concertación Local: Un marco para las relaciones intergubernamentales

Diana Patricia Gutiérrez Mejía, Víctor Hugo Nauzán Ceballos y Yudy Marlen Bonilla Bonilla. Salarios de eficiencia, productividad, competitividad y oportunidades del Acuerdo Comercial con la Unión Europea en el sector agrícola de Cundinamarca - Colombia

Patricia Hernández Medina, Gabriel Ramírez Torres y Sandra Peñaherrera Acurio. Empowerment and female entrepreneurship, a rural-urban comparison, Canton Latacunga, Cotopaxi Province

Recensiones y reseñas bibliográficas

Consejo Andaluz de Concertación Local: Un marco para las relaciones intergubernamentales

Local Consultation Council of Andalusia: A framework for the intergovernmental relations

José Miguel Escribano Zafra
Manuel Zafra Víctor
Juan Montabes Pereira
Universidad de Granada

Recibido, Octubre de 2019; Versión final aceptada, Abril de 2020.

PALABRAS CLAVE: Entes locales, Relaciones intergubernamentales, Relaciones interadministrativas, Comunidad Autónoma de Andalucía, Cooperación, Colaboración, Acuerdos, Ley.

KEY WORDS: Local entities, Intergovernmental relations, Interadministrative relations, Autonomous Community of Andalusia, Cooperation, Collaboration, Agreements, Law.

Clasificación JEL: H77, H83

RESUMEN:

El presente trabajo trata el Consejo Andaluz de Concertación Local, un órgano de diálogo y colaboración permanente entre la Junta de Andalucía y los ayuntamientos andaluces. Tras la reforma aprobada en 2014, su función ha pasado a ser residual ya que el Consejo Andaluz de Gobiernos Locales no ha solicitado su reunión. Las relaciones que se despliegan en este órgano están más cerca de ser unas relaciones interadministrativas que intergubernamentales. Se echa en falta un órgano de cooperación de alto nivel entre la Junta de Andalucía y los EELL, donde los EELL hagan valer su autonomía.

ABSTRACT:

The present work focuses on the Local Consultation Council of Andalusia, having already reached more than ten years since its commissioning. The interest of this organ has to do with its quality of being an encounter and dialogue means among different spheres of power to plan, decide and implement public policies within a region. Local autonomy is shown not only on the competences that Local Entities may have, but also on the possibility of taking part in the processes of deciding about issues they are interested in.

So then, the main objective of this paper is to offer a global vision of the LCCA to determine the position occupied within the relationships between the Autonomous Community of Andalusia and the Andalusian Local Entities.

Moreover, this paper also considers the background both in Spain as a whole and in the Autonomous Community of Andalusia, and it does not forget the cases of Italy and Germany. We consider the distinction between intergovernmental and interadministrative relationships too. We have also pointed out the changes as to its functioning, operated by the reform in 2014, as well as the main consequences they have provoked. We also explain the main characteristics of the LCCA as being an encounter and dialogue permanent organ between the Autonomous Community and the Local Entities. We also refer to the regulation as to group membership and agreement system. It is also added a classification of functions included in the Act that rules it.

In the making of this paper we have followed a methodology mainly based on a revision of all the regulations related to this organ as well as the agreements and documents emanated from it. Moreover, a revision of the available doctrine has also been made.

So then, results show clearly that, ten years after having started working, the LCCA is not accomplishing the objectives it was created for, that is, being an exclusive space of encounter and discussion between the representatives of the Local Entities and those of the Autonomous Community of Andalusia.

Relationships in the autonomic and local spheres are closer to interadministrative than to intergovernmental ones. Despite the fact that it is referred to the Junta de Andalucía as one of the political actors (including the Parliament of Andalusia, the President and the Council of Government), relationships with Local Entities are only seen in an executive field.

The autonomic level does not respect enough the autonomy recognized to the Local Entities. This fact is supported by the jurisprudence emanated from the Supreme Court, as seen in different sentences in relation to the inform of the Local Governments Council of Andalusia (LGCA), in the sense that participation of this organ is compulsory not only when competences of the Local Entities can be affected during the making of bills, laws, plans or projects by the Autonomous Community, but also when those competences could be affected in any case.

We have also been able to check that this organ (LCCA), which is the most important one, as it is established in the Statute of Autonomy for Andalusia, after the reform in 2014 does not fulfil one of its more important functions, that is, being a dialogue and collaboration permanent organ, because its members do not meet. So, if the most important encounter and dialogue organ does not meet, there are not any real relationships, there are not any meetings. Moreover, some functions have been delegated to a permanent commission.

So then, we can point out that in the present situation, it is confirmed that in Andalusia there are not any instruments for dialogue and political cooperation. It is necessary a meeting place to foster that cooperation between the Junta de Andalucía and the Local Entities of the Autonomous Community. Autonomic level of government should not be

above Local governments, but there should exist a real space for intergovernmental relationships. It would be necessary the existence in Andalusia of an organ similar to the State Conference of Presidents for Autonomous Communities. In our case, this organ should be composed by a number of mayors and presidents of provincial governments to be considered an instrument for intergovernmental relationships. In this way, there would be a real political and territorial plurality. In this organ they would deal with matters related to autonomic competence, but specially oriented to achieve the interest both local and autonomic. That is the reason whereby there should be a position of equality between the political actors.

1. INTRODUCCIÓN

El presente trabajo pone el foco en el Consejo Andaluz de Concertación Local (en adelante CACL), al haberse cumplido ya algo más de diez años de su puesta en funcionamiento. La creación de este importante órgano se contemplaba en el Estatuto de Autonomía para Andalucía de 2007 (en adelante EAAnd). La hipótesis que nos planteamos es que, una década después se observa que este órgano no está cumpliendo con los objetivos para los que fue creado, a saber, servir de máximo foro de encuentro y debate entre los representantes de la Administración Local y los de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Por lo tanto, trataremos de determinar a qué causas estructurales puede atribuirse que el Consejo no esté cumpliendo con su principal objetivo así como dilucidar las razones por las que este órgano no ha tenido la visibilidad suficiente para la Administración local. Para ello, comenzaremos con un marco teórico sobre Relaciones Intergubernamentales, plantearemos una visión global del CACL, intentando, como objetivos específicos conocer los antecedentes y su creación legal, desarrollar sus características y su ámbito de actuación, conocer los cambios introducidos por la reforma del año 2014, estudiar su composición, régimen de acuerdos y funciones. Por último, para la realización de este trabajo se ha seguido una metodología basada principalmente en la revisión de la normativa existente al respecto, así como de los acuerdos y demás documentación procedente de este Consejo. Además, se realiza una revisión de la doctrina disponible.

2. MARCO TEÓRICO

A la hora de definir las Relaciones Intergubernamentales (RIG), William Anderson (1960) las entendió como “un importante contingente de actividades o interacciones que tienen lugar entre unidades de gobierno de todo tipo y nivel territorial de actuación” (p. 3).

Wright (1997) las define como un “importante cuerpo de actividades o interacciones que ocurren entre las unidades gubernamentales de todos los tipos y niveles dentro del sistema federal” (p. 68).

En España, de forma sintetizada lo presenta Hernández (2006), cuando conceptúa las RIG a partir de “...los vínculos de coordinación, cooperación, apoyo mutuo e intercambio de acciones que se dan entre dos o más instancias de gobierno” (p.37). También pueden entenderse las RIG como “el conjunto de los procesos y mecanismos de interacción, negociación, conflicto y colaboración entre los gobiernos centrales y subnacionales para adoptar decisiones de política pública” (Colino, 2017, p. 238).

3. CONSEJO ANDALUZ DE CONCERTACIÓN LOCAL

3.1. *Antecedentes y creación legal*

El CACL es anterior en el tiempo a la creación del Consejo Andaluz de Gobiernos Locales (en adelante, CAGL). Sin embargo, no es el primer órgano andaluz donde se dan cita las administraciones autonómicas y locales para tratar asuntos de interés mutuo. Así, podemos mencionar al Consejo Andaluz de Provincias, creado por el Decreto 127/1982, de 13 de octubre, que tuvo su posterior regulación a través 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. Se trataba de un órgano de cooperación entre el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía y las diputaciones andaluzas, con la finalidad de establecer provisionalmente mecanismos de colaboración entre ambas instancias.

Poco después se creó el Consejo Andaluz de Municipios, mediante la Ley 3/1988, de 3 de mayo. A estas estructuras acabó sumándose la Mesa de Concertación Local, fruto del convenio de 14 de junio de 2005 entre la Junta de Andalucía y la Federación Andaluza de Municipios y Provincias

(FAMP). El Consejo Andaluz de Municipios fue concebido como un “órgano permanente de colaboración entre la Administración de la Comunidad Autónoma de Andalucía y los municipios comprendidos en su territorio” (art. 1). Este Consejo debía informar los anteproyectos de ley y decretos reguladores de los distintos sectores de la acción pública que afectasen al ámbito de competencias de la Administración municipal, y podía atribuir y delegar competencias en favor de los municipios (art. 4).

Esta modalidad de participación de los EELL en sede autonómica ya contaba con más de veintisiete años y precisaba no solo de una modernización, sino también de una corrección de las disfunciones que esos dos órganos habían padecido; sobre todo en su sistema de funcionamiento y en la elaboración de las consultas formuladas.

El salto cualitativo en este ámbito se da a partir de la reforma del año 2007 del EAAnd. En él se preveía la creación 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” (art. 95).

Por tanto, ello supuso “un avance significativo en la «interiorización» de las entidades locales en la Comunidad Autónoma y, por tanto, también en la articulación de las relaciones entre los dos niveles territoriales” (Salazar, 2012, p. 1463).

En desarrollo de esta previsión estatutaria se aprobó la Ley 20/2007, de 17 de diciembre, por la que se crea el Consejo Andaluz de Concertación Local. Posteriormente, será la Ley 5/2010, de 11 de junio, de autonomía local de Andalucía (en adelante, LAULA) la que vuelve a regular este órgano, como supremo y paritario de colaboración, remitiéndose las atribuciones, composición y funcionamiento a su ley, algo que ya existía desde 2007. Por último, el CACL ha sido modificado finalmente por la Ley 5/2014, de 30 de diciembre, en la que profundizaremos más adelante.

Su regulación estatutaria se sitúa en el Título III del EAAnd bajo el nombre de “Organización Territorial de la Comunidad Autónoma”, donde aparece este órgano al que el Estatuto no pone nombre, ya que será después cuando su ley reguladora lo denomine como Consejo de “Concertación”.

Sobre el emplazamiento del artículo 95 en el propio EAAnd, podemos decir que las Relaciones de la Administración de la Comunidad Autónoma y la Administración Local no deberían situarse en el Título III sino en el Título IX denominado “Relaciones institucionales de la Comunidad Autónoma”, para poder hablar así de una equiparación de los dos actores que intervienen en esta relación, haciendo valer la autonomía local.

Además, la previsión estatutaria del artículo 95 sobre este Consejo no parece que aporte nada nuevo ya que este órgano viene a ocupar el lugar de los que hasta ahora venían funcionando y supondría solamente una mera reordenación de la organización administrativa de la Junta de Andalucía. A pesar de ello, no se continúa con la misma situación debido a que, con la creación de este órgano, se dota de mayor eficacia al sistema de relaciones entre la administración autonómica y la local, cambiando el proceso de emisión de informes y creando en él una comisión permanente.

Por su parte, el contenido de la ley del 2007 no responde a las previsiones recogidas en el Estatuto, como era lo previsible, porque lo mínimo hubiera sido crear un órgano de encuentro entre los dos ámbitos, un órgano de participación de los EELL y el ámbito político autonómico, donde se pudieran desarrollar y materializar las RIG de una forma correcta y respetuosa especialmente con la parte local. Sin embargo, podemos decir que las previsiones de esta ley se aproximan más a unas relaciones interadministrativas que a unas intergubernamentales. De acuerdo con Magre, Navarro y Zafra (2019), la situación de las CCLL en los procesos decisionales del ámbito autonómico es débil y, a pesar de que participan formalmente, no cuentan con poder de influencia.

Las relaciones que se ponen de manifiesto en este órgano son más acordes a la intención del artículo 58 de la LRBRL. Ello es así en la medida en que, tal y como indica el párrafo 3 del artículo 85 de la LAULA, “los órganos paritarios de colaboración tendrán el carácter deliberante o consultivo”, por lo que este órgano solo es utilizado para dar audiencia o consultar a los EELL andaluces en las materias que les puedan afectar, pero no para dar una participación efectiva de las CCLL andaluzas a los que puedan afectar los proyectos normativos, y/o planes propuestos por la Comunidad.

Las CCLL son gobiernos y administraciones que se ocupan de la gestión de una parte del territorio y sus gobiernos son democráticamente elegidos, por lo que no son un actor político cualquiera. Las relaciones de estos, cuanto menos con el ámbito autonómico, deben respetar el princi-

pio de que el común interés en algo concede el derecho de participar en la dirección y gestión de ese algo (García Pelayo, 1996, p. 208). Y es que la participación de las CCLL es necesaria porque entendemos que estas organizaciones políticas y administrativas son capaces de aportar o de limitar recursos a la acción de otras instancias políticas, o dicho de otro modo, de reducir sus factores de incertidumbre. Y ello debe constar en la normativa para que el legislador sectorial, tanto estatal como autonómico en cada una de las materias en las que son competentes, dote a los EELL de cierta capacidad de actuación.

Sin embargo, la situación problemática de las CCLL deriva de la propia LRBRL, en la medida en que es clara al no identificar competencias locales (art. 25). Establece que los municipios ejercerán competencias propias en los términos de la legislación del Estado y de las CCAA sobre las materias allí recogidas y debiendo estos atender a los criterios de descentralización y proximidad, ponderando la capacidad de gestión de los EELL y la naturaleza de la actividad pública (art. 2.1).

Los legisladores sectoriales cuentan con un amplio margen de discrecionalidad y sólo resulta fiscalizable en caso extremo: cuando la imagen de la institución queda desnaturalizada y socialmente irreconocible. La doctrina de la garantía institucional, asumida por el Tribunal Constitucional, se alza como un límite extremadamente indeterminado (el concepto *socialmente reconocible*) que permite al legislador sectorial elegir, libremente, entre el máximo del reconocimiento de competencias o el mínimo de garantizar intervención o participación mediante informe o audiencia (Zafra, 2013, p. 286).

En el caso de la LAULA, esta define el Consejo, según el artículo 85, como “el órgano supremo de colaboración entre la Comunidad Autónoma y los gobiernos locales”, no siendo acorde con el artículo 95 del EAAAnd. Desde nuestro punto de vista, lo conveniente hubiera sido que, con la aprobación de la LAULA, la ley de 2007 hubiera sido derogada, sobre todo porque si con la LAULA se creaba el CAGL, no tenía mucho sentido mantener dos órganos para funciones prácticamente similares y así evitar duplicidades innecesarias (Zafra, 2015, p. 340). Estas duplicidades son evidentes desde 2008, año en el que comienza a funcionar el CAGL y continúa incluso con la aprobación del reglamento de funcionamiento del CAGL mediante el Decreto 263/2011, de 2 de agosto, siendo desempeñados por los dos órganos, tanto el CAGL como el CACL. Solo con la reforma de 2014 puede decirse que desaparecen las duplicidades en esta materia.

Por su parte, en el ámbito europeo, la participación de las CCLL en aquellos asuntos que les afecten es un derecho reconocido en el artículo 4 de la Carta Europea de la Autonomía Local (CEAL), que ordena que “las Entidades locales deben ser consultadas, en la medida de lo posible, a su debido tiempo y de forma apropiada, a lo largo de los procesos de planificación y de decisión para todas las cuestiones que les afecten directamente”. Así, la Recomendación 171 del Congreso de Poderes Regionales y Locales del Consejo de Europa, de 2 de junio de 2005, que se refiere a la obligación de consultar a los EELL en aplicación de la CEAL, establece que esa consulta debe llevarse a cabo sobre todo en materias relativas a asuntos financieros y económicos, planificación territorial, medio ambiente, desarrollo local, etc. (Medina Alcoz, 2009).

Estos antecedentes europeos se refuerzan con experiencias de este tipo que se desarrollaron concretamente en Alemania y en Italia.

En el caso alemán, las relaciones con las CCLL son competencia de los Länder. Esto permite que, en el ámbito regional, se haya producido un mayor desarrollo normativo relacionado con los instrumentos de participación de los EELL en otros niveles de gobierno (Díez Sastre, 2006). Ello se manifiesta en la creación del Consejo Local del Land de Renania-Palatinado. Font i Llovet (2006) recoge que:

“La previsión de que se dé audiencia a los municipios en el procedimiento legislativo se recoge asimismo en las Constituciones de los Länder de Sajonia y Brandemburgo y durante los años noventa previsiones semejantes se incorporaron a los Länder de Baviera, Sarre y Turingia” (p.30).

Mayor relevancia tiene la experiencia italiana al haberse producido una generalización de este tipo de órganos de participación de los EELL en los procedimientos normativos de los niveles regional y estatal. Cabe mencionar la novedad que introdujo la Ley Constitucional 3/2001, de 18 de octubre, en el Título V de la Constitución italiana que posibilitaba la participación de los gobiernos de las regiones y municipios en la Comisión Parlamentaria para las Cuestiones Regionales, que es consultada para que dicte su parecer en proyectos de ley financieros o de asuntos comunes (Vandelli, 2005).

Tiene más interés para este trabajo el Consejo de las Autonomías Locales que se creó en la reforma constitucional italiana. Este Consejo es definido como un “órgano de consulta entre las Regiones y los entes loca-

les". Se constituye exclusivamente como un órgano de representación de las CCLL y no como sede para el diálogo y la confrontación de ideas de las dos representaciones, la regional y la de los EELL. Se exige que este órgano forme parte de todos los estatutos regionales.

"En este punto, el derecho italiano ha aportado un nuevo e interesante elemento a la teoría constitucional europea, el de un órgano que, sin estar configurado como un senado, bien puede calificarse como cámara atrofada de representación local o cámara *in nuce* o *in fieri*" (Medina Alcoz, 2010, p. 646).

En la doctrina italiana se defendió la necesidad de que el Consejo estuviera formado únicamente por miembros de los EELL, debido a que si se daba la situación de que este órgano contara con algún representante del gobierno regional, se podría alterar las funciones de este (Rescigno, 2003). Con respecto a las competencias, los Estatutos les han reconocido la función de informar actos legislativos o administrativos de las regiones antes de ser aprobados.

Además, es necesario añadir que algunos estatutos han atribuido a los acuerdos del Consejo un mayor valor debido a que, si el informe realizado por este órgano es negativo, la asamblea regional se verá obligada a aprobar la medida objeto de informe por mayoría absoluta (Merloni, 2005, p. 183). Sin embargo, algunos estatutos y leyes regionales han establecido que, si se dictamina un informe negativo o positivo pero condicionado a la modificación parcial del acto, los órganos regionales pueden desatenderlo con una motivación expresa. Este es el caso de Toscana y Piamonte.

Volviendo a España, fruto de esta tradición europea se aprueba el Consejo de Gobiernos Locales en el Estatuto de Autonomía de Cataluña¹, y el siguiente en el tiempo será el CACL, aunque completamente distinto a la tradición europea y a la previsión catalana. Asimismo, el resto de CCAA han previsto también órganos de relación entre las CCLL y el ámbito autonómico. El País Vasco cuenta con el Consejo Vasco de Políticas Públicas Locales y Comisión de Gobiernos Locales de Euskadi. Recientemente la Comunidad de Canarias han creado en 2018 el Consejo Municipal de Canarias.

1 Artículo 85 de la Ley orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de autonomía de Cataluña.

Tras estos antecedentes, en nuestro caso andaluz se echa en falta una pieza esencial para que el mecanismo funcione. Es necesario evitar la vulnerabilidad de las competencias locales, para que de esa forma existan verdaderas RIG. Como dice el Profesor Zafra (2015, p. 311): “La tesis sería no solo la autonomía local frente al legislador sino más bien un mandato positivo dirigido a todos los poderes públicos y entre ellos al legislador”. De ahí que, más que una institución a preservar y proteger, se trataría de un objetivo a propiciar y conseguir. Es necesario fijar unos estándares de participación de los EELL de forma que la legislación, ya sea básica o sectorial, disponga de frenos para no invadir materias del ámbito local y para un reconocimiento real de las CCLL. Ese marco no puede funcionar como lo está haciendo hasta ahora, solo sujeto a la interpretación de los tribunales, sino que debe estar previamente fijado por las normas para que los poderes públicos, en su capacidad legislativa, reconozcan la necesaria identidad de los EELL. Solo así podrán cimentarse unas RIG consolidadas, que no terminen en un proceso de simple participación interadministrativa, o que lleguen a convertirse en una especie de regateo. Valga como ejemplo la regulación contenida en el artículo 14.11 de la Ley 18/2007, de derecho a la vivienda de Cataluña que condiciona las políticas municipales de vivienda con el gobierno autonómico a la obligación de las CCLL de comunicar el acuerdo de aprobación junto con un ejemplar del plan, otorgándose la comunidad el derecho de requerir más documentación e incluso directamente que modifique el plan según criterios de cumplimiento de la legalidad, disponibilidad presupuestaria y protección de intereses supralocales. Una situación parecida ocurre en la Ley 1/2010, reguladora del derecho a la vivienda en Andalucía, en la medida en que, para aprobar los Planes Concertados de Vivienda y Suelo, se requería para su aprobación municipal de la emisión de un previo informe de la Consejería de Vivienda y la posterior comprobación de los contenidos mínimos en la tramitación de estos planes, generando así sucesivos controles de legalidad por parte del gobierno autonómico sobre los poderes locales. Los municipios deben disponer de cierta ventaja comparativa para establecer las prioridades oportunas en los planes, que deben ser objeto de intercambio y negociación política. Esta ventaja se debe a que es la administración local la más cercana a los ciudadanos y la que mejor conoce las necesidades que deben quedar reflejadas en el plan.

Esta posición puede constatarse por la jurisprudencia del Tribunal Supremo en varias recientes sentencias² donde se pone de manifiesto, en relación a la omisión del informe del CAGL, que la participación de dicho órgano resulta preceptiva, no solo cuando resulten afectadas las competencias de los EELL por la tramitación de anteproyectos de leyes, planes y proyectos de disposiciones redactados por la Comunidad Autónoma dentro de sus competencias, sino también en aquellas otras que puedan quedar afectadas o tener incidencia en las CCLL. La repetida argumentación del alto tribunal es contundente sobre la grave “confusión” que sufre el legislador autonómico y sectorial en la medida en que es sorprendente que sean los tribunales los que deban hacer ver al ámbito autonómico que hay materias que, aunque no sean competencia local, van a tener una incidencia en el ámbito de los EELL a pesar de que no figuren recogidas de forma taxativa y pormenorizada en la ley. Son estas zonas materiales a las que no hay que dejar vulnerables, sino que se debe dotar de mayor seguridad y ámbito de actuación a las CCLL para que sus RIG con el ámbito autonómico sean reales.

Pensamos que es necesario dotar a los EELL más que de órganos de representación autonómica y local, que no van más allá de la confrontación, del fortalecimiento de un órgano de composición exclusivamente local y que, como ocurre en el ámbito italiano, en caso de que este órgano diera un informe negativo, se requiera de una mayoría cualificada del parlamento autonómico para superarlo.

3.2. Características y ámbito de actuación

Centrándonos en el estudio del Consejo, este órgano se enmarca en el modelo dualista ya que está integrado por miembros de ambas Administraciones. De esta manera, el órgano se configura como un instrumento de carácter cooperativo y colaborativo entre lo autonómico y lo local.

Además, es necesario destacar que el Estatuto andaluz, solamente nombra a los EELL municipales, más concretamente a los “Ayuntamientos andaluces”, por lo que podemos entender que quedan excluidos de este

2 Sentencia Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso Administrativo nº 395/2019 de 20 de marzo de 2019. <https://supremo.vlex.es/vid/774818857>

Sentencia Tribunal Supremo nº 950/2019 de 25 de marzo de 2019. <https://supremo.vlex.es/vid/774819425>

órgano el resto de entes. Esto no parece del todo deseable porque, si se pretende establecer un canal de diálogo con las CCLL, deberá ser, al menos, con los que tienen reconocimiento constitucional (municipios, provincias y agrupaciones de municipios diferentes a las provincias), sin perjuicio del resto que puedan existir, para que el diálogo sea verdadero y no una mera declaración de intenciones.

La regulación estatutaria no debe afectar a la validez y vigencia de las RIG autonómicas y locales, teniendo en cuenta que se le atribuye la función permanente de cooperación y diálogo entre ambas. Lo que se pretende es crear un mecanismo de interlocución de carácter no solo administrativo, sino también político³. Entendemos que esto posibilitaría y haría más sencillo el ejercicio de las competencias de las EELL en nuestra Comunidad así como considerar en qué asuntos podría fortalecerse la Administración local andaluza.

Por otro lado, el EAAnd también le atribuye a éste órgano carácter participativo en los procesos de elaboración y aprobación de normas autonómicas, ordenando tanto en la tramitación parlamentaria de las disposiciones legislativas como en las disposiciones de carácter general y en los planes que afecten de forma específica a los EELL. Asimismo, se configura como un instrumento consultivo debido a que, a través de ella, se modularía la intervención de las CCLL en aquellos asuntos autonómicos que les afecten.

En relación al ámbito de actuación del Consejo, éste no solo se limita a las decisiones que toma el gobierno de la Junta de Andalucía sino que, puede intervenir en los procedimientos normativos autonómicos tramitados en el Parlamento de Andalucía, a diferencia de la mayoría de órganos de cooperación que se crean entre Administraciones. Considerando que es el legislador autonómico el que desarrolla normativamente el régimen local, la labor de este instrumento actúa para contrarrestar ese dominio al permitir trasladar las legítimas reivindicaciones y necesidades del ámbito local. Este

3 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, 2017, pág. 226.*

último puede señalar aquellos aspectos de la nueva normativa que vulneran la autonomía local, lo que contribuye a garantizarles un ámbito de actuación propio.

Por último, este órgano puede ser centro de diálogo sobre los reglamentos autonómicos ya que estos, al igual que una ley ordinaria, pueden afectar al devenir de las CCLL. Sin embargo, al estar compuesto por representantes autonómicos y locales, no parece muy lógico que los proyectos normativos realizados por miembros de la Administración autonómica recibieran el informe contrario de los representantes autonómicos del Consejo. Esto supondría una pérdida de tiempo ya que la valoración expresada por el Consejo sería similar a lo establecido en el proyecto normativo en cuestión. Sería ideal que, con esta composición, el órgano desarrollara otro tipo de funciones más próximas al dialogo político.

3.3. La reforma del CACL

Este Consejo ha sufrido una sola modificación a través de la Ley 5/2014, de 30 de diciembre, del Consejo Andaluz de Concertación Local. Se trata de la última ley que se ha publicado para regular este órgano y gira en torno a la profundización de las competencias ya esbozadas en 2010 sobre autonomía local⁴.

De ahí que la Ley 5/2014 haga del CACL un instrumento de dialogo interinstitucional e intra-autonómico, aunque delimitando las competencias y el carácter no vinculante de las decisiones emanadas de éste. Esto se hace desde la propia naturaleza y adscripción que la legislación dispone, que es la de ser un órgano supremo de colaboración y concertación entre ambos niveles, pero un órgano de consulta, adscrito a una Consejería. Además la consulta es preceptiva en una serie de supuestos, pero no son vinculantes.

La primera previsión normativa que hemos señalado sigue la línea de lo estipulado en la previsión estatutaria de este Consejo, al definirlo como un órgano de colaboración entre instituciones, principio reconocido constitucionalmente. Aunque se hace referencia como uno de los actores a la

4 La Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía, ha creado, en su artículo 57, el Consejo Andaluz de Gobiernos Locales como "órgano de representación de los municipios y las provincias ante las instituciones de la Junta de Andalucía con la finalidad de garantizar el respeto a las competencias locales".

Junta de Andalucía (lo que incluye al Parlamento Andaluz, junto a la Presidencia y el Consejo de Gobierno), las relaciones de las CCLL solamente se han manifestado con el ámbito ejecutivo. Esto, junto con su adscripción a la Consejería competente en materia local de la Junta de Andalucía, su carácter deliberante y consultivo y el hecho de que la Exposición de Motivos de la ley se apoye en el artículo 58 de la LRBRL, revela que este Consejo constituye un órgano de colaboración interadministrativa, sin necesidad, por tanto, de ser regulado en el EAAAnd.

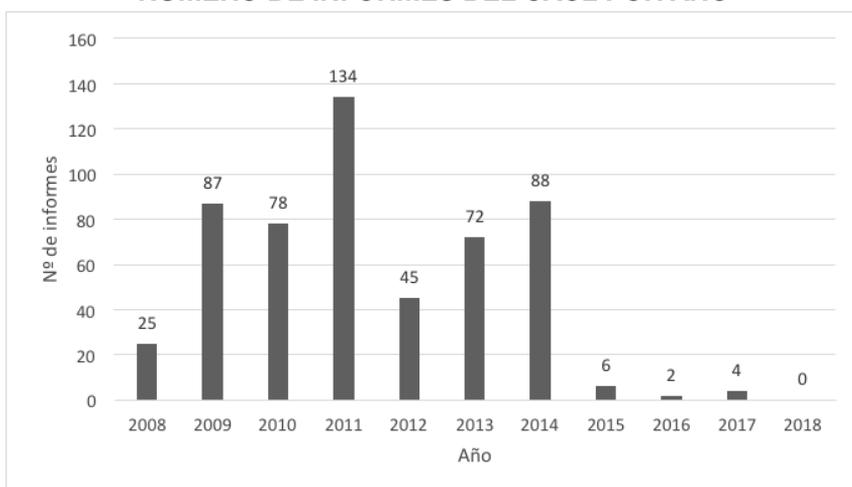
Ahora bien, con la reforma, se ha puesto de manifiesto un cambio radical en el funcionamiento de este órgano en la medida en que no se celebran apenas reuniones. Creemos que esta no fue la interpretación del legislador.

La razón por la que no se celebran apenas reuniones se debe a que desde la entrada en vigor de la reforma, no se le atribuye la función de informar los anteproyectos de ley y disposiciones generales que pudieran afectar al ejercicio de las competencias locales, que queda, en exclusiva, en manos del CAGL. Por tanto, el CACL actúa como una especie de segunda instancia, como órgano supremo, tal y como lo define la LAULA con el objeto de llegar a un consenso cuando el CAGL solicite su intervención en el caso de que no hayan sido aceptadas algunas de sus observaciones por el órgano promotor de la norma. Si no se informa en el CACL al amparo de esta norma no es porque el órgano proponente acepte todas las observaciones del CAGL, sino porque este último (de composición exclusivamente local) no ha solicitado su intervención, en la medida en que considera que no han quedado gravemente afectadas sus competencias.

Como puede observarse en el siguiente gráfico, el número de informes y de acuerdos realizados después de la modificación referida es muy reducido, por lo que se puede decir que aunque la función que realiza el Consejo está vigente, su actividad ha pasado a ser prácticamente residual. Esto es así porque el máximo órgano de colaboración y diálogo entre ambas instancias ha quedado devaluado al celebrarse muy pocas reuniones donde ambas partes puedan confrontar sus opiniones y alcanzar acuerdos que beneficien a ambas partes. Un órgano como este, que tiene una importancia destacada en la medida en que en él se estructuran las relaciones institucionales de los EELL con el ámbito autonómico reconocidas estatutariamente, debe conformarse como un escenario idóneo para plantear las propuestas deliberadas y consensuadas en colaboración con la Junta de Andalucía para desarrollar una actividad de funcionamiento político y administrativo que beneficie a

los ciudadanos que viven en los municipios. Sin embargo, la realidad es otra bien distinta. Un órgano, donde la colaboración y la cooperación entre ambas instancias deben ser patentes, se muestra, a la vista del número de acuerdos realizados, completamente estéril. No hay verdaderas relaciones intergubernamentales sino relaciones interadministrativas.

FIGURA 1
NÚMERO DE INFORMES DEL CACL POR AÑO



Fuente: Consejo Andaluz de Concertación Local. Elaboración propia

Por otra parte, debemos indicar que, con esta modificación, se ha perdido una ocasión importante para haber establecido un verdadero lugar de encuentro para la cooperación política entre la Junta de Andalucía y los EELL. Se echa en falta que este órgano supremo tenga, además y como labor fundamental, la búsqueda de marcos de colaboración, de foro de auténticas RIG, que puedan beneficiar al conjunto de la Comunidad andaluza. Es necesario configurar un lugar o un foro de encuentro de alto nivel en el que se debatan asuntos que afecten a intereses comunes autonómicos y locales y puedan alcanzarse compromisos de carácter político con incidencia en las políticas generales o sectoriales de la Administración autonómica así como en las administraciones locales.

De hecho, hay que destacar que en Andalucía existe un déficit de instrumentos de colaboración política que deriva de una falta de organismos donde se desarrolle un verdadero dialogo entre la instancia autonómica y local de carácter político. Para llevar a cabo esta premisa, podríamos contar con un órgano similar y/o análogo a la Conferencia de Presidentes de Comunidad Autónoma que ya se encuentra regulada en el artículo 146 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. En este marco, parece necesario que los principales titulares de Alcaldías y Presidencias de Diputación andaluces se reúnan en una conferencia que tenga como labor fundamental buscar nuevos marcos de colaboración y de encuentro para encontrar vías de adecuado entendimiento que puedan favorecer al conjunto de la Comunidad Autónoma. De esta forma, sería necesario contar con una instancia de encuentro, sustentada en la pluralidad política y territorial, donde se debatan asuntos de competencia propia de la Comunidad que afecten a intereses comunes, tanto autonómicos como locales, y donde puedan alcanzarse compromisos y en su caso acuerdos de carácter político.

3.4. Composición

En lo referente a su composición, cuando este órgano actúe en Pleno, será de carácter mixto, “con representación de la Junta de Andalucía y de los gobiernos locales y deberá respetar una representación equilibrada de mujeres y hombres”. De esta manera, se mantiene ese modelo dualista estipulado en el EAAnd. Ahora bien, es necesario recalcar el sentido que la autonomía tiene para la Comunidad Autónoma y los EELL de su territorio, en tanto que se reconocen ambos niveles de gobierno, con un deber de actuar bajo los principios de eficacia y cooperación, por lo que requiere de una relación e interlocución necesaria entre los dos, para alcanzar los objetivos que fija el Estatuto. El CACL responde, por tanto, a la necesidad de buscar instrumentos de cooperación eficaces para el logro de las finalidades perseguidas (Toscano y Vilalta, 2008).

Por la parte local, está conformado por la persona titular de la Presidencia de la asociación de municipios y provincias de carácter autonómico de mayor implantación en Andalucía; ocho personas vocales, cuya designación se realizará por el órgano competente de la citada asociación de municipios y provincias y la persona titular de la Secretaría General de la

citada asociación de municipio y provincias. La representación de la Junta de Andalucía⁵ se concreta en el Consejero y Viceconsejero en materia de régimen local y además siete personas vocales nombradas por el Consejo de Gobierno de la Junta entre personas titulares de órganos directivos con rango de Viceconserjería, que hasta la fecha concentran las materias de Vivienda, Hacienda, Educación, Medio Ambiente, Urbanismo, Turismo y Servicios Sociales.

Podemos constatar la falta de invención a la hora de regular la composición, concretamente, en la representación de los gobiernos locales, que la misma se otorga a la asociación de municipios y provincias de carácter autonómico de mayor implantación. Esta fórmula fue la aceptada por el grupo socialista por una enmienda transaccional propuesta por IU, por la que quedaría aprobado que “Cuando las referencias sean 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” (Diario de Sesiones Nº 138, 2007, p. 8997). Esta representación del ámbito local se ha convertido en una tradición de nuestro Derecho cuando hablamos de órganos de colaboración estatales o autonómicos con participación local. Se trata de una asociación privada que, si bien puede desarrollar su función de representación correctamente al estar compuesta por representantes locales, debiera tener otra forma de organización de carácter público.

3.5. Régimen de acuerdos

Este órgano se administra en cuanto al régimen interior y funcionamiento de acuerdo a la ley que lo crea y a las demás normas que la desarrollen, sin perjuicio de que puedan establecerse normas de funcionamiento propias. De esta atribución, el CACL aprobó en su sesión de 27 de marzo de 2017 su Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Interior⁶. Como

5 BOJA de 23 de octubre de 2015, publica el Acuerdo de 20 de octubre de 2015, del Consejo de Gobierno, por el que se designan representantes de la Administración de la Junta de Andalucía en el Consejo Andaluz de Concertación Local.

6 Resolución de 30 de marzo de 2017, de la Dirección General de Administración Local, por la que se publica el acuerdo de 17 de marzo de 2017, del Consejo Andaluz de Concertación Local, por el que se aprueba su reglamento de organización, funcionamiento y régimen interior. BOJA nº 71 de 17 de abril de 2017).

órgano autonómico, este órgano se regirá, en cuanto a lo no previsto por las primeras, por la Ley de Administración de la Junta de Andalucía, según la Ley 9/2007, de 22 de octubre de la Administración de la Junta de Andalucía.

En relación al régimen de adopción de acuerdos, cabe destacar un cambio consistente en que, a partir del año 2014, estos serán aprobados por consenso entre los miembros de la Junta de Andalucía y las CCLL del Consejo, suprimiendo el carácter decisivo del voto del presidente. Si no existiera consenso entre las dos partes en cuestión, “se harán constar las posturas discrepantes de cada una de las partes tanto en el acta como, en su caso, en los informes, propuestas o acuerdos adoptados por el Consejo” (art. 4.2).

No obstante, existe una única excepción a esta regla del consenso y es si se da la situación prevista en el artículo 3.1 d),⁷ “en el que, de no lograrse un consenso, el acuerdo se adoptará por mayoría de sus miembros y, de producirse empate, decidirá la Presidencia con su voto de calidad” (art. 4.2).

Recientemente, se ha originado un reforzamiento de la Comisión Permanente del CACL, acrecentando el número de representantes y ascendiendo el rango del presidente. Asimismo, se ha producido la delegación de funciones del Consejo en dicha Comisión⁸. Concretamente se han delegado las funciones recogidas en las letras b), f) g) y k) del apartado 1 del artículo 3 de la ley 5/2014. La Comisión Permanente desarrolla un papel protagonista en este órgano y prueba de ello es la ingente cantidad de materias que se le han delegado, lo que ha hecho que en realidad sea este órgano el que se reúne con más periodicidad. Por tanto, es este el órgano que realiza la función de órgano supremo y de dialogo.

3.6. Funciones

Por lo que se refiere a las funciones del Consejo, estas se encuentran fijadas por primera vez en la Ley 20/2007. Toscano y Villalta (2008) establecen

7 Resolver los problemas de interpretación y cumplimiento que puedan plantearse respecto del proceso de transferencia de competencias propias de la Comunidad Autónoma de Andalucía a los municipios conforme a los establecido en el artículo 17.3 de la ley 5/2010, de 11 de junio, así como respecto de las delegaciones, transferencias o cualquier tipo de traslación competencial que pueda producirse entre la Comunidad Autónoma y las entidades locales, incluyendo la reversión de las mismas.

8 Resolución de 30-03-2017, de la Dirección General de Administración Local, por la que se publica el Acuerdo de 27-03-2017, por el que se delega el ejercicio de funciones en la Comisión Permanente. (BOJA nº 65 de 05-04-2017). Y Corrección de error BOJA nº 72 de 18-04-2017) pág. 181.

una clasificación de las funciones conforme a la misma. Tras la modificación que aportó la Ley 5/2014, y tomando como referencia la anterior clasificación, nosotros podemos a su vez clasificar las funciones en cuatro tipos distintos:

- a) Funciones de consulta-informe.
- b) Funciones de propuesta
- c) Funciones de recepción de información.
- d) Clausula abierta para establecer en el futuro nuevas funciones.

En primer lugar, las funciones de consulta-informe se corresponderían con los párrafos del artículo 3:

- a) Ser consultado en la tramitación parlamentaria de las disposiciones legislativas y planes que afecten de forma específica a los EELL.
- b) Informar los anteproyectos de ley, los proyectos de disposiciones generales y las propuestas de planes cuando el órgano proponente rechace observaciones o reparos del Consejo Andaluz de Gobiernos Locales que expresamente se hayan realizado por resultar afectadas las competencias locales propias.
- d) Resolver los problemas de interpretación y cumplimiento que puedan plantearse respecto del proceso de transferencia de competencias propias de la Comunidad Autónoma de Andalucía a los municipios.
- f) Emitir su parecer en los procedimientos de creación y supresión de municipios o de alteración de sus términos.
- g) Emitir informe en los procedimientos de cambio de nombre y de capitalidad de los municipios.

En el párrafo a) se hace referencia al ejercicio de consulta en los procedimientos normativos autonómicos que incidan de una manera específica en el ámbito local. Con la nueva reforma, se clarifica la función de consulta sobre la tramitación parlamentaria de disposiciones legislativas, tanto de proyectos de ley como de proposiciones de ley y planes que se tramiten en el Parlamento andaluz. El problema es que deberá hacerse según establezca el Reglamento del Parlamento de Andalucía y hasta la fecha no se ha producido modificación alguna del citado Reglamento de la Cámara para establecer cómo realizar este procedimiento. El Consejo solo ha sido consultado en la tramitación parlamentaria del Proyecto de Ley de Autono-

mía Local de Andalucía y el Proyecto de Ley de Participación de los EELL en los tributos de la Comunidad Autónoma.

Con respecto a las funciones de relación con la Administración de la Junta de Andalucía, primeramente nos encontraríamos con la recogida en el párrafo b), que versa sobre la actividad de informe de aquellos proyectos normativos en los casos en los que el órgano proponente no está de acuerdo con las observaciones del CAGL por resultar afectadas competencias del ámbito local.

A partir del 2014 se puede emitir un nuevo informe por parte del CACL. Esto se establece concretamente en el artículo 5 de su Ley⁹. Esta previsión normativa, desde un punto de vista formal, es llamativa por cuanto que el CAGL es un órgano que se encuentra regulado en la LAULA, norma que se aprobó por una mayoría cualificada y, sin embargo, con la nueva regulación realizada del Consejo, por la ley 5/2014, se produce una modificación de la actuación y funcionamiento del CAGL, en la medida en que, cuando se produzca el rechazo de las observaciones presentadas por la Comunidad a las observaciones realizadas por el CAGL, este deberá solicitar motivadamente por mayoría de dos tercios un informe al CACL.

Además, supone una doble obligación en el trámite de anteproyectos de ley, proyectos de disposiciones generales y propuestas de planes que procedan del espacio de la gestión de la Administración de la Junta de Andalucía. Esto es así porque, el órgano que los proponga (Consejería respectiva), en la medida en que estos afecten a los EELL, deberán trasladarlos al CAGL y, en el supuesto de que este órgano presente observaciones o reparos y el órgano proponente los rechace motivadamente, entonces, deberá someterlo al conocimiento del CACL, siempre que así lo solicite de acuerdo con el art. 5 de la ley 5/2014. Aquí se produce una doble participación de

9 Artículo 5. Emisión de informes a solicitud del Consejo Andaluz de Gobiernos Locales. Se producirá 1. Para el ejercicio de la función prevista en el artículo 3.1.b), cuando el órgano proponente rechace observaciones o reparos del Consejo Andaluz de Gobiernos Locales que expresamente se hayan realizado por resultar afectadas las competencias locales propias, el citado órgano colegiado podrá solicitar motivadamente, por mayoría de dos tercios de sus miembros, el informe del Consejo Andaluz de Concertación Local en el plazo máximo de diez días, a contar desde la recepción de la información expresa y detallada a que se refiere el artículo 57.5 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía. 2. El informe del Consejo Andaluz de Concertación Local, cuando procediere, deberá emitirse en el plazo de un mes a partir de la solicitud. Dicho informe se remitirá al órgano promotor de la iniciativa para su inclusión en el expediente de elaboración de la norma.

la representación de las CCLL. Primero, a través del CAGL y después del CACL. Pero este procedimiento no ha sido usado hasta la fecha.

A pesar de ello, dado el carácter de órgano de permanente diálogo, una de sus funciones podría ser la búsqueda de acuerdos para evitar que la representación de los EELL termine por acudir a la vía jurisdiccional, en la medida en que la propuesta normativa o el plan afectan negativamente a la esfera local. Sin embargo, acudir a la vía jurisdiccional es realmente una quimera.

Por otra parte, las otras dos funciones, esto es, las recogidas en los párrafos f) y g) serían procedimientos normalizados que deberá conocer el CAGL en la medida que afectan a las CCLL andaluzes y no el CACL.

En numerosas ocasiones y a pesar de la obligación legal expuesta, la Comunidad Autónoma, a través de sus Consejerías, ha prescindido del informe. Así, por ejemplo, en 2009 lo hizo en tres ocasiones, en 2010 en 2 ocasiones, en 2011 en 8 y en 2012 en una ocasión. Y todo ello a pesar de la advertencia de posible nulidad en la que puede incurrir.¹⁰

Dentro de este apartado, merece mención aparte el párrafo d), relativo a resolver problemas de interpretación de delegaciones y transferencias de competencias propias de la Comunidad andaluza a las CCLL. No parece

10 Así se pueden mencionar el acuerdo de la Comisión Permanente del CACL de fecha 18-12-2009, donde se indica: *"Según el artículo 3 de la Ley 20/2007, de 17 de diciembre, del Consejo Andaluz de Concertación Local, este órgano debe 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, Por todo ello, siendo la Orden de 25-11-2009 citada una disposición administrativa de carácter general que afecta al ámbito competencial de las Entidades Locales, debería haber sido sometida al informe preceptivo del Consejo Andaluz de Concertación Local. En estos casos, el artículo 17 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Interior del Consejo Andaluz de Concertación Local, aprobado mediante Acuerdo del Pleno de 26-01-2009 (publicado en el BOJA núm. 31, de 16 de febrero), titulado "omisión del trámite preceptivo", establece que "cuando en el despacho de algún asunto se apreciara omisión del trámite preceptivo ante el Consejo Andaluz de Concertación Local, la Presidencia lo significará a quien corresponda" A la vista de lo anterior, la Comisión Permanente acuerda significar a la persona titular de la Consejería de Vivienda y Ordenación del Territorio, la omisión del trámite preceptivo ante el Consejo Andaluz de Concertación Local respecto de la Orden de 25-11-2009, por la que se regula la concesión de subvenciones para la constitución de los Registros Públicos Municipales de Demandantes de Viviendas Protegidas y se efectúa su convocatoria, la cual debería haber sido sometida al informe preceptivo del Consejo Andaluz de Concertación Local, con la advertencia de los posibles vicios de nulidad en que, conforme a reiterada jurisprudencia, pueden incurrir las disposiciones generales en cuyo procedimiento de elaboración se haya omitido un dictamen o informe preceptivo. Todo ello con independencia de haberse sustraído del conocimiento y de la concertación una materia de tanto interés para los Gobiernos Locales en el órgano creado para ello».*

adecuado que el mismo órgano que transfiere competencias sea el encargado de resolver cuestiones interpretativas acerca de ellas ya que no lo haría bajo criterios objetivos. Sería óptimo que esta función estuviera reservada a un órgano imparcial.

En segundo lugar, señalamos las funciones de propuesta que corresponderían con los párrafos c), e), h) e i), del mencionado artículo 3:

- c) Formular propuestas al Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía sobre la transferencia y delegación de competencias a los EELL.
- e) Formular propuestas al órgano competente, relativas a objetivos, prioridades y financiación de las CCLL, en orden a la realización de obras y a la gestión de servicios que concierten o les encomiende la Junta de Andalucía, de entre los que sean de la competencia específica de la Comunidad Autónoma.
- h) Efectuar propuestas de colaboración con las provincias andaluzas en relación con las funciones de asistencia a los municipios que tienen atribuidas por la Ley 5/2010, de 11 de junio.
- i) Efectuar al órgano competente de la Junta de Andalucía propuestas de cooperación con las CCLL de Andalucía para la consecución de los fines previstos en el artículo 60 de la Ley 5/2010.

El carácter mixto conlleva que la parte local debería hacer valer la posición que ocupa dentro del Consejo. Es necesario que los EELL planteen la convocatoria de este órgano para proponer, estudiar y, en su caso, consensuar propuestas que afecten a los intereses de la esfera local. Es evidente que las CCLL no han hecho valer su autonomía al desaprovechar esta posibilidad.

En tercer lugar, con respecto a las funciones de recepción de información, podemos decir que esta se concreta específicamente en:

- j) Recibir información de los acuerdos del Consejo de Gobierno mediante los que se solicite del Consejo de Ministros la disolución de los órganos de los EELL, en los supuestos de gestión gravemente dañosa para los intereses generales.

Por último, el Consejo dispone de una cláusula abierta para establecer en el futuro nuevas funciones, por eso, el párrafo k) determina que podrá fijarse otra competencia siempre que sea mediante una ley.

CUADRO 1
NÚMERO DE INFORMES SEGÚN FUNCIÓN Y AÑO

Función	Consulta											
	Trámite parlamentario		Informe			Orden		Creación		Propuesta		Cualquier otra atribuida por la ley
Año	Ante de leyes o planes	Proyecto de ley	Decreto legislativo	Decreto	Plan	Decreto	Orden	supresión de EELL	Cambios de nombre y capitalidad	delegación y prioridades de financiación de EELL	Información Disolución EELL	
2008	-	2	-	-	6	8	7	2	-	-	-	-
2009	-	8	-	-	22	27	23	2	-	-	-	3
2010	3	3	1	1	14	25	24	-	-	-	-	7
2011	-	4	-	2	40	54	31	3	-	-	-	-
2012	-	1	-	2	2	16	17	6	1	-	-	-
2013	-	5	-	-	10	22	21	9	1	-	-	-
2014	-	7	2	-	22	32	26	4	-	-	-	-
2015	-	1	-	-	3	-	1	1	-	-	-	-
2016	-	-	-	-	-	-	-	2	-	-	-	-
2017	-	-	1	-	1	-	-	-	-	-	-	-
2018	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

Fuente: Consejo Andaluz de Concertación Local. Elaboración propia.

En cualquier caso y de acuerdo con las funciones desarrolladas anteriormente, nosotros las podemos clasificar en el Cuadro 1.

4. CONCLUSIONES

La hipótesis que hemos formulado al inicio de nuestro trabajo afirma que el CACL, tras una década de su puesta en funcionamiento, no cumple con el principal objetivo para el que fue creado, debido a causas estructurales. Tras haber estudiado y analizado este órgano, podemos decir que se verifica la hipótesis planteada. Esto se debe a que el CACL debe ser un lugar de encuentro permanente para el dialogo y la colaboración entre el nivel de gobierno autonómico y el local, y hemos demostrado que, especialmente tras la reforma del año 2014, este órgano apenas se reúne. Por lo tanto, en la práctica, no existe un lugar de encuentro para el dialogo y la colaboración institucional, por lo que este órgano ha pasado a ser residual.

Asimismo, se dice que será consultado en la tramitación parlamentaria de las disposiciones legislativas y planes que afecten de forma específica a la Corporaciones Locales. Y hemos podido constatar en este trabajo que, después de todo este tiempo, no se cuenta con un marco normativo claro que asegure que los EELL puedan ser consultados en la tramitación parlamentaria porque no existe una norma que ampare dicha participación. Además, hemos confirmado que la participación del ámbito local se produce en el gobierno autonómico pero no con su Parlamento.

Por otra parte, nos hemos preguntado: ¿A qué causas estructurales puede atribuirse que el CACL no esté cumpliendo con el objetivo principal para el que fue creado? La respuesta a esta pregunta reside en el diseño defectuoso de funcionamiento al que se le ha dotado al CACL. Los representantes locales del CAGL cuentan con la posibilidad de solicitar que se reúna el CACL, acordada por mayoría de dos tercios de sus miembros, pero no han hecho uso de ella. No han aprovechado la oportunidad de colocarse al mismo nivel que el ámbito autonómico y hacer valer su autonomía.

Por último, las razones por las que este órgano no tiene una visibilidad suficiente para la Administración local son, en primer lugar, que en la tramitación de disposiciones normativas realizadas por el gobierno autonómico, no se trata al ámbito y representantes locales como un auténtico poder reconocido constitucionalmente. Entendemos que lo correcto hubiera sido

crear un órgano que, además de tratar las materias de las que es competente, también sirva de lugar de encuentro para la cooperación política entre ambos.

El CACL es definido como un órgano supremo de colaboración con representación de la Junta de Andalucía y de los Ayuntamientos Andaluces, que actúa como foro de diálogo permanente entre ambos niveles territoriales, tratando asuntos de interés mutuo.

Sin embargo, este órgano cuenta con una serie de deficiencias. Debido a que sus miembros son tanto autonómicos como locales, parece que no tiene mucho sentido que los proyectos normativos realizados por miembros de la Administración autonómica recibieran el informe contrario de los representantes autonómicos del Consejo. Además, con la reforma de 2014, el CACL actúa como un órgano revisor siempre y cuando el CAGL solicite su participación, lo que constituye la principal causa por la que no se celebran apenas reuniones, por lo que la función de este órgano ha pasado a ser prácticamente insignificante. Asimismo, por lo que se refiere a su composición, entendemos que no es aceptable que la parte local esté representada por la asociación de municipios y provincias de carácter autonómico de mayor implantación, sino que debería estar formada por una representación acordada por los miembros del CAGL.

A la vista de esta situación, se constata que en Andalucía existe un déficit de instrumentos de cooperación política. Se echa en falta un lugar de encuentro donde se fomente esta cooperación entre la Junta de Andalucía y sus EELL. No puede situarse el ámbito autonómico en una posición superior a la local, sino que debe tratarse de un foro de auténticas RIG. Proponemos que exista un órgano o foro de encuentro de alto nivel que buscaría cauces de entendimiento para favorecer al conjunto de la Comunidad. Se debatirían asuntos de competencia autonómica con un claro interés local, lo que fundamenta la necesaria posición de igualdad entre los dos actores.

Finalmente, entendemos que es necesario, en cualquier tiempo, buscar cauces o instrumentos donde se dé cabida y voz a todas las partes implicadas o afectadas, haciendo posible un auténtico concepto de gobernanza. Más aún si los afectados y las administraciones que deban aplicar las medidas son EELL que constituyen una parte fundamental de la estructura institucional del ámbito andaluz. Es necesario que todo proceso político sea cuanto menos deliberativo y más aún con los EELL, ya que hablamos de un nivel de gobierno propiamente dicho que ha de hacer valer su autonomía.

BIBLIOGRAFÍA

Fuentes doctrinales:

- ANDERSON, W. (1960): *Intergovernmental Relations in Review*, Minneapolis: University of Minnesota Press.
- GAMERO, E. y FERNÁNDEZ, S. (2017): *Manual básico de Derecho Administrativo*, Madrid, Tecnos, p. 226.
- COLINO, C. (2017): “Las relaciones intergubernamentales” en *Las Administraciones Públicas en España*. Tirant lo Blanch. Valencia, p. 238.
- COLINO, C. (2017): “Las administraciones autonómicas: organización y funcionamiento”, en *Las Administraciones Públicas en España*, Valencia, Tirant lo Blanch, pp. 149-198.
- DÍEZ, S. (2006): “La participación de los entes locales en los procedimientos de elaboración de normas en Alemania”, en: T. FONT, *Anuario del Gobierno Local 2005*, Madrid-Barcelona, Fundación Democracia y Gobierno Local, pp. 189-219.
- FONT, T. (2006): *El régimen local en la reforma de los Estatutos de Autonomía*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- GARCÍA PELAYO, M. (1996): *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, Madrid, Alianza Editorial.
- HERNÁNDEZ, A. (2006): “Relaciones Intergubernamentales”, en línea, en *Espacios Públicos*, vol. 9, nº. 18, pp. 36-53. Recuperado de: <http://www.redalyc.org/pdf/676/67601804.pdf>, consultado el 18 de septiembre de 2018.
- MAGRE, J., NAVARRO, C., ZAFRA, M. (2019): “El gobierno local en España”, en: J. MONTABES y A. MARTÍNEZ, *Gobierno y política en España*, Valencia, Tirant lo Blanch, p. 689.
- MEDINA, L. (2009): *La participación de los Entes Locales en la elaboración de normas autonómicas y estatales*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública.
- MEDINA, L. (2010): “La colaboración política de las instancias territoriales superiores con el gobierno local”, en: F. VELASCO, *Gobiernos Locales en Estados federales y descentralizados: Alemania, Italia y Reino Unido*. Barcelona, Generalitat de Catalunya, Institut d’Estudis Autonòmics, pp. 609-653.
- MERLONI, F. (2005): “La participación de los entes locales en el nivel regional. La participación de las entidades locales en el ámbito regional en Italia. El Consejo de las Autonomías Locales” en: T. FONT, *Anuario del Gobierno Local 2005*, Madrid-Barcelona, Fundación Democracia y Gobierno Local, pp. 179-188.
- RESCIGNO, G. (2003): “Consiglio delle Autonomie Locali e Costituzione”, *Política del Diritto*, 2/2003, pp. 231-248.
- SALAZAR BENÍTEZ, O. (2012): “Comentarios Estatuto de Autonomía para Andalucía II”. Coord. Javier Pardo Falcón. *Parlamento de Andalucía*, p. 1463.
- TOSCANO, F. y VILALTA, M., (2008): “El Consejo Andaluz de Concertación Local: una oportunidad perdida para la autonomía local en Andalucía”, *Revista Andaluza de Administración Pública*, 70, pp. 97-130.
- VANDELLI, L. (2004): “La colaboración entre Estado y autonomías el caso italiano”, en: T. FONT, *Anuario del Gobierno Local 2004*. Madrid-Barcelona. Fundación Democracia y Gobierno Local, pp. 189-198.
- WIRGHT (1997): *Para Entender las Relaciones Intergubernamentales*; Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., Universidad Autónoma de Colima, México, Fondo de Cultura Económica.

ZAFRA, M. (2013): "La Concertación en la Formulación y Desarrollo de las Políticas de Vivienda Autonómicas y Locales", Revista de Estudios Políticos, 161, pp. 279-308

ZAFRA, M. (2015): Respaldo Político para Buenas Ideas. Mi Experiencia en Dos Direcciones Generales sobre Gobiernos Locales, Madrid, Iustel.

Fuentes normativas:

Acuerdos del Consejo Andaluz de Concertación Local. Recuperado de <https://www.juntadeandalucia.es/organismos/turismoregeneracionjusticiayadministracionlocal/areas/administracion-local/consejo-concertacionlocal/paginas/acuerdos-consejo-concertlocal.html>. Consultado el 20 de enero de 2019

Acuerdo de 20 de octubre de 2015, del Consejo de Gobierno por el que se designan representantes de la Administración de la Junta de Andalucía en el Consejo Andaluz de Concertación Local. Recuperado de: https://www.juntadeandalucia.es/eboja/2015/207/BOJA15-207-00001-17513-01_00078446.pdf Consultado el 20 de enero de 2019

Carta Europea de Autonomía Local. Hecha en Estrasburgo el 15 de octubre de 1985. Recuperado de <https://www.boe.es/boe/dias/1989/02/24/pdfs/A05396-05398.pdf> Consultado el 25 de septiembre de 2018

Diario de Sesiones nº 138. Recuperado de <https://www.parlamentodeandalucia.es/webdinamica/portal-web-parlamento/pdf.do?tipodoc=diario&id=23633>. Consultado el 17 de septiembre de 2018

Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local.

Ley 9/2007, de 22 de octubre de la Administración de la Junta de Andalucía

Ley 20/2007, de 17 de diciembre, del Consejo Andaluz de Concertación Local.

Ley 5/2010, de 22 de junio, de autonomía local de Andalucía.

Ley 5/2014, de 30 de diciembre, del Consejo Andaluz de Concertación Local.

Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de autonomía de Cataluña.

Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía.

Proyecto de Ley del Consejo Andaluz de Concertación Local (9-14/PL-000005). Recuperado de <http://www.parlamentodeandalucia.es/webdinamica/portal-web-parlamento/pdf.do?tipodoc=bopa&id=95513> Consultado del 16 de septiembre de 2018

Resolución de 30 de marzo de 2017, de la Dirección General de Administración Local, por la que se publica el acuerdo de 17 de marzo de 2017, del Consejo Andaluz de Concertación Local, por el que se aprueba su reglamento de organización, funcionamiento y régimen interior. Recuperado de https://www.juntadeandalucia.es/eboja/2017/71/BOJA17-071-00011-6323-01_00111635.pdf Consultado el 19 de abril de 2018

Resolución de 30 de marzo de 2017, de la Dirección General de Administración Local, por la que se publica el Acuerdo de 27 de marzo de 2017, por el que se delega el ejercicio de funciones en la Comisión Permanente. Recuperado de https://www.juntadeandalucia.es/eboja/2017/65/BOJA17-065-00002-5782-01_00111095.pdf Consultado el 19 de abril de 2018

Resolución de 30 de marzo de 2017, de la Dirección General de Administración Local, por la que se publica el Acuerdo de 27 de marzo de 2017, por el que se delega el ejercicio de funciones en la Comisión Permanente. Recuperado de https://www.juntadeandalucia.es/eboja/2017/72/BOJA17-072-00001-6515-01_00111840.pdf Consultado el 19 de abril de 2018

Sentencia Tribunal Supremo nº 395/2019 de 20 de marzo de 2019. Recuperado de <https://supremo.vlex.es/vid/774818857> Consultado el 27 de abril de 2019

Sentencia Tribunal Supremo nº 950/2019 de 25 de marzo de 2019. Recuperado de <https://supremo.vlex.es/vid/774819425> Consultado el 27 de abril de 2019

Acrónimos utilizados

CACL	Consejo Andaluz de Concertación Local
CAGL	Consejo Andaluz de Gobiernos Locales
CCAA	Comunidades Autónomas
CCLL	Corporaciones Locales
CEAL	Carta Europea de Autonomía Local
EAAnd	Estatuto de Autonomía de Andalucía
EELL	Entes Locales
FAMP	Federación Andaluza de Municipios y Provincias
LAULA	Ley de Autonomía Local de Andalucía
LRBRL	Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local
RIG	Relaciones Intergubernamentales