



UNIVERSIDAD DE GRANADA

Las relaciones entre la Comunidad Autónoma de Andalucía y sus
Entes Locales: El Consejo Andaluz de Gobiernos Locales y el
Consejo Andaluz de Concertación Local

Autor: José Miguel Escribano Zafra

Directores: Juan Montabes Pereira y Manuel Zafra Víctor.

Tesis Doctoral

Programa de Doctorado en Ciencias Sociales

Diciembre, 2021

Editor: Universidad de Granada. Tesis Doctorales
Autor: José Miguel Escibano Zafra
ISBN: 978-84-1117-519-7
URI <https://hdl.handle.net/10481/77242>

A Conchi, José Miguel y Juan Ignacio.

AGRADECIMIENTOS

Este trabajo, así como parte de mi formación como profesor asociado, ha sido posible gracias a un entorno de compañeros del Departamento de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad de Granada, que me ha permitido mejorar mi proyecto de investigación, así como mis tareas docentes. Por ello quiero agradecer a todos los compañeros del Departamento en general y, de forma particular, a Nieves Saniger, por las largas conversaciones que sobre este tema hemos tenido y que, sin su apoyo, este proyecto nunca hubiera visto la luz.

Durante este tiempo de trabajo, mis directores de tesis han tenido conmigo una paciencia infinita, y una dedicación de la que puedo dar fe, a Manolo Zafra Víctor por su lógicos razonamientos y apoyo incondicional al tema desarrollado y a Juan Montabes Pereira por su ayuda constante, matización y palabra adecuada, que en todo momento me ha proporcionado criterios de mejora para poder terminar esta tesis doctoral. Por todo ello, quiero expresar mi más sincera gratitud a estos dos grandes compañeros y mejores personas.

Por último, quiero agradecer a mis amigos y familia el apoyo recibido en este largo periodo. No puedo dejar de mencionar y agradecer, por la ayuda desinteresada que siempre me ofrecieron, por una parte a D. Juan Ignacio Roger García-Varela y, de otra, a D. José Rodríguez Tabasco, que hoy, por desgracia, no se encuentran con nosotros. Y como no, quiero agradecer a toda mi familia, en particular a mis padres José y Celia, por despertar en mí la importancia del estudio. Asimismo, y de forma singular, a mi mujer Conchi que sin su ayuda este proyecto no hubiera podido nacer y sin su palabra de aliento no hubiera podido ver su fin. Por ello, gracias a ella y a mis hijos José Miguel y Juan Ignacio, por su apoyo, y de forma especial a este último, por su ayuda permanente, animándome de forma insistente a terminar este trabajo.

RESUMEN

Esta tesis pretende tratar las relaciones intergubernamentales que existen entre la Comunidad Autónoma de Andalucía y sus Entes Locales. Para ello, ponemos el foco en los mecanismos existentes para llevarlas a cabo como son el Consejo Andaluz de Concertación Local, así como el Consejo Andaluz de Gobiernos Locales. Además, se hace referencia a la financiación de los EE. LL. por parte de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

La razón para realizar este trabajo radica en que no existe un abundante tratamiento de este tipo de relaciones en la literatura especializada, y menos aún, unos estudios sobre los mecanismos o instrumentos concretos en los que se materializan estas relaciones. Centrándonos en el análisis de sus acuerdos mediante el estudio de las actas de las sesiones de los dos Consejos. En segundo lugar, contribuimos al análisis de la financiación de los EE. LL. en Andalucía poniendo de manifiesto que determinadas subvenciones otorgadas a los EE. LL. deberían revestir la condición de financiación incondicionada, para hacer valer la autonomía financiera. En tercer lugar, en el marco teórico aportamos una clarificación de la diferenciación conceptual entre relaciones intergubernamentales y relaciones interadministrativas.

Para ello, se desarrolla un marco teórico sobre las relaciones intergubernamentales y las relaciones interadministrativas, lo cual nos llevará a la necesidad de diferenciar ambas. Asimismo, este marco también se ocupa de la representación de los territorios, donde se debe determinar la materialización de las relaciones intergubernamentales con el nivel local, a través de instancias donde se puedan reunir los representantes locales de los gobiernos que puede existir en un territorio para la búsqueda de acuerdos en la configuración de la participación de cada uno de ellos en el desarrollo de las políticas que estos puedan diseñar.

Las conclusiones del estudio realizado muestran que los instrumentos y mecanismos de las relaciones intergubernamentales existentes entre la Junta de Andalucía y los Entes locales andaluces son escasos, y los existentes, desde su puesta en funcionamiento, no cumplen con el principal objetivo para el que fueron creados. Además, no existe un órgano de relación política entre

el ámbito autonómico andaluz y sus entes locales, ya que los existentes solo promueven relaciones interadministrativas y no unas verdaderas relaciones intergubernamentales. Estas relaciones deben contar con un órgano supremo que tendría como misión fundamental la búsqueda de marcos de colaboración y no de coordinación, como ocurre en la actualidad, de manera que se sitúe el ámbito local en la misma posición que el ámbito autonómico. De esta manera, la legislación sectorial que aquellos aprueben y que afecta a los intereses de los EE. LL., se pueda llevar a cabo bajo el dialogo, el consenso y sobre todo la participación de ambos, para que no ocurra como hasta ahora, donde los EE. LL. son solamente oídos.

Por una parte, el Consejo Andaluz de Concertación Local, establecido como el órgano supremo de colaboración entre la Junta de Andalucía y los ayuntamientos andaluces, se previó que actuara como foro para instrumentalizar el diálogo permanente entre ambos niveles territoriales. Sin embargo, con la reforma de este órgano, introducida por la Ley 5/2014, puede decirse que su función ha pasado a ser prácticamente insignificante en la medida en que, como hemos demostrado, no se celebran reuniones.

Por otra parte, la creación del Consejo Andaluz de Gobiernos Locales constituye una innovación al no existir un órgano de representación exclusiva de los intereses locales ante la Junta de Andalucía. Sin embargo, este órgano ha promovido una participación de los EE.LL. en los asuntos autonómicos con un claro carácter inclusivo, propio de unas relaciones basadas en criterios de jerarquía y autoridad, siendo tratado como un mero colectivo más y no como un verdadero poder territorial.

Esta encubierta jerarquía también se evidencia en las disfuncionalidades que se producen en la financiación de los entes locales, en la medida en que estos deben contar con fondos de carácter incondicionado por parte de la Comunidad, para poder establecer sus prioridades según sus necesidades, en vez de tener que seguir la línea de subvención fijada por el ámbito autonómico.

Por lo tanto, proponemos que, con el objetivo de que exista una mejor relación entre ambos sectores autonómico y local, el Consejo Andaluz de

Concertación Local no debe ser una segunda instancia, sino que debería intervenir en primer lugar, como órgano de diálogo político, de tal manera que el Consejo Andaluz de Gobiernos Locales actuaría a posteriori una vez formalizada jurídicamente la política, como órgano de salvaguardia de la autonomía local. No significaría esta intervención un mero control de legalidad sino una manera de garantizar la capacidad decisoria a los gobiernos locales en relación a la regulación propuesta.

ÍNDICE DE CONTENIDOS

ABREVIATURAS.....	10
ÍNDICE DE TABLAS.....	11
LISTA DE GRÁFICOS.....	12
INTRODUCCIÓN.....	13
PRIMERA PARTE.....	20
DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN Y MARCO TEÓRICO.....	20
Capítulo I. Diseño de la investigación.....	20
1. Objeto de la investigación.....	20
2. Objetivo general.....	21
2.1. Objetivos específicos.....	21
3. Hipótesis.....	21
4. Enfoque y metodología.....	22
Capítulo II. Marco Teórico.....	23
1. Las relaciones intergubernamentales (RIG).....	23
1.1. Origen, aproximación conceptual y rasgos.....	23
1.2. Estructuras y modelos de RIG.....	31
1.3. Las instituciones como centro de organización de las RIG.....	37
2. Las Relaciones Interadministrativas (RIA). Aproximación conceptual y principios.....	41
3. Diferenciación conceptual entre las Relaciones Intergubernamentales (RIG) y las Relaciones Interadministrativas (RIA).....	48
4. La representación territorial local.....	60
SEGUNDA PARTE.....	80
EL SISTEMA DE RIG EN ANDALUCÍA CON LOS ENTES LOCALES.....	80
Capítulo I. Las RIG y la organización territorial en el Estatuto de Autonomía de Andalucía.....	80
Capítulo II. Factores, estructuras, instrumentos y mecanismos.....	90
1. Factores, modelos y estructuras.....	90
2. Instrumentos y Mecanismos.....	94
2.1. Consejo Andaluz de Gobiernos Locales.....	96

2.1.1. Naturaleza.....	96
2.1.2. Antecedentes. Órganos en otras Comunidades Autónomas	98
2.1.3. Creación legal	112
2.1.4. Composición	115
2.1.5. Funcionamiento.....	120
2.1.6. Efectos de los informes	131
2.2. Financiación de los EE. LL. en la Comunidad Autónoma de Andalucía. Fondo de Participación de las Entidades Locales	143
2.3. Consejo Andaluz de Concertación Local	163
2.3.1. Antecedentes y creación legal	163
2.3.2. Características y ámbito de actuación	174
2.3.3. La reforma del CACL	176
2.3.4. Composición	184
2.3.5. Régimen de acuerdos	190
CONCLUSIONES.....	206
BIBLIOGRAFÍA.....	212

ABREVIATURAS

CACL	Consejo Andaluz de Concertación Local
CAGL	Consejo Andaluz de Gobiernos Locales
CC.AA.	Comunidades Autónomas
CE	Constitución española de 1978
CEAL	Carta Europea de Autonomía Local
COPLE	Consejo de Política Local de Extremadura
EAAnd	Estatuto de Autonomía de Andalucía
EACat	Estatuto de Autonomía de Cataluña
EE.LL.	Entes Locales
FAMP	Federación Andaluza de Municipios y Provincias
FEMP	Federación Española de Municipios y Provincias
LAULA	Ley de Autonomía Local de Andalucía
LRBRL	Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local
LRJSP	Ley de Régimen Jurídico del Sector Público
LRSAL	Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local
RIA	Relaciones Interadministrativas
RIG	Relaciones Intergubernamentales
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional
STS	Sentencia del Tribunal Supremo
UE	Unión Europea

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Órganos Intergubernamentales CC.AA. - Gobiernos Locales.....	100
Tabla 2. Número de informes por año y función del CAGL.....	122
Tabla 3. Modelo de financiación STC 13/1992.....	155
Tabla 4. Tipos básicos de cooperación Estado-CC.AA.....	183
Tabla 5. Cooperación Comunidad Autónoma de Andalucía y EE.LL.....	183
Tabla 6. Composición del CACL.....	185
Tabla 7. Número de informes por año y función del CACL.....	200

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1. Modelo de Autoridad Coordinada.....	32
Gráfico 2. Modelo de Autoridad Inclusiva.....	33
Gráfico 3. Modelo de Autoridad Superpuesta.....	34
Gráfico 4. Número de representantes por provincia en el CAGL.....	117
Gráfico 5. Porcentajes de informes del CAGL por función.....	122
Gráfico 6. Materias de los acuerdos del CAGL.....	125
Gráfico 7. Número de informes por año.....	132
Gráfico 8. Líneas de Subvención de la Junta de Andalucía a los EELL en 2017 y 2018.....	159
Gráfico 9. Número de informes del CACL por año.....	181
Gráfico 10. Gráfico de columnas de las materias de los acuerdos del CACL.....	187
Gráfico 11. Gráfico circular de las materias de los acuerdos del CACL.....	188
Gráfico 12. Informes del Pleno y la Comisión Permanente del CACL.....	192
Gráfico 13. Informes del CACL según la función.....	203
Gráfico 14. Informes del CACL sin observaciones, con observaciones, omisión, toma de conocimiento y aplazamiento por años.....	204

INTRODUCCIÓN

Desde la Constitución de 1978, España se ha configurado territorialmente como un Estado compuesto de una compleja organización territorial; por una parte, el Gobierno central y, por otra, las Comunidades Autónomas (en adelante CC. AA.) y, por último, las Entidades Locales (en adelante EE. LL.), siguiendo la tendencia de descentralización generalizada que ha imperado en la mayor parte de los Estados multinivel (Hooghe y Gary, 2001).

Dentro de la misma organización territorial, podemos concebir que unas partes son más importantes que otras, ejerciendo una mayor influencia en el todo. Realizando un símil con las partes del cuerpo humano, decimos que nuestro corazón o nuestro cerebro son fundamentales ya que sin su funcionamiento correcto no podríamos vivir. Esto nos lleva a deducir que otras partes u órganos de nuestro cuerpo pasan a ser menos relevantes, sin que por ello sean menos necesarias para el funcionamiento global y correcto de nuestro organismo.

Este funcionamiento podría trasladarse al Gobierno del Estado o a las Comunidades Autónomas, las cuales han llegado a ser partes fundamentales en la conformación del propio Estado, así como en la creación y desarrollo de políticas públicas. Sin embargo, lo mismo que ocurre con el funcionamiento de nuestro organismo, existe una parte de la organización territorial del Estado que, al igual que algunos de los órganos de nuestro cuerpo que pueden resultar menos importantes, resultan verdaderamente indispensables.

Nos referimos a las entidades locales, formadas fundamentalmente por municipios y provincias, que constituyen uno de los pilares básicos de nuestra organización territorial. Los entes locales se erigen como el elemento primigenio en el que se organiza territorialmente el Estado en la Constitución de 1978, tal y como establece el artículo 137, donde las propias Comunidades Autónomas se crean a partir de las provincias y municipios que deciden unirse para ejercer el derecho a la autonomía reconocido constitucionalmente. Asimismo, los entes locales se ocupan de algunas funciones básicas del quehacer diario, como puede ser el caso, en los municipios, del suministro de

agua o de la recogida de residuos; y, en el caso de las provincias, la asistencia técnica municipal, el servicio de extinción de incendios o el tratamiento de residuos a los municipios menos poblados, etc. Y es que los gobiernos locales cuentan con el aval de ser las entidades con mejor información relativa a las necesidades y preferencias de su población, y puede, por tanto, proporcionar una composición, cantidad y calidad de bienes públicos más cercanos a las preferencias de sus beneficiarios. Además, no debe olvidarse también que cuando hablamos del municipio no debemos referirnos sólo a su núcleo urbano sino también a la relevancia que este núcleo ejerce en su entorno geográfico y natural.

En este panorama, la autonomía de los entes locales debe configurarse como un principio rector del funcionamiento de cada uno de ellos. Es por ello que nuestra norma fundamental determina que esa autonomía debe servir para la gestión de unos intereses que le son propios y que a ellos les pertenece. Es también a partir de aquí, donde comienzan a surgir determinados problemas en la configuración del funcionamiento de las EE. LL. en nuestro Estado compuesto. Nos referimos a que la Carta Magna, si bien ha determinado los intereses del Estado y de las CC.AA., no lo ha hecho respecto de los EE. LL. De esta forma, se pone de manifiesto la escasa e indeterminada regulación sobre los EE.LL., porque prima el nivel autonómico de gobierno. Con la irrupción del Estado de las Autonomías en España, las Administraciones locales, a lo largo de los años 80 y parte de los 90, han ido evolucionando hacia modelos de organización prestataria de servicios en paralelo al desarrollo de las Administraciones Autonómicas, organizaciones que han ostentado desde entonces la legitimidad como institución política de referencia. Por lo tanto, los intereses de los EE. LL. se podrán determinar por exclusión de los intereses de los anteriores. Sin embargo, el mecanismo no será aparentemente tan sencillo.

Esta posible determinación de los intereses de los EE. LL., pensamos que debe verse desde la perspectiva de que, en la mayor parte de las políticas públicas, los EE. LL. se ven afectadas por ellas. Sin embargo, los intereses y, por tanto, como indica la Exposición de Motivos de la Ley 7/1985, de 18 de

abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local de 1985, *“la autonomía local no puede definirse de forma unidimensional desde el puro objetivismo localista o regionalista, sino que requiere ser situada en el marco del ordenamiento integral del Estado”*.

Esto nos sitúa dentro de la necesaria visión de conjunto, debido a que no se debe ver el órgano u órganos del cuerpo humano desde la perspectiva de cada uno de ellos. Los órganos desarrollan funciones esenciales, pero nada sería de ellos si no existiese una eficaz conexión e integración entre los mismos. Volviendo al símil sobre el cuerpo humano, ello nos lleva a destacar que los sistemas sanguíneo, nervioso o linfático son básicos para la conexión general del todo el cuerpo. En el caso del Estado, como ya hemos dicho, cada nivel de gobierno es indispensable, pero igual importancia ejerce el marco de las relaciones que exista entre cada uno de ellos.

Este Estado compuesto o integral ha resultado ser una buena solución, desde el punto de vista de la ciencia de la organización, para dar respuesta a la gran cantidad de funciones y conflictos de intereses a los cuales tiene que hacer frente una sociedad mucho más compleja que la del siglo pasado. Una medida acertada ha sido la descentralización de las funciones que desarrollaban las organizaciones centrales a otros entes territoriales, lo cual acerca la Administración a los ciudadanos.

Resulta también necesario recordar que la Administración pública tiene su razón de ser en la satisfacción del interés público. En el Estado Social, la Administración debe intervenir con intensidad en la vida de los ciudadanos y, por tanto, adquiere un papel activo para conseguir el bienestar de la sociedad a la que sirve. La actividad del Estado crece y la resolución de los problemas sociales son más complejos y variables. Esta complejidad precisa que, por otra parte, la Administración también sea cada vez más eficaz y eficiente en su funcionamiento y que, en consecuencia, todas las partes que la componen trabajen en ese objetivo común de la satisfacción de los intereses generales.

Además, en el contexto de las necesarias relaciones entre los distintos niveles, hay que unir un elemento que añade una mayor complejidad al sistema, como es el reparto competencial que nuestra CE ha fijado, en la medida en que no hay un ámbito material exclusivo de un nivel de gobierno,

por lo que, lo que predomina es una distribución con distintas funciones en varios niveles de gobierno, dentro de una misma materia.

Es aquí donde las relaciones intergubernamentales (en adelante RIG) se consideran nexo de unión trascendental en un Estado descentralizado. A priori, el primer problema que presentan nuestras RIG, a pesar de su relevancia, es que no han sido configuradas en nuestro texto constitucional, lo que de entrada representa un déficit importante, en nuestro mapa genético. Deben constituir los genes esenciales que integran el ADN de nuestro Estado, en la medida en que se precisan para que el cuerpo tenga vida, esto es, para concertar el ejercicio de las competencias de cada una de las partes en que el Estado se ha ordenado y, de esa forma, servirán para resolver los indudables problemas que su formulación e implementación puedan generar. En este escenario, las RIG deben ser estudiadas para posibilitar un adecuado diseño, un funcionamiento correcto y una evaluación notable, que determine la implicación de todas las entidades territoriales que la integran.

En consecuencia, el presente trabajo pretende tratar fundamentalmente las relaciones intergubernamentales que existen entre la Comunidad Autónoma de Andalucía y sus Entes Locales. Este estudio trata de poner el foco en los mecanismos existentes para llevarlas a cabo como son el Consejo Andaluz de Concertación Local (en adelante, CACL), así como el Consejo Andaluz de Gobiernos Locales (en adelante, CAGL). Además, hacemos referencia a la financiación de los EE. LL. por parte de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

La razón por la que desarrollamos este trabajo es que no existe un abundante tratamiento de este tipo de relaciones en la literatura especializada, y menos aún, unos estudios sobre los mecanismos o instrumentos concretos en los que se materializan estas relaciones. Por lo tanto, nuestra contribución a la investigación actual en este campo consiste, en primer lugar, en el estudio pormenorizado de los órganos de relación entre la Comunidad Autónoma de Andalucía y los EE. LL. de su territorio desde la perspectiva de la cooperación política y la defensa de la autonomía local, centrándonos en el análisis de sus acuerdos mediante el estudio de las actas de las sesiones de los dos Consejos. En segundo lugar, contribuimos al análisis de la financiación de los EE. LL. en

Andalucía, pretendemos poner de manifiesto que determinadas subvenciones otorgadas a los EE. LL. deberían revestir la condición de financiación incondicionada, para hacer valer la autonomía financiera. En tercer lugar, en el marco teórico aportamos una clarificación de la diferenciación conceptual entre relaciones intergubernamentales y relaciones interadministrativas.

Para ello, comenzaremos, primeramente, con un marco teórico general sobre las RIG. En este apartado, realizamos una aproximación al origen, concepto y rasgos principales de las RIG. Asimismo, abordamos las estructuras y modelos que la doctrina ha configurado dentro de este tipo de relaciones. Por otra parte, analizamos cómo las instituciones son necesarias para organizar las RIG. Este marco no quedaría completo si no hiciéramos referencia al otro bloque de relaciones en las que se ven inmersas las instituciones políticas y administrativas, como son las relaciones interadministrativas. De esta manera, llevamos a cabo un acercamiento al concepto y principios por los que se rigen estas otras relaciones. Ello nos llevará a la necesidad de diferenciar las relaciones interadministrativas de las relaciones intergubernamentales.

Además, dentro del marco teórico, también nos ocuparemos de la representación de los territorios, diferenciándola de la representación ciudadana, y será en la primera donde determinaremos la materialización de las RIG con el nivel local, a través de instancias donde se puedan reunir los representantes locales de los gobiernos que puede existir en un territorio para la búsqueda de acuerdos en la configuración de la participación de cada uno de ellos en el desarrollo de las políticas que estos puedan diseñar.

En la segunda parte, Andalucía focaliza el centro de la investigación. Su vasta red de municipios, un tejido social anclado en dinámicas locales, donde actores institucionales, políticos y sectoriales convergen y emergen en una red de RIG mediadas por las leyes y su estatuto, que no se explica en su conjunto, sin una adecuada contextualización y enmarcación en la coyuntura actual.

El Estatuto de Autonomía para Andalucía fue aprobado en su primera versión en 1981 con una regulación parca en lo referente a las RIG. Una situación que cambió con la aprobación del Estatuto de Autonomía de 2007, que presenta un marco de referencia en materia de RIG muy novedoso. Esta

procura detallar un conjunto de relaciones de la Comunidad Autónoma con Europa, el Estado, el resto de CC. AA. y con los EE. LL. de su territorio. Serán estas últimas relaciones las que constituirán el marco de nuestra investigación, en las relaciones que la Comunidad ha establecido con sus EE. LL., dado que es importante conocer la organización pública e institucional establecida en el territorio y las interacciones que producen en relación al ejercicio del poder: a) la gobernabilidad, b) la calidad de las políticas públicas y, c) su influencia en todo el sistema democrático. Además, este Estatuto coloca al municipio como núcleo de la organización territorial de la Comunidad, incorporando un aumento de las competencias locales para satisfacer las demandas municipalistas.

En esta investigación nos proponemos resaltar el diseño institucional en la Comunidad Autónoma andaluza respecto a los EE. LL., de su territorio porque con carácter general la actividad pública requiere programas especializados y adaptados a sociedades cada vez más complejas y exigentes que obligan a mantener contactos más allá de los límites públicos y entre múltiples y diversos actores dentro de tales límites, por lo que estudiaremos las RIG en el logro de los objetivos del sector público. Estudiaremos los factores que inciden de forma más importante en el tipo de relaciones, así como los modelos de relaciones que existen entre la Comunidad Autónoma de Andalucía y sus EE. LL. En este trabajo intentaremos llegar a la conclusión de si son meras relaciones interadministrativas o en cambio se trata de auténticas relaciones intergubernamentales. Para ello, especialmente, aplicaremos la diferenciación conceptual entre relaciones intergubernamentales y relaciones interadministrativas en el diseño institucional realizado en Andalucía, para estudiar los escasos instrumentos de encuentro previstos en nuestro territorio para la adecuada relación entre el ámbito autonómico y el local, donde, a parte de los dos Consejos anteriormente citados, estudiaremos la financiación autonómica de los EE. LL. haciendo hincapié en el Fondo de Participación de las Entidades Locales. La razón por la que también focalizamos nuestra atención en este Fondo consiste en que la financiación de la Administración es una cuestión básica y, en el caso de los entes locales, fundamental para garantizar una auténtica autonomía local en la gestión de los intereses que le son propios. En definitiva, intentaremos indicar cuál es el diseño de la

financiación local según el Estatuto de Andalucía, donde debe primar la transferencia incondicionada, pero se podrá visualizar cómo, junto a esta, existen otras vías de financiación que por su reiteración no parece que cumplan el canon de excepcionalidad que se dice de estas últimas. En relación a ambos Consejos, estudiaremos sus antecedentes, creación legal, características, composición, reformas, funcionamiento, efectos de los informes que emanan de ellos, así como la inclusión de propuestas de mejora de instrumentos de relación intergubernamental entre la Comunidad andaluza y los EE. LL.

Para concluir, nuestro estudio pretende dar a conocer el sistema de relaciones creadas entre la CC.AA. y los EE.LL andaluces, para que a la vista de los defectos que el sistema padece, proponer unas mejoras al mismo y que, en primer lugar, la política, con sus acuerdos y consensos, haga su trabajo y, posteriormente, ésta se traduzca en la medida de lo posible, en las normas que marquen el desarrollo más acertado de unas relaciones intergubernamentales.

PRIMERA PARTE

DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN Y MARCO TEÓRICO

Capítulo I. Diseño de la investigación

1. Objeto de la investigación

El objeto de nuestra investigación se centra en el análisis del funcionamiento de los instrumentos de relación entre la Comunidad Autónoma de Andalucía y los Entes Locales de su territorio. El espacio físico de nuestra investigación es la Comunidad Autónoma de Andalucía. La delimitación temporal del análisis de la actividad de estos órganos ocupa todo el periodo de existencia de cada Consejo, desde 2010 a 2019 en el caso del Consejo Andaluz de Gobiernos Locales y, desde 2008 a 2019 en el caso del Consejo Andaluz de Concertación Local. Asimismo, llevaremos a cabo un estudio de la financiación de los EE. LL. por parte de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Por lo tanto, desarrollamos la investigación en torno al diseño institucional de la Comunidad andaluza respecto a los EE.LL. centrándonos en el contraste entre la situación actual y el derecho vigente, estableciendo aquellas propuestas de regulación más adecuadas para el cumplimiento de sus objetivos. Con ello también se quiere poner de manifiesto si estos instrumentos son suficientes y si presentan deficiencias en su funcionamiento, las cuales no permitan una adecuada relación política del poder local con el ámbito autonómico.

2. Objetivo general

Analizar el funcionamiento de las relaciones intergubernamentales entre la Comunidad Autónoma de Andalucía y los entes locales de su territorio.

2.1. Objetivos específicos

1. Definir el concepto de relaciones intergubernamentales y relaciones interadministrativas.
2. Establecer las diferencias conceptuales que presentan las RIG de las RIA.
3. Estudiar la representación territorial desde la perspectiva.
4. Analizar cómo el Estatuto de Autonomía de Andalucía aborda la organización territorial de la Comunidad y las RIG.
5. Identificar y describir el funcionamiento de los instrumentos de relación que operan en Andalucía, entre el nivel autonómico y el local.
6. Identificar si estos instrumentos presentan deficiencias en su funcionamiento.
7. Realizar propuestas de mejora sobre los instrumentos de relación en base a las principales deficiencias que presentan.

3. Hipótesis

La hipótesis que hemos formulado en este trabajo, y que pretendemos comprobar, es la siguiente:

Los instrumentos y mecanismos de RIG existentes entre la Junta de Andalucía y los Entes Locales andaluces son escasos y los existentes, desde su puesta en funcionamiento, no cumplen con el principal objetivo para el que fueron creados debido a causas estructurales.

4. Enfoque y metodología

El enfoque se realiza en este estudio desde la óptica de la Ciencia de la Administración y desde perspectiva de la defensa de la autonomía local. Para la realización de esta investigación, se han seguido las premisas del método cualitativo donde se pretende definir y caracterizar las relaciones intergubernamentales en el ámbito autonómico andaluz con los EE. LL. Este método está basado, en primer lugar, en la revisión de la literatura disponible, tanto para llevar a cabo el marco teórico como para incluir las principales referencias de autores que destacan en la investigación de los órganos que analizamos.

En segundo lugar, hemos llevado a cabo un análisis dual, tanto de la normativa reguladora de los instrumentos de relación objeto de estudio, como de la jurisprudencia correspondiente a este caso.

En tercer lugar, tomando como fuente la web de la Federación Andaluza de Municipios y Provincias (FAMP) en el caso del Consejo Andaluz de Gobiernos Locales, y la web de la Consejería de Administración Local de la Junta de Andalucía en el caso del Consejo Andaluz de Concertación Local. En ambas páginas, están resididas las actas que contienen los acuerdos de los dos órganos, que nos han permitido conocer el funcionamiento real de estos órganos para ponerlo en comparación con el derecho vigente. Además, hemos utilizado esta misma metodología para desarrollar una comparativa de estos órganos con los existentes en las Comunidades Autónomas de Valencia y Extremadura.

En este caso, hemos accedido a las actas de los acuerdos de los órganos de estas dos Comunidades a través de la realización de una solicitud de acceso a información pública contestada por la Dirección de Administración Local de la Generalitat Valenciana y por la Secretaría General de la Presidencia de la Junta de Extremadura.

Por último, en cuarto lugar, para analizar los casos de subvenciones a los EE.LL. por parte de la Comunidad andaluza que deberían ser financiación

incondicionada, hemos acudido al área de Secretaría de la Diputación de Granada.

Capítulo II. Marco Teórico

1. Las relaciones intergubernamentales (RIG)

1.1. Origen, aproximación conceptual y rasgos

Para analizar el proceso de surgimiento de las RIG, es necesario acudir al modelo federal de los Estados Unidos, el cual es adoptado desde que se independiza en el último cuarto del siglo XVIII. Mientras los imperios y señoríos todavía gobernaban Europa, la organización del poder político en diferentes niveles, anclado a la idea de libertad en tanto desconcentración del poder político, primaba en el gobierno de EE.UU. Sin embargo, durante el siglo XIX, con la expansión territorial, la guerra civil y la definitiva configuración territorial de este país harán que su estudio académico en este país se produzca solo en la primera parte del siglo XX.

El término de RIG surge en la década de los años 30 en EE. UU. (López Aranguren, 1987, p. 50). El activismo federal, que trataba de mejorar la situación del país tras la depresión económica, se enfrentó con el modelo dual de federalismo que no permitía prácticamente ninguna actuación federal en los estados. Esto provocó que se optara por la opción de la cooperación entre la federación y los estados por medio de las subvenciones. Las RIG se originaron, por tanto, en la citada década con la puesta en marcha del *New Deal* por parte del gobierno nacional para hacer frente al desastre económico y social provocado por la Gran Depresión.

Nacen las RIG frente al federalismo porque las RIG son más amplias que las relaciones que se producen en el federalismo, ya que las primeras, además de reconocer la relación entre estados, también reconocen las interacciones entre funcionarios de todas las combinaciones de entidades y de

todos los niveles existentes en el territorio. Además, las RIG no contemplan el carácter de superioridad que sí tienen las relaciones en el federalismo entre el gobierno federal y los estados. El concepto de las RIG no contiene distinciones jerárquicas de superioridad o inferioridad que sí tiene el federalismo. Y será justamente en el campo de las políticas públicas donde las RIG encuentren el mejor escenario para la búsqueda de las mejores relaciones para alcanzar un fin eficaz y eficiente para todas las partes implicadas (Wright, 1997, p. 99-104).

De esta forma, las RIG se relacionaban con las políticas, esto es, con escoger ciertas acciones y evaluar sus efectos prácticos. Los orígenes se relacionaron con ideas y tendencias liberales, progresistas y de un gobierno activo (Wright, 1997).

Anderson (1960) fue el pionero en el establecimiento de una relación para comparar las distintas ramas del poder ejecutivo federal y el de los Estados. Este análisis se incrementará tras la II Guerra Mundial, cuando comenzó el estudio de las llamadas *behavioral sciences* o ciencias del comportamiento en las universidades de EEUU.

Las RIG son el campo de acción del federalismo y del estado de derecho en la organización y administración del poder, por lo que no sólo visibilizan los asuntos públicos de interés para los distintos niveles de gobierno, sino que su avance se sustenta en las características jurídicas y procedimientos políticos sobre los cuales se desarrolla.

Una de las primeras matizaciones al respecto, la proporcionaría William Anderson, quien en 1960 definió las RIG 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).

Tampoco es posible entender el estudio de las RIG en EE.UU. sin el estudio de la ciencia política y la teoría de la elección racional (Robert Dahl, 1969). La doctrina americana investigó persistentemente sobre los procesos de decisiones intraniveles (federal, estatal, local) e intersectores (ejecutivo, legislativo, judicial).

De esta forma, el estudio de las RIG ha sido un importante foco de atención dado su importancia e implicaciones para temas amplios sobre el

Estado, la distribución del poder y la organización administrativa de los servicios públicos. Se trata de mejorar la calidad de vida de los ciudadanos a los que sirve –en los Estados occidentales al menos– de ahí que la evaluación y producción académica de perspectivas en torno a la materia haya sido puntal para su abordaje en diferentes contextos y regiones.

En el caso de Europa, aunque en la actualidad son ampliamente analizadas y estudiadas, sus orígenes son mucho más recientes. El autor británico Kenneth Hanf (1979) comenta en su obra *“Interorganizational policy-making”* junto con su colega Fritz Scharpf, una caracterización de las RIG. Dicen al respecto:

“La capacidad de las unidades individualizadas de adopción de decisiones para alcanzar sus objetivos depende no sólo de sus elecciones y acciones, sino también de las que realicen las demás. Las decisiones adoptadas a cualquier nivel estarán influidas por las relaciones que existan tanto entre los distintos niveles como entre las diferentes áreas funcionales de actuación. Una de las tareas fundamentales que ha de afrontar el sistema político de cualquier país industrializado es la de asegurar la coordinación de sus actuaciones en un contexto de redes de organizaciones diferenciadas e interdependientes” (p. 2).

Las RIG están muy vinculados a las problemáticas locales y no tanto al modelo de gobierno, por lo que su énfasis se concentra mayoritariamente en la gestión. Entre nosotros fueron Bañón y Carrillo (1997) quienes se centraron en este proceso y, haciendo análisis comparado en torno a las RIG en Europa, las definen como:

“... el conjunto de conductas interactivas que ligan a los funcionarios públicos nacionales con los electos locales y representantes de los departamentos. En Inglaterra se definen como una serie de reglas de juego que incluyen, entre otras, el pragmatismo, la justicia, el

compromiso, la despolitización y la confianza; en Alemania se definen como un proceso que supone la transformación del federalismo tradicional en la elaboración conjunta de políticas, donde los actores pertenecientes a los tres niveles de gobierno persiguen sus propios intereses de forma interactiva en el marco del desarrollo de políticas públicas” (p. 127-128).

Las RIG se refieren al análisis y comprensión del conjunto de interacciones entre unidades (Agranoff, 1997. p 125). Según el autor Deil S. Wright, para definir las RIG hace referencia a los sujetos que intervienen en ellas que son los ciudadanos, funcionarios públicos y entidades gubernamentales de todo tipo. También habla del lugar donde se desarrollan, para resaltar que las RIG están presentes en todos los sistemas políticos y administrativos. A la hora de determinar su lugar en el tiempo, afirma que las RIG son actuales y ponen el foco en políticas públicas esenciales como la educación, el medio ambiente, la salud, el transporte, etc. Por lo tanto, define este tipo de relaciones como un *“importante cuerpo de actividades o interacciones que ocurren entre las unidades gubernamentales de todos los tipos y niveles dentro del sistema federal”* (Wright, 1997, p. 68).

“Las diversas combinaciones de interdependencia e influencia que se establecen entre responsables públicos –tanto políticos como funcionarios– pertenecientes a unidades de gobierno de todo tipo y de todos los niveles territoriales, y que hacen especial hincapié en los aspectos relacionados con la financiación, las políticas públicas y la acción política” (Krane y Wright, 1998, p. 1168).

Por su parte, Dupuy (1985) observa las RIG en Francia como las relaciones establecidas entre los funcionarios públicos con competencia nacional, los funcionarios con competencias locales y los representantes de las regiones y departamentos electos, los políticos. Considera Dupuy que las RIG son el resultado de este proceso de interacción; observando una tendencia

a incrementar sus funciones y competencias en la complejidad de áreas sensibles como los programas de bienestar social y salud entre los distintos niveles y actores involucrados (Rose, 1984).

En este mismo tenor, Hesse (1987), describió las RIG en la antigua República Federal de Alemania como *“un proceso que supone la transformación del federalismo tradicional, proceso en el que actores pertenecientes a los tres niveles de gobierno interactúan en persecución de sus intereses en el marco de diversas políticas públicas”* (p. 69-70).

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).

En *“La necesaria reforma de los mecanismos de cooperación en el sistema de relaciones intergubernamentales del Estado de las autonomías y el nuevo papel del gobierno local”*, sus autores Saniger y Escribano (2010) definen el objeto de las RIG para España:

“El objeto de las RIG consiste tanto en definir los principios y las técnicas en función de los cuales se estructura el sistema de relaciones entre los distintos niveles de gobierno, como en explicar el funcionamiento concreto de dichas relaciones aplicadas a la solución de problemas específicos, detectando los obstáculos institucionales, políticos y administrativos que impiden o frenan el desarrollo de la coordinación y la cooperación, y éstos se van a encontrar condicionados, como en su día señaló Cameron (2001), tanto por una pluralidad de factores, como los demográficos y geográficos, los socio-culturales, los históricos, los constitucionales e institucionales, los políticos y los circunstanciales, como por otras dimensiones como el grado de institucionalización, el

grado del carácter de la toma de decisiones y el grado de transparencia”
(p. 459).

Además, Agranoff (2010) introduce un nuevo matiz al señalar la necesidad de redefinir las RIG, debido a que éstas no solo hacen referencia a las relaciones entre los miembros de los gobiernos en sus distintos niveles sino que incluye también a organizaciones no gubernamentales que llevan a cabo labores de colaboración con el gobierno y que dan forma a la política en sus distintos ámbitos de actuación.

Recientemente, se han definido 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).

El concepto de RIG cuenta con dos dimensiones básicas. La primera se refiere a las relaciones que se establecen entre distintos niveles de gobierno. Hablamos de diferentes gobiernos entre los que se supone que existe algún grado de autonomía. No tienen por qué ser relaciones jerárquicas, y son las que en la práctica se dan entre el Estado, las regiones y los municipios. En este sentido las RIG también se pueden concebir como mecanismos legales de colaboración acordada, pactada o convenida, por eso el camino imperativo de las RIG es la negociación. (Hernández, 2006, p. 38). En cambio, la segunda dimensión consiste no solo en las relaciones entre distintos niveles sino en las que se dan también en un mismo orden territorial, como por ejemplo las relaciones entre varias regiones de un país. (Méndez, 1997).

Uno de los elementos básicos de las RIG es la interdependencia. Los vínculos se establecen entre los distintos niveles de gobierno, lo cuales están involucrados en el devenir de las políticas públicas. Según Scharpf (1979) y Rhodes (1981), a la hora de analizar las RIG se considera la forma en las que los diversos actores utilizan los recursos con los que cuentan para poder conservar su posición y conseguir sus objetivos.

En el libro *“Understanding Intergovernmental Relations”* de Wright (1988), el autor recoge cinco rasgos distintivos de las RIG sobre la

organización de la administración y las relaciones entre distintos niveles de gobierno.

Se centra especialmente en el espacio y organización multinivel en que se desarrollan las RIG. Considera que estas se producen más allá de la lógica formal de la actuación gubernamental constitucionalmente reconocida, ya que también las podemos encontrar en otros niveles intermedios o inferiores, como el ámbito local.

También alude a las unidades funcionales de gobierno como las empresas y los entes especializados así como las unidades mixtas públicas-privadas como receptoras de las RIG, influyendo en su desempeño y ámbito de actuación. Al configurarse como superposición de relaciones, la conformación de redes (con apoyo de las TICs) ha logrado “tejer” redes de RIG, como se observará más adelante.

Este autor otorga gran importancia a la interacción humana en el proceso, en sus actividades y actitudes que influyen en las condiciones, contexto y decisiones resultantes de este proceso.

“Estrictamente hablando, no hay relaciones entre gobiernos; existen solamente relaciones entre funcionarios que dirigen diferentes unidades de gobierno. Las acciones y actitudes individuales de los funcionarios públicos constituyen la esencia de las relaciones intergubernamentales. Su comportamiento es decisivo, por ejemplo, para obtener una ayuda financiera, proveer un servicio o cambiar una política. Y sus acciones están fuertemente influidas por la forma en que perciben las actitudes y acciones de las otras participantes” (Wright, 1988, p.17).

De hecho, una de las características fundamentales de las RIG abarca las relaciones entre empleados públicos, que suponen un continuo contacto e intercambio de información y puntos de vista, por lo que una preocupación compartida entre todos los involucrados es que la agenda “salga adelante”; donde los mecanismos informales enmarcan la actuación formal (y legal) de los actores; todo sujeto a fines concretos en sus acciones, sostiene Wright

(1988). El papel de la interpretación y discrecionalidad del funcionario público tiene importante peso en las RIG; los intercambios multinivel entre gobierno descansan en las reglamentaciones, procedimientos y directrices interpretadas y aplicadas por los encargados de ello, que son los funcionarios.

“... los participantes en éstas relaciones intergubernamentales están fundamentalmente preocupados por hacer que las cosas salgan adelante, y para ello utilizan mecanismos informales, prácticas, orientados hacia objetivos que pueden ser realizados dentro del contexto institucional oficial y legal” (Wright, 1988, p. 21).

Cualquier tipo de empleado público es, al menos potencialmente, una parte activa del proceso decisonal entre gobiernos. Además, éstos no sólo se encuentran en los diferentes niveles (nacional, regional, local), sino en diferentes ámbitos de gobierno (legislativo, judicial, sectorial)¹. Son por tanto, los funcionarios, directivos y en general, las instituciones, las responsables últimas de la gestión de programas, políticas y decisiones emanadas de la complejidad de relaciones gubernamentales, teniendo a juicio de Wright un papel fundamental en estas relaciones.

Otro rasgo esencial de acuerdo con el autor es que las RIG están indisolublemente vinculadas a las políticas públicas; por lo que los intereses y motivaciones de los funcionarios para gestionar las RIG tienen una implicación directa en la eficacia y eficiencia gubernamental. La formulación, implementación y evaluación de las políticas públicas no pueden ser comprendidas con detenimiento sin estudiar las RIG.

¹ César Díaz López (1985) comentaba que en el caso de España, “*el Parlamento ha actuado como instrumento para limar asperezas en la definición del papel de las Comunidades Autónomas contempladas en la Constitución de 1978. Por su parte el Tribunal Constitucional, además de tener jurisdicción sobre las ternas relacionadas con la capacidad legislativa y reglamentaria, decide en caso de conflicto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Cabe señalar que hasta el año 1985 cerca de cuarenta asuntos de carácter intergubernamental fueron resueltos por esta institución.*” Citado en Meny, Y; y Wright, V. (edit.) *Centric – Periphery relations in Western Europe*, Londres: Allen.

“... las políticas consisten en intenciones y acciones (o no) de los funcionarios públicos y las consecuencias de estas acciones. Y en el contexto de las relaciones intergubernamentales, las políticas son generadas por interacciones entre todos los funcionarios públicos de las diferentes esferas de gobierno” (Wright, 1988, p.23).

1.2. Estructuras y modelos de RIG

A la hora de desarrollar los modelos de RIG, Wright (1997) presenta tres modelos de sistemas de relaciones de autoridad que deberán ser utilizados en base a hipótesis para poder fijar cuál es el más idóneo. En su caso, su objetivo a la hora de analizar estos modelos es conocer cuál es el que más se ajusta a los Estados Unidos. En estos modelos, se muestra un marco de relación de autoridad entre los ámbitos nacional, estatal y local.

1. “Modelo de autoridad coordinada”

Este modelo evidencia los límites que distancian al gobierno nacional de los gobiernos estatales. En este modelo se incluyen entes locales que dependen de los gobiernos estatales. A través de este modelo, podemos observar las relaciones de poder entre los estados y sus localidades. Los distintos niveles de gobierno se muestran como entidades que ejercen su poder marco competencial, de manera autónoma e independiente y sólo se unen tangencialmente. Por tanto, se dan pocas ocasiones para la colaboración (pp. 24 y ss.).

Wright afirma, basándose en las ideas de Daniel Elazar y Morton Grodzins, que este modelo es ya pasado al poner el foco en elementos sociales y políticas inexistentes ya que desde hace bastantes años la relación gobierno nacional-estatal ya no es tangencial, situándose en posiciones enfrentadas.

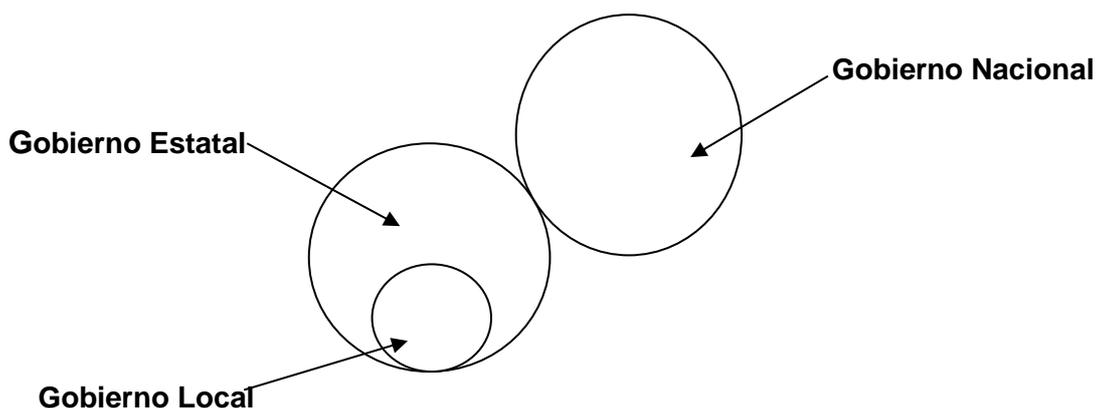
Designación: Autoridad Coordinada

Relación: Independiente

Pauta de autoridad: Autonomía

Gráfico 1

Modelo de Autoridad Coordinada



Fuente: WRIGHT, Deil S.; Para Entender las Relaciones Intergubernamentales; 1997, p. 105

2. “Modelo de autoridad inclusiva”

Este modelo está representando gráficamente por medio de círculos concéntricos que reducen la capacidad del nacional al estatal y al local. El tamaño de cada círculo muestra de manera proporcional el nivel de poder ejercido por cada uno de los gobiernos.

En este caso, los tres tipos de gobierno perseveran en mejorar su comportamiento, maximizando sus beneficios y minimizando sus pérdidas dentro de los límites establecidos para cada uno. Por último, mediante este modelo, podemos anticipar políticas de RIG así como mostrar las relaciones de jerarquía entre las distintas unidades de poder.

Por tanto, se trata de un modelo basado en relaciones de jerarquía y autoridad entre los niveles territoriales de gobierno y en el que el actor principal es el nivel nacional de gobierno, siendo los niveles regional y local meras extensiones administrativas del mismo (pp. 24 y ss.).

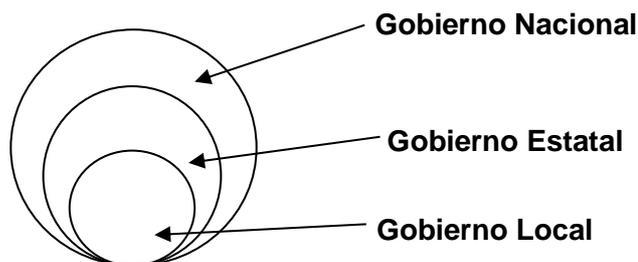
Designación: Autoridad Inclusiva

Relación: Dependiente

Pauta de autoridad: Jerarquía

Gráfico 2

Modelo de Autoridad Inclusiva



Fuente: WRIGHT, Deil S.; Para Entender las Relaciones Intergubernamentales; 1997; p. 105.

3. “Modelo de autoridad superpuesta”

El modelo de autoridad superpuesta es el que más se adecua a las RIG según Wright. Gráficamente se representa mediante el solapamiento de círculos, el cual nos muestra tres elementos propios de este modelo:

- a) Las áreas de operaciones gubernamentales engloban de manera simultánea unidades o funcionarios tanto nacionales como estatales y locales.
- b) Las áreas de autonomía o de independencia de cada jurisdicción son muy limitadas.
- c) El poder o influencia de la que dispone cada funcionario o unidad es reducido. Aunque existen unos límites fijados por la autoridad, se permite la negociación.

Si hablamos de las RIG, esta negociación se sustenta en los pactos en los que el gobierno central facilita planes de ayuda a los otros dos niveles de gobierno a cambio de su acuerdo para que estos colaboren en la implementación de un programa o en el caso de desarrollar un proyecto. Wright

afirma que uno obtiene y renuncia a algo de manera que, el que obtiene el auxilio debe suscribir los requisitos del orden superior que tienen que ver con la contabilidad, información, auditoría y desempeño.

Hablamos en consecuencia, de un modelo donde se ven interrelacionadas unidades nacionales, regionales y locales, al igual que cualquier otro tipo de organización no gubernamental, que trabajan en áreas parcialmente solapadas y que mantienen constantes relaciones de intercambio, siendo las notas fundamentales de relación la interdependencia y la negociación, ya que el poder de cada nivel de gobierno para actuar en solitario es muy limitado (pp. 24 y ss.).

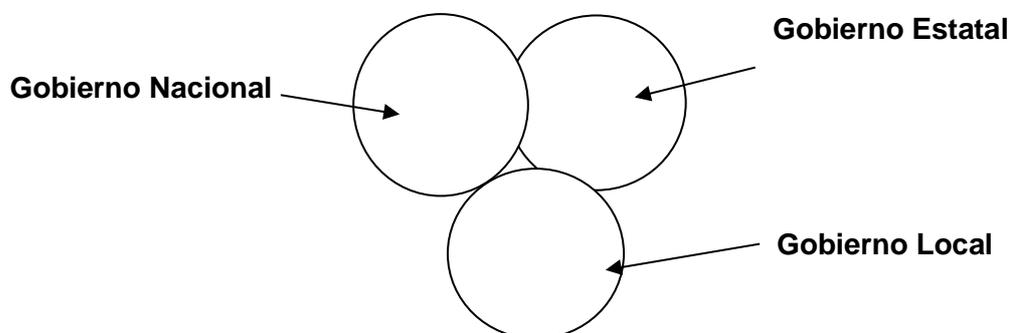
Designación: Autoridad traslapar/solapar

Relación: Independiente

Pauta de autoridad: Negociación

Gráfico 3

Modelo de Autoridad Superpuesta



Fuente: WRIGHT, Deil S.; Para Entender las Relaciones Intergubernamentales; 1997; p. 105

Por su parte, Cameron (2001) asegura que las estructuras de las RIG se pueden dividir en tres tipos: intrajurisdiccionales, interjurisdiccionales, judiciales, y, atendiendo a la mayor importancia de la expansión de los sistemas federales, internacionales. Vamos a examinar a continuación cada uno de ellos.

1. “RIG intra-jurisdiccionales”

Algunos estados federales cuentan con normas constitucionales que "federalizan el centro", integrando a las unidades subnacionales en el gobierno nacional.

Este tipo de RIG se expresa en la existencia de una cámara alta de carácter territorial, como lugar de encuentro de los representantes de las regiones. Tal y como dice Cameron, juega un papel esencial la forma en la que se eligen estos representantes. Contamos con la elección directa vigente en Australia, Suiza y EEUU, la elección indirecta, donde los parlamentos regionales son los que eligen a sus representantes como en el caso de Austria, la India o Alemania, o con un sistema donde se combinan los dos anteriores como en España o Bélgica. La tarea de mayor importancia que realizan estos órganos es aprobar la legislación del Estado teniendo en cuenta la posición de las regiones.

2. “RIG inter-jurisdiccionales”

Dentro de este tipo de RIG podemos diferenciar dos subtipos: las relaciones entre las regiones y el gobierno central o las relaciones entre las regiones sin la presencia del gobierno central.

Los estados han creado mecanismos e instrumentos para poder favorecer las interacciones entre el propio Estado y sus regiones, como la conferencia de presidentes o los encuentros de ministros responsables de determinadas carteras, entre otros. Generalmente, estas no han sido creadas de manera anticipada en un texto constitucional sino que han surgido posteriormente tras la percepción de una determinada necesidad.

Estos órganos han evolucionado de ser reuniones informales convocadas cuando la situación lo requiere a institucionalizarse en forma de conferencias, consejos o comisiones, con un mayor apoyo de funcionarios y desarrollando normas para tomar decisiones. A veces, se crean oficinas regionales con sede en la capital del Estado. En estos casos, la forma en la

que se desarrollan las RIG es más estratégico, más centrado en el proceso y aún más formal.

Por otro lado, también se convocan reuniones donde solo participan los representantes de las regiones, como es el caso de la Conferencia Occidental de Primeros Ministros provinciales y el Consejo Atlántico de Primeros Ministros provinciales en Canadá o los Gobernadores de los Grandes Lagos y de Nueva Inglaterra en EEUU. Estos órganos tratan asuntos comunes que afectan a todos los gobiernos regionales o para fijar una posición determinada frente al gobierno central.

3. *“Las RIG y el poder judicial”*

En los casos en los que no es posible resolver las controversias entre los diferentes actores relacionados mediante los mecanismos previstos en las RIG, se recurre a los tribunales con el objetivo de que estos declaren una solución concluyente. Es necesario aclarar que no se trata de una relación intergubernamental normal, pero posibilita llegar a una posición común. En algunos casos, hablamos de conflictos que solo pueden ser resueltos en última instancia en los tribunales. La interpretación realizada por los tribunales puede contener un efecto significativo y duradero, lo que explica que haya ocasiones en las que una de las partes se muestre contraía a acudir a los tribunales.

Como se observará más adelante, la conformación de un modelo propio en España, el llamado Estado de las Autonomías, partió de la existencia de figuras similares en otros Estados con modelos federales (caso de los Estados Unidos) o modelos parcialmente federales (caso de Alemania o Suiza) o mixtos (caso de Italia); cada uno premiando la distribución del poder en función de la organización y peso territorial (político, histórico, administrativo y económico) de sus regiones; y la cultura política dominante en sus ciudadanos. De acuerdo con Saniger y Escribano (2010), se distinguen tres modelos posibles para este tipo de relaciones:

“De carácter horizontal, constituida por propia iniciativa de los Presidentes regionales y sin participación del Estado (Asociación Nacional de Gobernadores en EE.UU.), de carácter vertical, convocado a iniciativa del Estado federal o central (Conferencia de Primeros Ministros en Canadá) y, por último, de carácter mixto o intermedio, modelo que surge por iniciativa del nivel regional, pero que en una segunda fase articula sus reuniones con el Gobierno central (Alemania)” (p. 465).

1.3. Las instituciones como centro de organización de las RIG

Las instituciones son una infraestructura que proporciona a la sociedad normas, orden y certidumbre, que definen las reglas del juego para los seres humanos. Entendemos la sociedad a partir de las instituciones formales, el parlamento, el gobierno, los tribunales de justicia, la burocracia etc. de su funcionamiento y su efectividad.

Las instituciones son muy importantes para explicar el comportamiento de los actores, ofreciendo información sobre el entorno político de cada momento. También son estudiadas como restricciones impuestas por la propia voluntad de la sociedad en general y por los dirigentes políticos en particular, para fijar unos límites a las relaciones políticas, económicas y sociales. Estos límites se concretan en restricciones informales como sanciones, códigos de conducta o tradiciones y reglas formales en forma de constituciones o leyes.

Desde la perspectiva de la Ciencia Política, Peters (2003) entiende que las instituciones políticas son ese conjunto de reglas y procedimientos que determinan el modelo institucional que puede darse en un territorio, es una variable que sirve para poder conocer determinados procesos políticos o sociales e incluso poder explicar por qué han actuado de una u otra manera. Estas reglas y normas nos sirven para conocer qué lugar ocupa cada uno de los actores en sus relaciones, que posición ocupa, qué recursos tiene o que actividades puede realizar dentro del funcionamiento de un Estado. Este

conocimiento nos aporta la ventaja de que las propias instituciones y los actores políticos se ajustarán a determinados procedimientos, con lo que su actuar será previsible, porque cada institución se comportará según sus reglas y porque esas instituciones funcionaran según su especialidad.

Dentro de la especialización de las instituciones podemos encontrar una diferenciación institucional de carácter territorial, en la medida que se crean para cubrir actividades políticas de ámbito local, regional, estatal e incluso europeo. Por otra parte, podemos encontrar instituciones con una clasificación funcional, debido a que cada una de esas organizaciones desarrollará una actividad concreta con unas finalidades determinadas.

Siguiendo con una posible clasificación, podemos hablar de instituciones formales, cuyas reglas y normas, están establecidas bajo un proceso serio y riguroso con una publicidad general e instituciones que desarrollan su funcionamiento basado en reglas informales, en la medida que no están escritas y que son fruto de patrones de comportamiento o de costumbres aceptadas por la sociedad donde se desarrollan.

En la sociedad se desarrollan funciones políticas, sociales, culturales y económicas y para ello cuenta con un conjunto de instituciones cuya razón de ser es la regulación del comportamiento de los individuos, y así el premio Nobel de economía Douglass North, escribió *Structure and Change in Economic History II* en 1981, constituyendo el fundamento del análisis del desempeño de las instituciones.

Junto a las restricciones comunes de la economía, las instituciones determinan el conjunto de elección y, por lo tanto, definen los costos de transacción y de producción, entre otros aspectos. North entiende que se desarrollan de forma incremental, dando lugar a un vínculo entre el presente y el futuro. Consecuentemente, a la largo de la historia se produce una evolución de las instituciones que va a la par que la conducta histórica de la economía. Las instituciones favorecen la estructura de incentivos de una economía, de manera que, en la medida en que esta estructura va evolucionando, se establece la dirección de cambio económico hacia el decrecimiento, el

estancamiento o el crecimiento. Esto es, las instituciones son a la vez adaptables y adaptadoras.

En 1971, North y su colega Lance Davis se centran en la teoría general del cambio institucional y la dirigen hacia al desarrollo económico de EE.UU. Mantienen que las modificaciones en los diseños institucionales son derivaciones de la mejora de sus utilidades. Estos cambios institucionales se producen a través de elementos económicos como con los desplazamientos exógenos de la demanda, las variaciones en el costo de llevar a cabo una innovación o elementos políticos, como cambios en el poder político de grupos particulares.

North y Davis (1971) consideran que su propuesta les posibilita anticipar la forma de la innovación (individual, cooperación voluntaria, o gubernamental) como el intervalo de tiempo entre la creación del desequilibrio y el establecimiento de la nueva institución. Los objetivos son diversos: adquirir beneficios en economías de escala, agregar externalidades, disminuir riesgos, corregir fallos de mercado, o redistribuir ingresos entre los actores gubernamentales y los agentes corporativos.

Desde la perspectiva de la administración pública, el análisis de las instituciones ha puesto el foco en los costos de transacción que conllevan y su utilización como medio para resolver los problemas de organización en un entorno competitivo. Ello se desarrolla en la obra de 1971 sobre desempeño institucional.

Las instituciones cuentan con funciones muy relevantes para la sociedad en la que se desarrollan y trabajan; además de satisfacer las necesidades sociales, regulan la vida política, a los efectos que a nosotros nos interesan y también van a establecer las relaciones con otras instituciones.

Las RIG se suelen dar en un sistema político y administrativo en el que participan un conjunto de instituciones que tienen unas normas de actividad determinadas. Las relaciones entre las instituciones, entre estas, y los actores políticos, de estas con los ciudadanos, influyen y condicionan la actividad de todo el sistema político, además de las relaciones necesarias entre el aparato administrativo de cada uno de los poderes implicados en las relaciones.

Todos estos procesos y todos estos campos de relación entre los diferentes niveles de gobierno van a estar configurados por la posición que cada uno de las partes adopte en esa relación, pudiendo encontrar una posición de supremacía o una posición de subordinación entre cada uno de ellos, lo que llevará consigo una posible situación de interdependencia.

Dentro del estudio de las instituciones y de sus diversas perspectivas (Peters, 1999) es importante destacar dos de ellas.

Por una parte, el institucionalismo histórico, en la medida en que es en el proceso histórico donde se puede observar el inicio, desarrollo y modificación de las instituciones (Peters, 2003). El nacimiento de las instituciones crea efectos permanentes en la sociedad a la que sirven y nos dan argumentos para conocer el funcionamiento que se espera de ellas. Así podemos explicar qué sujetos hay y qué mecanismos se crean desde el inicio para la existencia de RIG.

Por otra parte, el institucionalismo en la “teoría de la organización” (Meyer, 1992) (Tolbert y Zucher, 1996) que, aunque centrados en estudios sobre las administraciones públicas y los recursos humanos, destaca un proceso de creación mimética de modelos de institucionales como medio de ajuste al entorno institucional de desarrollo. Es muy frecuente a la hora de la creación de instituciones fijarnos en modelos de otros ámbitos territoriales para proponer la creación y funcionamiento de estas, sin estudiar previamente las necesidades reales de cada caso.

Es importante tener en cuenta estas dos corrientes institucionalistas para comprender desde un punto de vista histórico cómo han ido creándose y desarrollándose las instituciones y así, dar lugar a un determinado modelo de RIG. Por otra parte, en muchas ocasiones se pueden explicar por qué se dan unas u otras instituciones, ya que se produce un claro “isomorfismo institucional”, para determinar, no sólo la existencia de las instituciones que se repiten de unos ámbitos a otros, sino incluso la repetición de esas relaciones en los mismos entes aunque sean de distintos territorios.

En este sentido, el diseño de las relaciones que pueda determinarse en la norma es importante para conocer la naturaleza e incluso la calidad de las

mismas. Barnés (2008) llama la atención sobre la distinción que puede existir en el sentido de que la ley no predetermina el resultado, no dice lo que debe decidirse sino cómo debe adoptarse la decisión, el procedimiento deja de ser un instrumento al servicio de la ejecución de políticas públicas (Relaciones Interadministrativas) para dar el salto cualitativo de la formulación de políticas (RIG).

2. Las Relaciones Interadministrativas (RIA). Aproximación conceptual y principios

El otro concepto que vamos a desarrollar en nuestro marco teórico es el de las relaciones interadministrativas (en adelante, RIA), como contraposición al análisis teórico de las RIG que hemos realizado más arriba. Comenzamos afirmando que la relación jurídica inter-administrativa es aquella que vincula a dos o más personas jurídicas públicas estatales, ya se trate del Estado en sentido amplio (Nación y provincias) o de cualquiera de las personas jurídicas públicas de carácter estatal (Marienhoff, 1962)

Rivero Yserin (1976) entendió este tipo de relaciones como: “(...) *aquellas que en virtud de las previsiones del ordenamiento jurídico pueden originarse entre dos o más esferas administrativas*”. Por lo tanto, los actores que participan en este tipo de relaciones deben ser dos o más Administraciones Públicas con autonomía propia.

En el sistema organizativo que constituye la Administración pública se dan relaciones internas a los subsistemas que lo componen (organizaciones en sí mismas, en las que tienen lugar relaciones orgánicas y funcionales entre las unidades en que se vertebran) y relaciones de tales subsistemas entre sí para componer el sistema total del poder público administrativo. Son estas últimas las que pueden ser calificadas como relaciones interadministrativas (Parejo, 1984).

Fernández Farreres (2000) va más allá al referirse a las RIA como un “*conjunto de mecanismos y técnicas al servicio de la articulación de la*

pluralidad de organizaciones públicas territoriales dotadas de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses”.

Por su parte, estas relaciones también pueden definirse, según Grifo Benedicto (2009) como:

“(…) las conexiones entre entes públicos, regulados por el ordenamiento jurídico, cuyo alcance puede ser voluntario o de obligado cumplimiento, que tratan de poner en práctica los principios de colaboración, coordinación y eficacia que han de perseguir las administraciones públicas, y que responden, en última instancia, al principio de lealtad”
(p. 44).

Según Gamero Casado y Fernández Ramos (2020), el tipo de Estado en el que nos encontramos fuertemente descentralizado, con un claro fortalecimiento de las Comunidades Autónomas, más la garantía constitucional de la autonomía de las Entidades Locales, ha determinado una situación de pluralismo político territorial, en el que las RIA, han cobrado una relevancia cualitativa y cualitativa muy importante. Indica los autores que se debe a dos factores, por una parte, a la propia complejidad y a las disfunciones del reparto competencial entre las distintas instancias territoriales, en la medida que cada una de ellas disponen de competencia compartidas e incluso concurrentes, además de los intereses de cada una que van más allá de sus competencias y, por otra, en la medida que cada una de esas administraciones territoriales disponen de un principio de autonomía, hace que ninguna tenga una posición de superioridad o “hegemonía” como indica el autor.

Todas estas aportaciones conceptuales ponen de manifiesto que estas relaciones deben estar regidas por una serie de principios generales que se encuentran en las normas jurídicas que las permiten.

Entre ellos podemos encontrar el principio de lealtad institucional, el cual debe estar presente en las relaciones recíprocas de todas las administraciones de un territorio. En nuestro caso, conllevaría respetar el ejercicio legítimo por todas las Administraciones de sus competencias. Se trata, por tanto, de la

necesidad de ponderar en el ejercicio de las competencias propias, la totalidad de los intereses públicos implicados. También se refiere a facilitar a las otras administraciones la información que precisen sobre la actividad que desarrollen en el ejercicio de sus propias competencias.

En la actualidad, como indica Sánchez Sanz (2016), el principio de lealtad ha quedado reducido en nuestro país a una *“especie de principio moral, sin desarrollo normativo, de manera que su juego parece quedar más en la esfera de la política que en la del derecho, como una llamada a la honestidad”*. Se trata de un principio de inspiración germana como pone de manifiesto Sosa Wagner (2002), el principio alemán de lealtad federal o *“Bundestreue”* procuraría que cada administración pública integrante de un estado compuesto como el nuestro, realizase sus funciones con lealtad en la medida en que no tenga en cuenta solamente sus competencias e intereses sino también los del resto.

Asimismo, las RIA se desarrollan bajo el principio de colaboración. Cuando hablamos de colaboración en la relación entre Administraciones, nos referimos a la obligación de las Administraciones Públicas de intentar llegar a acuerdos cuando se encuentran con competencias cuyo ejercicio no es exclusivo o único de una de ellas (Sánchez Sanz, 2016). Se trata de la forma en la que deben actuar las Administraciones Públicas cuya finalidad esencial sería reconducir la diversidad de la actividad administrativa a un fin común: la consecución de unos mismos objetivos de interés general (Vilalta Reixach, 2017). Hablamos de un principio de actuación esencial en un estado compuesto.

Las técnicas que toman como base este principio se pueden expresar en la realización de protocolos, convenios, planes, en la celebración de conferencias sectoriales, en la formación de consorcios, etc.

El Tribunal Constitucional español (en adelante, TC) ha considerado que para que exista un correcto funcionamiento del Estado de las Autonomías *“es necesaria la colaboración entre las dos instancias de poder, incluso al margen*

de la distribución de competencias"². En consecuencia, nos encontramos frente a un principio básico de ordenación del Estado, sobre el que el TC ha hecho referencia considerando que para que sean compatibles los principios de unidad y autonomía en los que se basa la organización territorial del Estado "*implica la creación de instrumentos que permitan articular la actuación de las diversas Administraciones Públicas*" (STC 214/1989 de 21 de diciembre). Dicho principio tiene, además, la finalidad de, en primer lugar, permitir que se establezcan mecanismos de colaboración mutua con la finalidad de evitar conflictos en forma de decisiones perjudiciales para el objetivo prioritario (STC 102/1995 de 26 de junio, FJ 31); y, en segundo lugar, contribuir a la prevención de todo tipo de disfunciones que pueda generar el propio sistema de distribución de competencias" (STC 214/1989 de 21 de diciembre) (Ridaura, 2009, p. 44).

En este sentido, la colaboración puede incluir deberes para cada Administración, como puede ser el de suministrar información para ayudar a otras administraciones en el ejercicio de sus competencias. Esta información puede quedar incluso sistematizada a través sistemas generales para conocimiento de todas las administraciones, de las actividades realizadas con carácter general.

Otro de los principios en los que se basa cualquier relación entre Administraciones es el principio de cooperación, el cual también es propio de los estados compuestos. Nos referimos a la necesidad de cooperar en el ejercicio de las competencias formalmente asignadas a diferentes niveles de gobierno. La cooperación debe tener siempre el carácter de voluntaria, porque, de lo contrario, podría llegar a vulnerarse el régimen constitucional de la distribución de competencias (Arbós, 2006, p. 112). Se diferencia del anterior en que la colaboración se puede establecer como un deber que debe presidir las relaciones entre los poderes de un estado; por su parte, la cooperación debe tener como premisa la voluntariedad de participación por parte de los poderes concernidos en la materia de que se trate.

² STC 95/1984, de 18 de octubre, FJ. 8. También la STC 18/1982, de 14 de mayo, FJ. 14; STC 76/1983, de 5 de agosto, FJ." 14; STC 67/ 1984, de 7 de junio, FJ 3, etc.

Además de voluntaria, otro de sus rasgos distintivos es su reciprocidad, en la medida en que el ejercicio conjunto y en posición de igualdad de las partes implicadas, determina que ambas desarrollan y buscan un fin común (Vilalta Reixach, 2017).

Dentro de las técnicas más usadas para llevar a cabo la cooperación, encontramos los órganos de cooperación, como pueden ser los consorcios y los convenios interadministrativos. Junto a estas técnicas podemos citar otras, pero en ellas no van a tener un protagonismo los entes locales, los cuales centran el interés de nuestro estudio, como pueden ser la Conferencia de Presidentes, las Conferencias Sectoriales, o las Comisiones bilaterales de cooperación.

Otro de los principios que rige las RIA es el principio de coordinación. Este puede definirse como aquel en donde una administración pública tiene la obligación de garantizar la coherencia de las actuaciones de las diferentes Administraciones Públicas afectadas por una misma materia, para la consecución de un resultado común, cuando así lo prevé la Constitución y el resto del ordenamiento jurídico.

Tal y como indica el TC, la coordinación *“persigue la integración de la diversidad de las partes o subsistemas en el conjunto o sistema, evitando contradicciones y reduciendo disfunciones que, de subsistir, impedirían o dificultarían la realidad misma del sistema”* (STC 32/1983, de 28 de abril, FJ 2; y 194/2004, de 4 de noviembre, FJ 8).

La coordinación debe suponer un cierto poder de dirección de la entidad coordinadora respecto de las demás, al efecto de poder asegurar la coherencia de la actuación administrativa. Si, como se afirma tradicionalmente, la coordinación persigue la integración de la diversidad de Administraciones Públicas en el conjunto del sistema, evitando las contradicciones o las posibles disfunciones, esta debe suponer un cierto componente decisorio o de imposición unilateral que, consecuentemente, implicaría un límite para el ejercicio de las competencias por parte de las entidades públicas coordinadas (STC 214/1989 de 21 de diciembre, F.J. 20). En consecuencia, supone la imposición jerárquica de medidas que permitan la integración de las partes en

el todo mientras que la cooperación o colaboración es una forma de relación entre el Estado y las CC.AA. en el ejercicio de las competencias respectivas, lograda voluntariamente (Alonso de Antonio, 2002).

El principio de eficiencia pretende que la gestión de los asuntos administrativos se realice al menor coste posible, procurando que se pueda compartir el uso de recursos comunes entre distintas administraciones, salvo que ello no sea posible por razones de uso. Se entiende que la eficiencia se da cuando se utilizan menos recursos para lograr un mismo objetivo. Así, la eficacia está directamente vinculada al resultado que se pretende conseguir, *“con el rendimiento de la organización en la realización de sus fines”* (Parejo Alfonso 1996).

Está claro que el paradigma económico está presente en el devenir de la actividad administrativa, y más teniendo en cuenta la grave crisis que atravesamos, pero este debe estar unido a otro matiz organizativo en la medida que pretende que se pueda compartir recursos entre varias administraciones. Y es aquí donde cobra importancia este principio, porque para lograr ser eficientes debe existir un entendimiento necesario entre varias Administraciones para lo cual será preciso incentivar las relaciones interadministrativas. Las técnicas a través de las cuales se podría constatar el ejercicio de este principio podrían ser la creación de cooperación entre Administraciones, las encomiendas de gestión o la delegación de competencias.

Además de los anteriores, las RIA deben ajustarse a los principios de responsabilidad de cada Administración Pública en el cumplimiento de sus obligaciones y compromisos. Se trata de un principio que tiene su antecedente en la Carta Europea de Autonomía Local (CEAL) En este documento se indica que: *“Por autonomía local se entiende el derecho y la capacidad efectiva de las Entidades locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la Ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes”* (art. 3).

También deberán ajustar su funcionamiento a los principios de garantía e igualdad en el ejercicio de los derechos de todos los ciudadanos en sus

relaciones con las diferentes Administraciones y de solidaridad interterritorial de acuerdo con la Constitución.

Por último, es necesario hacer una breve referencia a la situación en la que las relaciones pueden no ajustarse al cumplimiento de los principios antes enumerados. En este caso, el plano de la relación pasa por el ejercicio de actividades o relaciones de control. Estas relaciones interadministrativas de control se dan sobre todo para los entes locales y quedarían configuradas por el ordenamiento jurídico específico.³

Las RIA constituyen un pilar importante de la actividad pública de nuestras administraciones públicas. Los medios electrónicos contribuyen a favorecer la RIA, y son un motor para el desarrollo de la administración electrónica (Cerrillo Martínez, 2016). El marco legal en España reconoce la cooperación, la colaboración y la coordinación entre las administraciones públicas como unos principios generales que deben respetar y guiar su actuación.⁴

Actualmente existe la obligación de que las administraciones públicas se deben relacionar entre sí y con sus órganos, organismos públicos y entidades vinculadas o dependientes a través de medios electrónicos.⁵

Para conseguir la relación entre las administraciones públicas a través de medios electrónicos es necesario garantizar la interoperabilidad, de manera que los sistemas de información de las diversas administraciones públicas puedan interconectarse e intercambiar información. Los medios electrónicos que utilicen las administraciones públicas para relacionarse deben asegurar la

³ La LRBRL artículos 65 a 67 donde se establece una excepción al régimen habitual de conflictos entre entes territoriales y se prevé la suspensión gubernativa o judicial. Y los supuestos aún más graves en los artículos 60 para la subrogación y 61 de la citada ley para la disolución de órganos de los entes locales.

⁴ Art. 3.1.k) LRJSP.

⁵ Art. 3.2 LRJSP.

interoperabilidad y seguridad de los sistemas y soluciones adoptadas por cada una de ellas.⁶

3. Diferenciación conceptual entre las Relaciones Intergubernamentales (RIG) y las Relaciones Interadministrativas (RIA)

Una vez hemos analizado teóricamente y por separado las RIG y las RIA, nos disponemos a destacar una serie de diferencias entre ellas, lo cual nos permitirá contraponer los dos conceptos que nos van a servir de base en el desarrollo de este trabajo.

En primer lugar, las RIA siguen siempre el principio de legalidad, y disponen de un régimen jurídico determinado.

El régimen jurídico de las RIA se encuentran en los artículo 140 y siguientes de la ley 40/15 LRJSP y de forma específica en los artículos 55 a 62 de la LRBRL, lo dispuesto en los artículos 61 a 71 del TRRL, este último artículo de carácter básico. En el caso andaluz, encontramos los artículos 54 a 59 de la LAULA. El proceso normativo iniciado con la norma del 2015 ha llegado a establecer incluso las técnicas de realización de esas relaciones interadministrativas.

Por su parte, las RIG no se ajustan necesariamente a una normativa previamente aprobada, sin perjuicio de que esta pueda existir.

En segundo lugar, podemos decir que las RIA se pueden considerar de carácter más formal y, en ese sentido, se producen de forma más limitada o parcial, entre administraciones. Por el contrario, las RIG, al prescindir en cierta medida de tal formalidad y ganar en flexibilidad, pueden ser más amplias, desarrollándose entre una mayor variedad de esferas de poder. En este caso, las RIG no sólo se pueden dar entre administraciones, sino que pueden darse entre administraciones y parlamentos.

⁶ Art. 3.2 LRJSP

No se ha destacado suficientemente y a lo largo de los últimos años la correspondencia que existe entre el defectuoso funcionamiento de las RIG y las limitaciones del marco normativo. Se ha afirmado que la ausencia de una regulación de los instrumentos que posibilitan las RIG es beneficiosa para estas ya que permite que sean flexibles. Sin embargo, hay que tener en cuenta que los términos regulación y flexibilidad no son incompatibles, siempre y cuando exista un marco normativo que garantice el ejercicio de la autonomía de las partes.

Hay autores que apuntan a que las RIG tradicionalmente han sido dominadas por procesos informales y relaciones de poder, pero, apuntan que la formalización y la institucionalización de las mismas se ha incrementado, y que ello puede suponer un aumento del grado de certeza y protección para los gobiernos locales a la hora de relacionarse con los gobiernos centrales (Phillimore, 2013).

En tercer lugar, desde la perspectiva de las políticas públicas, las relaciones entre gobiernos sirven para adoptar decisiones de políticas públicas. Por su parte, las RIA aparecen de forma más evidente en la implementación y en la ejecución de políticas públicas.

En cuarto lugar, aquellas relaciones que se dan al más alto nivel (RIG) están más influenciadas por los criterios ideológicos de los partidos políticos. Colino (2012) afirma que:

“Al mismo tiempo, se observa un grado relativamente alto de conflictos competenciales en el nivel político, acompañado de cooperación y orientación a la resolución de problemas en el nivel de los funcionarios, en parte impulsado por una gran movilidad de los altos funcionarios y políticos entre los dos niveles de gobierno” (p. 35-36).

En quinto lugar, las RIG aparecen vinculadas a una configuración previa de las competencias de los dos niveles de poder que entran en relación. Así, Zafra (2013) afirma que *“(...) parece evidente que una RIG exige la previa titularidad de las competencias y la delimitación de funciones, porque ambas*

premisas son condiciones necesarias para un ejercicio de la competencia adaptada a la singularidad del caso". De esta forma, cuando ambas partes acuden con sus respectivas competencias previamente fijadas, la relación adquiere el carácter propio de la negociación entre iguales, propia de las relaciones entre gobiernos, de la que se puede producir una nueva configuración política que mejore a las partes intervinientes. Por su parte, las RIA pueden darse entre actores que se colocan en una posición de desigualdad, en un contexto de competencias no fijadas de forma previa para alguna de las partes. En este caso, la participación en esa negociación queda circunscrita a conocer el parecer de una parte o la solicitud de informe para que, cumplido el trámite, continuar con el procedimiento.

Un ámbito donde se evidencia esta desigualdad de las RIA es en las relaciones con los EE. LL. Resulta evidente que en el proceso de descentralización en España, las CC.AA. han negociado con el Estado el actual Estado de las Autonomías. Esta negociación no ha existido para los gobiernos locales, dejando a salvo el Pacto local, que solo se realizó para con el Estado; las entidades locales no han participado en los procesos de negociación política. Todo ello deriva en que, en la esfera local, al no existir una previa configuración de unas competencias para los EE.LL., puede conllevar que estos, en demasiadas ocasiones, se conviertan en meros ejecutores de las políticas formuladas en otros niveles de gobierno y, por tanto, sin competencias propias.

En España, la Constitución, en su artículo 137 indica que los EE. LL. tienen autonomía para la gestión de sus intereses. Por su parte, el artículo 3 de la CEAL recoge que la autonomía local se entiende como el derecho y la capacidad efectiva de las Entidades Locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la Ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes. Los Estatutos de Autonomía, como puede ser el andaluz, recoge en su artículo 92 que los municipios disponen de competencias propias, incluso la propia Ley 7/1985, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL). Sin embargo, este escenario que puede resultar tan categórico tiene importantes matizaciones. La legislación de

régimen local no establece ni competencias ni potestades. El artículo 25 LRBRL fija una serie de materias en las que el municipio podrá ejercerlas en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, extremo que queda confirmado por el TC en su STC de 3 de marzo de 2016 cuando indica que, en relación al artículo 25 de la LRBRL, *“este artículo no atribuye competencias; introduce condiciones a la legislación que las confiera. La atribución en sentido estricto sigue correspondiendo a la legislación sectorial estatal y a la Comunidades Autónoma, cada cual en el marco de sus competencias”*.

Al distribuir el poder local, *“el Estado y las Comunidades Autónomas disponen de “libertad de configuración”, pero deben graduar “el alcance o intensidad de la intervención local en función de la relación existente entre los intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos o materias”* (STS 154/2015 FJ 6 a) citado en las SSTC 32/1981 FJ 4, 170/1989 FJ 9.)

El escenario llega ser el siguiente: los legisladores sectoriales en las materias que afecten a los entes locales, ajustarán su contenido atendiendo a los criterios de descentralización, proximidad y ponderando la capacidad de gestión de los entes locales y la naturaleza de la actividad pública (art. 2.1 LRBRL). El legislador atribuirá competencias a los gobiernos locales teniendo en cuenta el principio de subsidiariedad. Junto a estos criterios, la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL) ha incluido un último inciso para añadir la *“estricta sujeción a la normativa de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera como límite a la atribución de competencias locales”* (art. 1.1).

Sin embargo, queremos evidenciar que este otorgamiento de materias a los EE. LL. es relativo. Los legisladores sectoriales tienen un amplio margen de maniobra. Estos pueden otorgar a los gobiernos locales competencias, pero también pueden limitarlas hasta el punto que la imagen de la institución quede desnaturalizada y socialmente irreconocible.

Al no estar claramente definidas, el contenido de las mismas depende de lo que determine la normativa sectorial del Estado y la CCAA, por lo que a la postre, las competencias propias pierden su sentido. Podemos decir que se

produce una “desbasificación” (Zafra, 2013), ya que las competencias propias determinadas en la Ley de Bases (LRBRL), quedan diluidas al estar determinadas por lo que pueda llegar a decidir el legislador sectorial. Aparte, se permiten las competencias delegadas, pero estas son poco abundantes y, por último, se prevén las denominadas competencias impropias del art. 7.4 LRBRL, que pueden ser desarrolladas por los gobiernos locales, pero bajo unas condiciones complejas y sin olvidar que se desarrollan atendiendo siempre a la debida coordinación en su programación y ejecución con las demás Administraciones Públicas. Aunque esos requisitos pueden también afectar a la garantía constitucional de la autonomía local, el TC ha indicado que debe reputarse “preventiva” y, por ello, desestimable (STS marzo 2016, FJ 11. b), SSTC 111/2013, de 9 de mayo, FJ 4, 182/2014 de 6 de noviembre, FJ 2. e).

Por lo tanto, como indica Zafra (2013), la garantía del Tribunal Constitucional se alza como un límite extremadamente indeterminado. Esto hace que el legislador sectorial pueda elegir, de forma prácticamente libre, entre el máximo de reconocimiento de materias o participación de los entes locales o el mínimo de garantizar intervención o participación mediante un informe o audiencia a los entes locales.

Así, las relaciones de los legisladores sectoriales y los EE. LL. parecerían estar situadas bajo el mecanismo configurado entre los artículos 2.1 y 62 de la LRBRL, y no hay que olvidar que este último se encuentra dentro del título dedicado a las relaciones interadministrativas y recoge que, en aquellos casos en que la naturaleza de la actividad de que se trate haga muy difícil o inconveniente una asignación diferenciada y distinta de facultades decisorias en la materia de que se trate, las Leyes reguladoras de la acción pública en relación con la misma asegurarán, en todo caso, a las entidades locales su participación o integración en actuaciones o procedimientos conjuntamente con la Administración del Estado y/o con la de la Comunidad Autónoma correspondiente, atribuyéndole a una de éstas la decisión final. Así las cosas, la autonomía local queda limitada a un derecho de participación de las entidades locales en el procedimiento establecido. De manera que, el

legislador sectorial, podrá establecer una mayor o menor actividad para los EE.LL. y, cuando esto no sea posible, la mera participación en el proceso en forma de audiencia, lo cual degenera en unas meras relaciones interadministrativas. Así las RIG encontrarían más paridad institucional, mientras que las RIA presentarían más asimetría. Tal y como ya indicaba la pionera STC 68/1996, la participación y la audiencia quedan diferenciadas, de forma que la primera estaría dentro de las RIG, mientras que la segunda estaría dentro de las RIA.

Este modelo marcado por la LRBRL muy en concreto en sus artículos 55 a 62 y que, con algún cambio, son las que lamentablemente se han establecido en la LAULA en sus artículos 54 a 59.

Sin perjuicio de las relaciones interadministrativas, que pueden y deben existir y que no deben ser desdeñadas, se debe apostar por unas verdaderas RIG entre una Comunidad Autónoma y sus municipios. En Andalucía el propio EAAnd apuesta por ellas cuando su art. 60 dispone que la Comunidad tiene competencia exclusiva en materia de régimen local, en la cual se incluye:

“a) Las relaciones entre las instituciones de la Junta de Andalucía y los entes locales, así como las técnicas de organización y de relación para la cooperación y la colaboración entre los entes locales y entre éstos y la Administración de la Comunidad Autónoma, incluyendo las distintas formas asociativas mancomunales, convencionales y consorciales”.

El Estatuto, por tanto, contempla un amplio marco de relaciones, entre las que se encontrarían las RIG, al mencionar las relaciones entre instituciones de la Junta de Andalucía y los EE.LL., diferenciándolas del resto de posibles relaciones interadministrativas que puedan realizarse entre la Administración de la Junta y la administración de los EE.LL. andaluces.

El desarrollo de esta previsión se debería llevar a cabo en la norma que el EAAnd recoge en su art. 98, pero esto no ha sido así. La LAULA trata, en su Título IV (arts. 54 a 59) las “Relaciones de la Comunidad Autónoma de Andalucía con las Entidades Locales”, con un Capítulo I sobre información e impugnación de disposiciones y actos y un Capítulo II dedicado a las relaciones

de coordinación con los EE.LL. Solamente la denominación de los capítulos casa mal con la previsión del Estatuto y todavía peor con la necesaria relación intergubernamental que estamos defendiendo. El primero se refiere a unas claras relaciones interadministrativas y el segundo recoge el Consejo Andaluz de Gobiernos Locales desde el principio de coordinación. Las relaciones de coordinación imponen un cierto grado de imposición, frente a la voluntariedad, que es la característica principal de la colaboración o la cooperación.

Pero es que como tendremos oportunidad de ver, la primera regulación que se realizó sobre el Consejo Andaluz de Concertación Local (CACL) no respondió a las previsiones recogidas en el Estatuto, como hubiera sido lo previsible, porque lo mínimo hubiera consistido en crear un órgano de encuentro entre los dos ámbitos, un órgano de participación de los EE.LL. 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. Las relaciones que se ponen de manifiesto en este órgano son más acordes a la intención del artículo 58 de la LRBRL, que ya hemos mencionado más arriba. Ello es así en la medida en que este Consejo, tal y como indica el párrafo 3 del artículo 85 de la LAULA en el que *“los órganos paritarios de colaboración tendrán el carácter deliberante o consultivo”*, sólo es utilizado para dar audiencia o consultar a los EE.LL. de Andalucía en las materias que les puedan afectar, pero no para dar una participación efectiva de los EE.LL. andaluces a los que puedan afectar los proyectos normativos, normas generales o planes propuestos por la Comunidad Autónoma.

Los EE.LL. 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 principio 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). La participación de los EE.LL. 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.

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 (Zafra, 2013).

Conforme a este artículo el gobierno autonómico puede proceder motivadamente, al requerimiento de ampliación de la documentación aportada por el municipio o incluso requerirle para que modifique el plan si afecta al cumplimiento de la legalidad, a las disponibilidades presupuestarias o a la protección de intereses supralocales. Este proceder por el lado autonómico no determina cuales son las consecuencias de no atender el requerimiento, ni que derivación negativa puede tener respecto a la financiación del plan. Lo que si parece es que la relación es claramente de superioridad, sin atender a las posibles singularidades que pueda aportar el conocimiento municipal de la actuación en materia de vivienda en un determinado municipio.

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.

Así, la Ley puede establecer la participación local en la aprobación de planes y programas de un gobierno autonómico, mediante la posibilidad de conocimiento de un órgano de relación y encuentro. Todo depende de que esa actuación puede ser meramente de una audiencia, tras la que el nivel de

gobierno continua su acción política o llevar a cabo una verdadera participación del ámbito local destinatario en buena medida de la política en cuestión y que pueda traducirse esa participación en la integración en órganos, o en que la posición local determine u obligue para el nivel autonómico un reforzamiento político y democrático determinado.

Otro caso puede ser la normativa de aguas de Andalucía, en concreto, son destacables los preceptos que versan sobre la forma de prestación del servicio de abastecimiento de agua a poblaciones y ciertas medidas de financiación y fomento del mismo. En concreto lo dispuesto en los 32, 33.1 y 82.2 de la ley de aguas de Andalucía.

El art. 32. En los párrafos primero y tercero. Por una parte, el primero establece que *“será obligatoria la gestión de los servicios del agua por los municipios dentro del sistema de gestión supramunicipal del agua de uso urbano, cuando resulte necesario por razones técnicas, económicas o ambientales y así se establezca mediante resolución motivada de la persona titular de la Consejería competente en materia de agua, previa audiencia a los municipios interesados”*. Es interesante ver como se llega a condicionar el ejercicio de una “competencia local” a lo que ordene una resolución administrativa por parte de la Consejería. Por otra parte, el tercer párrafo ordena que la falta de integración de los EELL en estos sistemas de gestión supramunicipal *“conllevará la imposibilidad para dichos entes de acceder a las medidas de fomento y auxilio económico para infraestructuras del agua, su mantenimiento y explotación, que se establezcan por la Administración autonómica”*. Los municipios argumentan que en este caso se perjudica a los que no se integren en el sistema de gestión supramunicipal, obligando de alguna manera a la participación en ese tipo de entidades bajo la falta de auxilio económico.

En relación al art. 33.1, establece que las redes de abastecimiento que sean de titularidad de los EELL o de las sociedades de economía mixta participadas por ellas, o que sean gestionadas por ellas, deberán tener un determinado rendimiento, que se establecerá reglamentariamente, con la

consecuencia de que, si dicho rendimiento no se alcanzare, aquellas entidades *"no podrán ser beneficiarias de financiación de la Junta de Andalucía"*.

Por último, el art. 82.2 regula los obligados al pago del llamado canon de mejora de infraestructuras hidráulicas de depuración de interés de la Comunidad. Se establece como obligados a las personas usuarias del agua de las redes de abastecimiento, pero se añade la consideración de sujetos pasivos como sustitutos del contribuyente, de las entidades suministradoras, entre las que se encuentran los municipios.

Como vemos la regulación no parece ser muy acorde con un entendimiento o actuación conjunta de ambas administraciones, sino que parece obedecer a una imposición de una administración sobre otra. Y aunque sobre este asunto ya se pronunció el TC en un recurso en defensa de la autonomía local, sus argumentos presentan una posición de otorgar al ámbito autonómico una prevalencia por su propia naturaleza, sin tener en cuenta que puede haber espacios en los cuales puede intervenir la entidad local. Una actuación municipal en tema de suministro de aguas puede ser conveniente y hasta necesaria una acción conjunta de los dos niveles de gobierno autonómico y local por adecuado. Así las cosas cuando la normativa autonómica fija obligatoriamente participar en entidades supramunicipales, establecer un régimen de rendimiento para obtener financiación parece que no deja a los entes locales un margen suficiente de flexibilidad a fin de aplicar sus políticas de una forma más adecuada a los intereses de sus vecinos.

Otra situación, donde podemos observar la posición de superioridad que ocupa el nivel autonómico sobre el local ocurre con Ley 8/2007, de Museos y Colecciones Museográficas de Andalucía, en la que se prevé que *"la percepción de derechos económicos por la visita pública estará sometida a la autorización expresa de la Consejería competente en materia de museos, a la que corresponderá igualmente determinar los regímenes especiales de acceso gratuito o de derechos económicos reducidos para personas, colectivos de profesionales o grupos vinculados a instituciones de carácter educativo o cultural"* (art. 22.3). El ámbito local, tanto político como administrativo, conocerá mejor los posibles colectivos que por su cercanía precisen de la reducción

económica, porque el museo o colección museográfica es de titularidad municipal, y no hacerlo a través de una autorización administrativa de una administración alejada de la realidad local. La entidad local debe ser escuchada, para conocer su postura y justificación de la medida.

Otro ejemplo puede ser la reciente modificación de la ley de Propiedad Intelectual concretamente en su artículo 37,⁷ en virtud del cual cuando por ejemplo los museos, archivos, bibliotecas, hemerotecas, fonotecas o filmotecas de titularidad pública o que pertenezcan a entidades de interés general de carácter cultural, científico o educativo sin ánimo de lucro, o a instituciones docentes integradas en el sistema educativo español, no precisarán autorización de los titulares de derechos por los préstamos que realicen.

En este caso esos establecimientos remunerarán a los autores por los préstamos que realicen de sus obras en la cuantía que se determine mediante Real Decreto. La remuneración se hará efectiva a través de las entidades de gestión de los derechos de propiedad intelectual.

Los titulares de esas bibliotecas o museos suelen ser en proporción importante muchos ayuntamientos, en este caso de forma específica se prevé que cuando los titulares de los establecimientos sean los Municipios, la remuneración será satisfecha por las Diputaciones Provinciales. Allí donde no existen, la remuneración será satisfecha por la Administración que asume sus funciones.

Así que el nuevo párrafo determina quién es el sujeto pasivo de la obligación de pago de esa remuneración, en el caso de que los establecimientos a que se refiere el párrafo primero del artículo 37.2 TRLPI sean titularidad de los municipios. No se paga por los Ayuntamientos, sino a que lo tiene que hacer las Diputaciones Provinciales, como órganos de gobierno de las provincias.

⁷ Número 1 del artículo 37 redactado por el apartado ocho del artículo único de la Ley 23/2006, de 7 de julio, por la que se modifica el texto refundido de la Ley de Propiedad Intelectual, aprobado por el R.D. Legislativo 1/1996, de 12 de abril («B.O.E.» 8 julio). *Vigencia: 28 julio 2006*

El Estado ha determinado que sobre estas actividades que se realizan en los Municipios y sobre unos préstamos o un número de usuarios de la biblioteca o del museo, que hacen los municipios es sin embargo la Diputación que desconoce esas actividades la que tiene que hacer determinados pagos a las asociaciones o los titulares de derechos de autor. Como puede verse se ha fijado un sustituto de pago sin que este, la Diputación Provincial tenga la más mínima relación con el objeto de la actividad, lo que creo que pone de manifiesto que no se tiene en cuenta la paridad o la determinación de competencias previas que estamos defendiendo.

Todo ello queda sintetizado en lo que Zafra (2013) aporta a la hora de destacar que para que existan unas verdaderas RIG, deben darse al menos varias premisas: (Zafra, 2013)

1.- El presupuesto fundamental, referido a la equiparación institucional de los distintos niveles de gobierno que se relacionan.

2.- La previa titularidad de competencias así como la delimitación de funciones con el objetivo de ejercer la competencia adaptada a las particularidades de cada caso.

3.- La financiación debe ser suficiente porque si no es así, no podrá desarrollar ninguna actuación.

Una postura aceptable para ser extensible a las entidades locales puede ser la doctrina fijada por el TC en su sentencia 13/1992 FJ8^o, en el sentido de que el presupuesto más importante no redujera la intervención autonómica a un mero derecho de participación, sino a una actuación de garantía de una actuación competencial real y no meramente testimonial. El criterio para determinar la posibilidad de intervención autonómica dependerá del impacto de las políticas públicas sobre las competencias de esta. De forma que si afectara a competencias exclusivas la norma estatal habría de reducir su alcance a la determinación de los objetivos genéricos para que la CC.AA. tuviera capacidad de determinar los objetivos fijados por la ayuda o subvención. Además de establecer la regulación de las condiciones del otorgamiento de la subvención y la gestión de su tramitación y concesión.

Si por el contrario las competencias afectadas fueran compartidas entonces las funciones autonómicas se limitarían a determinar los objetivos. Si, por último, las competencias afectadas fueran de simple ejecución la intervención autonómica se reduce a la tramitación concesión.

La graduación de la competencia es una graduación para la participación con mayor intensidad de la parte estatal o autonómica. Así la necesidad de trasladar este esquema a la actividad municipal es clara, aunque pase necesariamente por la previa determinación competencial y participación de la que más tarde nos ocuparemos.

4. La representación territorial local

Antes de tratar la representación territorial local, es necesario comenzar este apartado haciendo una breve referencia a lo que se entiende como representación ciudadana para contraponerla al concepto de representación territorial y, de esta forma, terminar desembocando en la necesaria representación territorial de los EE.LL.

En la mayoría de los sistemas representativos, el ejercicio del poder político viene vinculado a alguna forma de participación de la ciudadanía. La representación política ciudadana debe entenderse como un elemento fundamental de la historia política moderna y constituye la base del sistema político democrático que nos hemos dado.

Dentro de un sistema político moderno, como señala Sartori (1999), no podemos encontrar representación sin elección, ya que aquella es consustancial a esta, pero sí puede haber elecciones sin representación, y en distintos ámbitos podemos observar puestos de carácter electivo que no implican una representación de los que los han elegido. A no ser que el representante se entienda a sí mismo vinculado a las expectativas de los ciudadanos a los que representa, no podemos hablar de representación en un sentido estricto y completo de la palabra, y es la elección el instrumento a través del cual se garantiza el surgimiento y mantenimiento de ese vínculo.

Por lo tanto, podemos decir que la representación política moderna se concibe como el instrumento a través del cual se inserta un poder popular en el Estado (Sartori, 1992).

En el ámbito de la doctrina, existe una fuerte disputa entre la democracia indirecta o representativa, manifestada básicamente a través de las elecciones, y la democracia directa o participativa, que es la que se deriva de la participación efectiva del ciudadano en los asuntos públicos mediante instrumentos tales como el referéndum.

La evolución histórica ha conllevado la proliferación de los sistemas políticos representativos, en los que la relación entre democracia representativa y sistemas políticos democráticos basados fundamentalmente en una estructura de partidos políticos, ha generado una organización social en torno a gobiernos representativos y parlamentos, elegidos por sufragio universal, libre, igual, directo y secreto en elecciones periódicas.

De esta forma, los parlamentos serían entonces los órganos encargados de articular la voluntad de la nación, que se encarna en las leyes, y esto supone declarar la primacía de las asambleas respecto a los demás poderes, que se hallan sometidos a la legalidad (García Guitián, 2009).

Sin embargo y a pesar de su importancia hay un factor que ha propiciado un progresivo declive de la institución parlamentaria como órgano de representación de todos los intereses de la ciudadanía. Hablamos del auge del papel del poder ejecutivo, que ha experimentado un cambio en el equilibrio de poderes en favor del Estado administrador.

Por lo tanto, se debe concebir un gobierno como representativo en tanto en los intereses de los representados resida el detonador de las actuaciones gubernamentales, junto con el control que los ciudadanos deben mantener sobre aquello que el gobierno hace en representación de aquellos. Un gobierno concebido como representativo conlleva este contenido sustancial: *“el pueblo actúa realmente a través de su gobierno, y no es un mero receptor pasivo de las acciones de éste”* (Fenichel Pitkin, 1985, p. 257).

Hasta ahora, hemos tratado la representación política ciudadana como eje vertebrador de la configuración de los poderes de los estados modernos en el mundo occidental, a lo largo de la historia hasta la actualidad.

Sin embargo, como hemos señalado en el apartado anterior, el discurso moderno sobre la representación ciudadana considera que esta es indispensable para crear unidad desde la diversidad, ante sociedades cada vez más complejas, plurales y con distintas identidades. Este hecho nos clarifica la causa principal por la que, hoy en día, la mayor parte de los países existentes se configuran como estados con diferentes grados de poder y de complejidad en su territorio. Tal es el caso de EE.UU., Suiza o Alemania, los cuales han acogido en sus textos constitucionales y en sus instituciones, fórmulas donde la representación territorial tiene cada vez un mayor protagonismo en la determinación de las decisiones políticas, en su articulación con el resto de instituciones.

En principio, resulta necesario definir qué es la representación territorial. En primer lugar, toda representación tiene una configuración de base territorial, porque incluso la representación ciudadana dispone de una base territorial mediante la correspondiente circunscripción electoral. Sin embargo, ese ámbito territorial, llámese comunidad, región, etc, no se estructura como un poder político diferenciado. La representación territorial supone reconocer que dentro de un estado existe una pluralidad de entes con un determinado poder dentro del propio estado. De forma que se hacen presentes en los mecanismos de decisión del Estado unas instancias, con base poblacional propia, a las que se les reconoce como algo diferenciado del pueblo en el que se integran (Alberti Rovira, 2004).

La representación territorial sería diferente a la representación ciudadana y se concretaría en una cámara de representación diferente a esta. El adjetivo territorial induce a pensar que la representación especial sobre la que reposa una Cámara Alta consiste en la posición singular asumida por los entes territoriales en la integración de la misma, en la designación de sus componentes (Punset, 1980).

En un Estado políticamente descentralizado, la representación ciudadana puede configurarse mediante la integración de la representación política en una Cámara baja que sería la parlamentaria por antonomasia, y la representación territorial, entendida como la representación de los intereses de los elementos de poder existentes en el territorio. Así, la utilización del concepto de representación territorial hace referencia a *“aquel fenómeno en el que se hacen presentes en los mecanismos de decisión del Estado unas instancias, con base poblacional o ciudadanía propia, a las que se reconoce entidad y poder político, que son algo distinto y diferenciado de la instancia general, del pueblo federal, del todo en el que se integran”* (Blanco Valdés, 2018).

La idea de la representación territorial se ha venido configurando en la existencia de una segunda cámara de representación. Esto nace en los Estados Unidos de 1787. Los Estados que se unían propusieron su interés en contar con un órgano a través del cual participar en la formación de la voluntad de la Federación; era la contrapartida indispensable a la cesión de soberanía que realizaban a esta. Aunque en un principio la designación de los representantes de cada estado lo era por cada uno de ellos, desde 1913, la elección se realiza por parte de los ciudadanos con un número igual por estado con independencia del número de habitantes.

En este modelo la segunda Cámara (el Senado) se nos presenta a primera vista como una Cámara de representación territorial, propia de un Estado descentralizado⁸. De esta forma, observamos que la segunda cámara no se nos aparece como una simple repetición de la primera Cámara carente de sentido, sino que el criterio de representación es distinto (Cidoncha Marín, 2011).

8 Puede, como indica el citado autor, ver el sentido de las Cámaras territoriales en los Estados compuestos, vid. DE LA QUADRA-SALCEDO JANINI, T., “El sentido de las Cámaras territoriales en los Estados compuestos: la garantía de un ámbito propio de decisión de los niveles territoriales”, en SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, J.J. (ed.), Repensar el Senado. Estudios sobre su reforma, op. cit., pp. 435 y ss. En la misma obra, véase también DE CARRERAS SERRA, F., “El Senado: control política y eficacia funcional”, op. cit., pp. 77 y ss.

“Además, la Cámara territorial cumple la función de servir a la integración en el Estado de las entidades territoriales. A la formación de la voluntad estatal concurren el pueblo en su conjunto (a través de la primera Cámara) y los territorios (a través de la segunda Cámara) (Cidoncha Martín, 2011, p. 171).

Asimismo, es necesario recalcar que no todas las segundas cámaras de carácter territorial cuentan con las mismas reglas para la elección de sus miembros y su funcionamiento. Pueden ser elegidos directamente por el cuerpo electoral, por los parlamentos subnacionales o los gobiernos subnacionales. De todas estas formas, resulta necesario destacar el caso de Alemania, que constituye un caso innovador, por cuanto que los miembros de la cámara territorial, el Bundesrat, son elegidos por los gobiernos de los Lander, y son miembros de los propios gabinetes. Una vez se encuentran en el Bundesrat, a la hora de llevar a cabo una votación, no votan dependiendo del partido político al que pertenecen o por afinidad ideológica, sino por el criterio de pertenencia al Estado. Este criterio resulta único con respecto a los otros casos, donde es la pertenencia al partido el criterio que rige las votaciones de los representantes de la cámara territorial.

Tal y como indica Aja (2017), para el caso español la incoherencia de la calificación como cámara territorial y su posición subordinada ha provocado que el Senado sea una de las instituciones más criticadas; y, lógicamente, una de las que más propuestas de modificación ha sufrido. Estamos de acuerdo con Aja (2017) en que las modificaciones podrían venir de una modificación donde en esta Cámara participasen las CC.AA., y como se propone por parte de la doctrina, esa participación fuera similar a la del modelo alemán. De esta forma, debería tener una misma representación de cada Comunidad Autónoma, aumentada en un senador más por cada millón de habitantes. Respecto a sus funciones, esta consistiría en aprobar leyes que afecten a las CC.AA. en paridad con el Congreso, en la medida en que prácticamente el 50% de las normas aprobadas en España afectan a las CC.AA. Por tanto, podría

constituirse en lugar de encuentro de las relaciones de colaboración entre las CC.AA. y el Estado, articulando las posiciones de las CC.AA con el Estado respecto de las decisiones de las instituciones comunitarias, facilitar el diálogo y la negociación de los responsables políticos, tanto estatales como de las distintas CC.AA., así como participar en el nombramiento de los miembros de los altos órganos del Estado.

Sin embargo la representación territorial no puede entenderse completa sino se tiene en cuenta a otros elementos de poder existentes en el territorio. Se trata de los municipios. En este sentido ha sido importante la experiencia italiana al haberse producido una mayor generalización de este tipo de órganos de participación de los EE.LL. en los procedimientos normativos de los niveles regional y estatal. Una de las novedades que cabe mencionar es la que introdujo la Ley Constitucional 3/2001, de 18 de octubre, en el Título V de la Constitución italiana por la que se posibilitaba la participación de representantes regionales y locales en la Comisión Parlamentaria para las Cuestiones Regionales, la cual es consultada sobre proyectos de ley financieras o de asuntos compartidos. (Vandelli, 2005)

Los municipios constituyen un nivel de poder territorial aún más antiguo que las propias CC.AA. Estos disponen de una representación popular, por lo que si pretendemos, como hemos señalado más arriba, que las cámaras territoriales cumplan una función de integración de las entidades territoriales en el Estado, esta será insuficiente sino se produce la participación de las EE.LL. en las cámaras territoriales, para tratar aquellos asuntos que les afecten.

Por lo tanto, para que los municipios queden representados en los ámbitos de poder, entre otros procesos, se hace preciso que existan representantes de los municipios en las cámaras territoriales, con el objetivo de que esos territorios representados por sus gobiernos municipales puedan tomar parte en la toma de decisiones del ente superior.

En España, los EE.LL, son una parte esencial de la organización territorial del Estado y cuentan con autonomía para la gestión de sus intereses. De acuerdo con la Carta de Autonomía Local, el alcance de esa autonomía

local se debe entender como el derecho y la capacidad de esas entidades en ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la Ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes; y ,entre otras consideraciones, se debe realizar mediante el necesario desarrollo de medios en los que estas sean consultadas en el proceso de planificación y de decisión de las cuestiones que le puedan afectar.

Los EE.LL. deben articular sus relaciones con el resto de entidades públicas territoriales y lo deben hacer teniendo en cuenta el carácter bifronte de sus relaciones. De esta forma, deben fijar mecanismos de relación no solo con la comunidad autónoma en la que se integra, sino también con el Gobierno y la Administración General del Estado.

Estas relaciones deben configurarse como una pieza fundamental del funcionamiento diario de las entidades locales, que debe consistir en la participación de los EE.LL. en la formulación de las normas, planes y programas que puedan afectar a estos.

Esta participación encontraría justificación en varias ideas:

- Parte de las normas y planes que aprueban las asambleas legislativas tienen como destinatarios a los municipios o al ámbito local
- Además de la afectación, en muchas ocasiones son los propios entes locales los encargados de ejecutar esas previsiones normativas o ser protagonistas del desarrollo del programa o plan establecido.
- Tienen experiencia en bastantes asuntos sobre todo por el contacto directo con los ciudadanos.

Los municipios tienen una indudable relación con el Estado, este fija la normativa básica de los EE.LL. y la prueba evidente es la Ley 7/1985, Reguladora de las Bases del Régimen Local, norma de contenido básico y prevalente en algunas materias a las regulaciones estatutarias autonómicas.

Asimismo, hay que indicar que los estatutos de autonomía de segunda generación han reconocido a los gobiernos locales sus propias competencias, incluso la creación de leyes locales de mayoría reforzada para la regulación de

la materia local. Esto ha supuesto que los EE.LL. queden vinculados con una mayor fuerza con los territorios autonómicos donde se encuentran.

A pesar de este nuevo marco que una gran parte de las CC.AA. han establecido para con los EE.LL., la realidad es que esas comunidades han sido muy tímidas en el reconocimiento de una verdadera participación de los EE.LL. en los procesos normativos y en la aprobación de planes y programas que les puedan afectar, y que más adelante tendremos oportunidad de comprobar. Por lo tanto, la situación de los EE.LL. en este ámbito es bastante precaria ya que el legislador estatal no ha sido muy proclive en ampliar esta participación de los EE.LL. en las normas estatales y si hay alguna crítica veraz sobre la actuación del legislador estatal, han sido más bien los ataques a los propios EE.LL. y a su autonomía local, como es el caso de la aprobación de la LRSAL, o más recientemente con el intento frustrado del Real Decreto Ley 27/2020, de 4 de agosto, de medidas financieras de carácter extraordinario, para poder utilizar por parte del Estado los remanentes de los municipios.

Así las cosas, podemos resaltar que la propuesta expresada más arriba por Aja (2017) para la representación de las CC.AA. en una futura cámara de representación territorial, podría extenderse a los EE.LL. Esta propuesta debe servir de base para configurar una representación en una cámara territorial de los elementos de poder que existen en los territorios de cada CC.AA., y que no son otros que los EE.LL.

Estaríamos de acuerdo en que las consideraciones podrían venir de una modificación normativa donde en una Cámara de representación territorial participasen los municipios y otros EE.LL. Por tanto, podría constituirse como un lugar de encuentro y de mejora de las relaciones de colaboración entre las CC.AA. y sus EE.LL., facilitando el diálogo y la negociación de los responsables políticos, tanto autonómicos como locales.

Aja (2003) propone, respecto a la reforma autonómica del Senado, que este participase en la aprobación de las leyes del Estado que afecten a las CC.AA. Esta participación debería servir tanto para facilitar la delimitación competencial en los sectores que la ley regula, como para mantener unas

relaciones de colaboración en orden al mejor desarrollo y aplicación de la norma y así soslayar todo tipo de conflictos entre ambos.

Las normas estatales pueden afectar a las CC.AA. en diferentes grados de intensidad. Un primer tipo se referiría a las leyes estatales que afectan a las CCAA, cuando estas tienen repercusión en los intereses de las CC.AA. Un segundo grado de intensidad sería cuando las normas estatales afectan a una competencia normativa que solo al Estado le corresponde y que a la Comunidad Autónoma sólo le corresponde la ejecución. Un tercer grado, según Aja, sería el más decisivo, y es cuando la regulación afecta a competencias concurrentes, en las que le corresponde al Estado la legislación básica, en la medida que es al legislador estatal el que está obligado a pronunciarse con carácter previo sobre qué aspectos son los esenciales o nucleares de las bases, y a las CC.AA. la legislación de desarrollo y toda su ejecución.

El establecimiento de lo básico es muy complejo, dado que suele afectar a sectores muy importantes de la vida pública. Esta dificultad de delimitar lo básico pasa por establecer un régimen jurídico general para el Estado y que además las CC. AA. puedan regular esos espacios sin invadir la regulación general de lo que pueda corresponder al Estado.

A esta dificultad de establecer para el Estado las directrices concretas de una competencia básica, el Tribunal Constitucional le añadió desde 1988 (STS69/1988) un elemento formal que obliga en principio, a regular lo básico por ley de las Cortes o excepcionalmente por Reglamento si hay habilitación legal.

Como nos indica Aja, los esfuerzos del TC para configurar lo básico, se han revelado inútiles, y los conflictos continúan entre el Estado y las CC.AA., lo que hace que se presente como complicado y difícil establecer un denominador común de lo básico en cada sector. El mismo autor también nos propone la solución alemana, que sería que el Bundesrat fija, o acuerde qué es lo básico y dicho acuerdo no sea objeto de conflicto constitucional, en la medida en que sea respetado por las partes. La Cámara territorial alemana está compuesta por representantes de los *länder*, los cuales representan a los gobiernos de

estos estados y no a los partidos de los que se componen, lo que hace que el acuerdo respalde al *länder* y selle en el Bundesrat lo determinado como básico.

Este esquema nos podría servir para nuestro ámbito de relación de lo local, con el ámbito autonómico, con las necesarias excepciones. Las CC.AA., sobre todo en los estatutos de segunda generación han venido a establecer competencias que les corresponde a los entes locales.

Las normas de las CC.AA. que pueden afectar a las EE.LL. pueden tener, asimismo, varios grados de intensidad. Un primer tipo sería las leyes de las CC. AA que afectan a las EE. LL, cuando estas tienen repercusión en los intereses de las EE.LL., por ejemplo, cuando se aprueba un plan hidrográfico. Los EE.LL. no tienen competencia sobre esta materia, pero qué duda cabe que su aprobación afecta a sus intereses.

Un segundo grado de intensidad sería cuando las normas de las CC.AA. afectan a una competencia normativa que solo a la CC.AA. le corresponde, pero que ésta necesita de los entes locales para que colaboren en su ejecución, como es el caso del desarrollo de un Plan o programa de la CC.AA. que precise del ámbito local para completar su ejercicio. Tal es el caso de las competencias en materia de servicios sociales como es el caso del plan de drogodependencias a nivel provincial o la competencia en deportes, entre otras.

El tercer grado sería cuando la regulación afecta a competencias que según las leyes le corresponde regular a la CC.AA. pero hay que tener en cuenta a los destinatarios de la materia, es decir, al ámbito local. Como hemos dicho anteriormente, la legislación sectorial que afecte a los entes locales debe ajustar la participación de estos teniendo en cuenta criterios de descentralización, proximidad y ponderando la capacidad de gestión de los entes locales y la naturaleza de la actividad pública (art. 2.1 LRBRL). El legislador atribuirá competencias a los gobiernos locales teniendo en cuenta el principio de subsidiariedad. Junto a estos criterios, la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL) ha incluido un último inciso para añadir la *“estricta sujeción a la normativa de estabilidad presupuestaria y*

sostenibilidad financiera como límite a la atribución de competencias locales” (art. 1.1).

Para desarrollar esta importante tarea entendemos necesario que la misma se ejecute en una instancia de representación territorial compuesta o formada por los dos ámbitos, autonómico y local, y que se convierta en un espacio de discusión de lo supralocal. De esta manera, las disposiciones normativas no solo deben ser establecidas e impuestas, por una parte, la autonómica, sino que pueda ser objeto de acuerdo por las dos partes, la autonómica y la local. Esta instancia debe ser lugar de encuentro para una mayor colaboración y cooperación política así como para un reforzamiento de las relaciones intergubernamentales.

Esta posibilidad también encuentra justificación en el ámbito europeo, hacemos referencia al derecho de todos los EE.LL. a participar en aquellos asuntos que les afecten, el cual se ha considerado de manera generalizada como un elemento consustancial a la autonomía local. Relacionado con esto, es necesario añadir que el artículo 4 de la CEAL 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*". Como ya hemos expresado, la Recomendación 171 del Congreso de Poderes Regionales y Locales del Consejo de Europa, de 2 de junio de 2005, que trata el deber de consulta a los gobiernos locales en ejecución de la CEAL, establece que esa consulta debe darse sobre todo en los ámbitos económicos y financieros, los asuntos de planificación territorial, asuntos europeos, medio ambiente, desarrollo local, educación y cultura (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, a partir de la década de los setenta, la defensa de la intervención de los EE.LL. en los procesos de elaboración de normas empezó a cobrar importancia ya que, durante esos años, cambió la interpretación del artículo 28.2 de la Ley Fundamental de Bonn, el cual establecía el principio de autonomía local. Así, se empezaba a entender que este precepto justificaba la

participación de los EE.LL. alemanes en los procesos de toma de decisiones tanto a nivel federal como a nivel estatal. No obstante, nunca llegó a incorporarse de manera explícita esta posibilidad en el artículo 28.2, a pesar del gran apoyo que esta nueva interpretación suscitó. De todas formas, es necesario destacar que las relaciones con los EE.LL. son competencia de los *länder*, más que de la Federación. Esto permite que, en el ámbito regional, se haya producido un mayor desarrollo normativo relacionado con los mecanismos e instrumentos de participación de los EE.LL. en otros niveles de gobierno. Para ilustrar este hecho, el ejemplo más destacado al que podríamos acudir sería el Consejo Local del Land de Renania-Palatinado. Este órgano, desde 1996, se encarga de realizar recomendaciones al Gobierno regional sobre asuntos que afectan al ámbito local. Además, realiza informes sobre los borradores de normas regionales. Llama la atención su composición debido a que es casi exclusivamente local, que expresa de manera inequívoca la voluntad del ámbito local porque veintisiete de sus veintiocho miembros son representantes locales y solo uno procede del ámbito de los *länder*. Este último ostenta la presidencia del Consejo pero carece del derecho a votar en él (Díez Sastre, 2006).

“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” (Font i Llovet, 2006, p. 30).

A pesar de la importancia del modelo alemán ya citado, ofrece mayor relevancia la experiencia italiana tal y como hemos dicho más arriba al haberse producido una mayor generalización de este tipo de órganos.

Sin embargo, muestra aún 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 locales”*. Se concibe exclusivamente como un órgano de representación

de los EE.LL. y no como sede de diálogo y discusión de ideas entre ambas partes, la local y la regional. Se exige que este órgano forme parte de todos los estatutos regionales.

“Así las cosas, el Consejo de las Autonomías Locales no es una Cámara de representación, pero lo parece. No dispone de poderes de veto strictu sensu, pero puede dificultar la tramitación de determinadas leyes. 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 atrofiada 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 integrado exclusivamente por representantes de los EE.LL., ya 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). Por lo tanto, todos los Consejos de las Autonomías Locales están compuestos de manera exclusiva por representantes de las EE.LL. aunque podemos diferenciar entre miembros natos y no natos. Entre los primeros encontramos a representantes locales garantizados constitucionalmente que, en el caso de la Constitución italiana, son los municipios, las provincias y las ciudades metropolitanas. Los segundos, en cambio, corresponderían a una asamblea compuesta por concejales municipales y provinciales de la región. Con respecto a las competencias que tienen encomendadas, gran parte de los Estatutos les han reconocido la función de informar los actos regionales, ya sean legislativos o administrativos, antes de que sean 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, 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, siempre y cuando se produzca una motivación expresa. Este es el caso de Toscana y Piamonte.

La idea principal para que los EE.LL. puedan relacionarse en un plano de igualdad en órganos de participación o en cámaras de representación territorial pasa por una participación veraz, no una simple audiencia en el proceso normativo. Para ello nos referiremos ahora a la composición participación y funcionamiento de un órgano de participación local en las instancias autonómicas.

Es cierto que la mayoría de CC.AA han creado estructuras de participación de los EE.LL. en procesos de decisión de aquellas y como tendremos oportunidad de ver para el caso andaluz se concreta en el Consejo Andaluz de Concertación Local y el Consejo Andaluz de Gobiernos Locales. Más adelante analizaremos su funcionamiento, que no será tan relevante como los antecedentes expuestos en Alemania o Italia. En lo relativo a la composición de estos órganos andaluces, como de la mayoría de entidades creadas por las CC.AA, estos tienen como protagonista a la asociación de municipios correspondiente a este ámbito territorial, que en el caso andaluz es la Federación Andaluza de Municipios y Provincias (FAMP). Se trata de una asociación privada compuesta por este tipo de entidades, municipios y provincias. La doctrina pone de manifiesto el empobrecimiento que supone fijar para una asociación de derecho privado la representación de un nivel de gobierno (Medina Alcoz, 2009). A su juicio este protagonismo de la asociación local hace innecesario el diseño de unas relaciones tan sofisticadas e innovadoras como las del CAGL o CACL.

Por lo tanto, no parece muy acertado que a una asociación privada se le dote de capacidad y representación pública. En este tipo de asociaciones, la participación en ellas depende de una solicitud, una aceptación y del pago de una cuota anual por parte de las EE.LL., lo que puede llevar a que haya municipios que se nieguen a formar parte de tal asociación. Además la participación puede depender de discrepancias o convulsiones políticas temporales que hagan que determinados municipios y por tanto, sus territorios, decidan no participar en esta asociación. De esta forma parece que la relación

entre comunidad autónoma y los gobiernos locales discurren por cauces informales de cabildeo y confidencialidad más que por la vía oficial de un contraste de motivaciones público y transparente (Zafra, 2015).

Además, el Dictamen del Consejo Consultivo nº 827/2009 de 10 de diciembre, refiriéndose al CACL ya criticaba el formato de la composición de este órgano:

“Se llama la atención sobre el hecho de que, pese a que el Estatuto habla de un órgano de relación con los municipios, la Ley reguladora del Consejo Andaluz de Concertación Local viene a materializar la participación a través de la asociación autonómica más representativa de municipios y provincias”.

Sobre la composición del órgano de representación, que tiene parecidos con una cámara de representación y/o articulación territorial, es preciso destacar que si esa entidad pretende estudiar cómo la legislación estatal o autonómica puede afectar a los EE.LL., como una especie de conocimiento previo donde estos puedan indicar cómo desarrollar mejor la labor de implementación y ejecución, este debería tener una composición exclusivamente local.

Como indica Zafra (2020, p. 255), el modelo ideal de representación de los EE.LL. en la Comunidad Autónoma vendría de la existencia de un órgano de representación cuya composición requeriría de dos Comisiones, una de composición exclusivamente de representantes locales y otra de carácter mixto, de representantes autonómicos y locales. Esta sólo actuaría en caso de que las objeciones formuladas por la local no fuesen aceptadas por la parte autonómica, en cuyo caso se reuniría la segunda para que bajo los criterios de negociación sobre competencias bien definidas cada parte expusiera las motivaciones de cada parte.

Además, a este modelo resultaría conveniente acompañarlo de lo aportado por la tradición italiana que, junto con la necesaria transparencia en la motivación de cada parte, en el caso de que no se tenga en cuenta la postura

local, la representación autonómica deba de aprobar la norma por una mayoría cualificada.

Asimismo, resulta adecuado pensar en una posible extensión de las relaciones Estado con las CC.AA. y sobre todo de estas hacía los EE.LL de su territorio, para que estas últimas gocen de una posición más acorde a su consideración de parte de la organización del Estado. Para ello y siguiendo el esquema que han tenido las CC.AA con el Estado, Zafra (2020, p. 253) apunta a que *“el criterio que debe regir las relaciones intergubernamentales es claro: titularidad de la competencia definida con precisión en las funciones y especificidad en las materias y flexibilidad en el ejercicio”*.

De esta forma, se pone el acento en la necesidad de que los poderes en el territorio cuenten competencias claras que distingan la titularidad de ella y su ejercicio Viver (2006). La titularidad debe ser exclusiva, con funciones precisas y materias específicas y su ejercicio puede ser modulado, pero que en ningún caso dicha modulación pueda producir como consecuencia que se pierda el ejercicio o el título sobre tal competencia. Los EE.LL. representados deben acudir a los foros de cooperación con competencias previamente fijadas, y no utilizar tales mecanismos para definir las entre todos (Viver, 2006, p. 256).

Como ya sabemos, las competencias locales no están definidas por el poder constituyente sino por unos poderes constituidos de mayoría simple, los legisladores sectoriales autonómicos. Esto, sumado a que las relaciones interadministrativas las establece la ley estatal o la andaluza, nos lleva a una consecuencia negativa: las competencias y las relaciones se confunden. No es asumible que el mismo nivel de gobierno que establece las competencias sea el que disponga cuáles son los órganos de relación. Por lo tanto, es esencial que las competencias locales estén recogidas en una norma por encima de leyes ordinarias.

Además, Canales Aliende y Pérez Guerrero (2002) añaden que no hay que olvidar que algunas políticas públicas de muchos ayuntamientos aparecen formuladas, financiadas y reguladas en alguna medida, por otros niveles territoriales superiores de gobierno. Se trata de otra forma de constatar la

existencia de tales relaciones interadministrativas, puesto que los EE. LL. no participan en la formulación de tales políticas públicas, sino en su implementación y ejecución.

Así las cosas, las declaraciones políticas y la realidad local desembocan en que las relaciones establecidas con los EE.LL. se queden en relaciones interadministrativas. En nuestro caso, se echa en falta una pieza esencial para que los mecanismos funcionen. Es necesario evitar la vulnerabilidad de las competencias locales, para que de esa forma existan verdaderas RIG. Como dice Zafra (2015, p. 311): *“La tesis sería no sólo 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 EE.LL. 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 los EE.LL.

Y sobre este hecho ya hemos indicado como ejemplo la normativa urbanística tanto catalana como andaluza, donde la política de fomento es un claro ejemplo de lo que pueden ser las políticas intergubernamentales, la propuesta se basaría en el modelo de relación de las CC.AA. con el Estado, según la STC 13/1992.

Por lo tanto, 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 o en la norma que corresponda.

Esta posición puede constatarse por la jurisprudencia del Tribunal Supremo en varias recientes sentencias⁹ donde se pone de manifiesto, en

⁹ Sentencia Tribunal Supremo. Sala de los Contencioso Administrativo nº 395/2019 de 20 de marzo de 2019. Puede <https://supremo.vlex.es/vid/774818857>

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

relación a la omisión del informe del CAGL, que la participación de dicho órgano resulta preceptiva, no sólo cuando resulten afectadas las competencias de los EE.LL. por la tramitación de anteproyectos de leyes, planes y proyectos de disposiciones elaborados por la Comunidad Autónoma en el ejercicio de sus competencias, sino también en aquellas otras que puedan quedar afectadas o tener incidencia en la Administración local. El máximo tribunal nos dice que:

“Se trata de garantizar la defensa de las competencias locales sobre las que pueda incidir la actuación de la Comunidad Autónoma, a través de un órgano consultivo de composición exclusivamente local que expone su parecer al respecto. Por ello carece de justificación la alegación de la Junta de Andalucía en el sentido de que el informe del CAGL no resulta preceptivo en este caso, dado que ni la tramitación del Plan Hidrológico ni la del Plan de Gestión de Riesgos de Inundación son competencia propia de los municipios sino que la materia corresponde al Estado y a las Comunidades Autónomas, en este caso a la Comunidad Autónoma de Andalucía, confundiendo con ello la competencia ejercitada por la Administración autonómica en la elaboración de dichos planes con la incidencia que el contenido de los mismos tenga en las competencias propias de la Administración local, que es la que justifica y determina la exigencia de propiciar el parecer del CAGL en defensa del ámbito municipal afectado; no se trata de que la planificación hidrológica no se encuentra entre las competencias de la Administración Local establecidas en los arts. 9 y 15 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local Andaluza, sino de que las competencias locales descritas en dichos preceptos se vean afectadas por los planes impugnados.”.(FJ 3º STS 395/2019)

Sentencia Tribunal Supremo nº 471/2019 de 8 de abril de 2019.
<https://supremo.vlex.es/vid/779312525>

Sentencia Tribunal Supremo contra el recurso 4438/2016, de fecha 16 de mayo de 2019. (BOE nº 117 de 16 de mayo de 2019)

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 EE.LL. 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 los EE.LL. para que sus RIG con el ámbito autonómico sean reales.

Ese marco no puede funcionar como lo está haciendo hasta ahora, sólo sujeto a la interpretación de los tribunales, sino que debe ser previamente fijado por las normas para que los poderes públicos, en su capacidad legislativa, reconozcan la necesaria identidad de los EE.LL. Sólo 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.

Consecuentemente, para que puedan desarrollarse unas verdaderas RIG, es necesario que ambos actores se sitúen en una posición de igualdad, y para ello es indispensable que ambas Administraciones Públicas gocen de una determinación exhaustiva de sus competencias, esto es, las funciones concretas que sobre unas materias puede desarrollar un poder, con los rasgos específicos que en cada caso se precisen y en donde se destaque la idea de la exclusividad; y que estas no puedan ser ampliadas o mermadas mediante ley por una de las dos partes. En el caso de las RIG, las competencias deben estar fijadas por normas al más alto nivel, ya sean constitucionales o de norma orgánica, que permitan una verdadera relación entre gobiernos. De esta forma, se podrá dar lugar a foros de encuentro de cooperación y colaboración entre el ámbito autonómico y el local para poder deliberar y negociar en pie de igualdad.

Por último, y respecto al procedimiento que puede seguirse para la adopción de las decisiones, la doctrina a través de Zafra (2020) apuesta por la concertación, como un proceso donde el derecho deja de entenderse como un instrumento al servicio de la mera ejecución de políticas públicas. Sería un

proceso en continuo movimiento donde el procedimiento no tiene por qué agostarse a su fin sino que continúa en funcionamiento para que las partes busquen la solución o soluciones más acertadas a la decisión política adecuada. Por lo tanto, la concertación presenta un carácter creativo e innovador, puesto que la solución ha de generarse en su seno, una solución que a priori se desconoce. En definitiva, concertar implica el contraste de motivaciones, de propuestas, de sugerencias e información propiciando la complementariedad de las estrategias autonómicas y municipales.

SEGUNDA PARTE

EL SISTEMA DE RIG EN ANDALUCÍA CON LOS ENTES LOCALES

Capítulo I. Las RIG y la organización territorial en el Estatuto de Autonomía de Andalucía

En 1981, se aprobó el primer Estatuto de Autonomía para Andalucía. Debido a que nos encontramos en los primeros pasos del Estado Autonómico, este Estatuto fue bastante parco a la hora de regular las relaciones con otras instancias de poder, al existir escasos preceptos que versen sobre ello. Sólo dedica el Título V a las relaciones con la administración del Estado y con otras CC.AA., título que contiene solamente dos artículos (72 y 73) y que, por extensión, es el más corto de todos (Montabes, J. y Olvera, F. 2000). Esto evidencia el poco interés que mostró el legislador sobre las RIG en el marco de un Estado de las Autonomías en plena fase de construcción. Habría que esperar unos años más para que el desarrollo doctrinal y legal otorgara un mayor protagonismo a las RIG.

En primer lugar, por lo que se refiere a la celebración de Convenios con otras CC.AA., sólo se destina el artículo 72¹⁰. En segundo lugar, el siguiente y

10 "Artículo 72

1. En los supuestos, condiciones y requisitos que determine el Parlamento, la Comunidad Autónoma puede celebrar Convenios con otras Comunidades para la gestión y prestación conjunta de servicios propios de las mismas.

2. La Comunidad Autónoma podrá celebrar Convenios con otras Comunidades para la gestión y prestación de servicios de actos de carácter cultural, especialmente dirigidos a los emigrantes de origen andaluz residentes en dichas Comunidades.

3. El Parlamento comunicará a las Cortes Generales, a través del Presidente, la celebración, en su caso, de los Convenios previstos en los apartados anteriores, que entrará en vigor a los treinta días de tal comunicación. Si las Cortes Generales o alguna de las Cámaras formularan objeciones en dicho plazo, a partir de la recepción de la comunicación, el Convenio deberá seguir el trámite previsto en el número siguiente de este artículo.

último artículo del Título V, el 73, indica de forma exigua que “*corresponde al Presidente la representación de la Comunidad Autónoma de Andalucía en sus relaciones con el Estado y con las demás Comunidades Autónomas*”.

Por otra parte, y desde el plano de la organización territorial de la Comunidad, en su Título Preliminar se regula el municipio, más concretamente en el artículo 73¹¹. De nuevo nos encontramos con una regulación un tanto general y escasa.

Asimismo, el siguiente artículo es dedicado a la provincia¹², entidad que el Tribunal Constitucional, en sentencia de 28 de julio de 1981, recaída en el

4. El Parlamento habrá de solicitar autorización de las Cortes Generales para concertar acuerdos de cooperación con otras Comunidades Autónomas. Compete al Parlamento determinar el alcance, la forma y el contenido de dichos acuerdos.

5. La Comunidad Autónoma podrá solicitar del Gobierno que celebre y presente, en su caso, a las Cortes Generales, para su autorización, los tratados o convenios que permitan el establecimiento de relaciones culturales con los estados con los que mantengan particulares vínculos culturales o históricos”.

11 “Artículo 3

1. El municipio es la entidad territorial básica de la Comunidad Autónoma. Goza de personalidad jurídica propia y de plena autonomía en el ámbito de sus competencias. Su representación, gobierno y administración corresponden a los respectivos Ayuntamientos.

2. La alteración de términos municipales y la fusión de municipios limítrofes se realizará de acuerdo con la legislación que dicte la Comunidad Autónoma en el marco de la legislación básica del Estado”.

12 “Artículo 4

1. La provincia es una entidad local con personalidad jurídica propia, determinada por la agrupación de municipios, y constituye, también, ámbito territorial para el desarrollo y gestión de las competencias y funciones de la Comunidad Autónoma. Cualquier alteración de los límites provinciales habrá de ser aprobada por las Cortes Generales mediante Ley Orgánica.

2. El gobierno y la administración autónoma de la provincia corresponden a la Diputación, como órgano representativo de la misma, con plena autonomía para la gestión de sus intereses específicos.

3. Serán competencias de la Diputación las siguientes:

a) Las que con carácter específico y para el fomento y la administración de los intereses peculiares de la provincia le vengan atribuidas por la legislación básica del Estado y los la legislación que dicte la Comunidad Autónoma en desarrollo de la misma.

b) las que pueda delegarle para su ejercicio la Comunidad Autónoma, siempre bajo la dirección y el control de ésta.

recurso de inconstitucionalidad 40/1981 declaró que los artículos 137 y 141 CE contienen una inequívoca garantía de la autonomía provincial, institución a la que el Ordenamiento jurídico administrativo establecido por la CE asegura su existencia.

En relación al artículo 4.4, en una primera aproximación, puede resultar novedosa la prestación de los servicios periféricos, propios de la Junta de Andalucía, a través de las diputaciones provinciales. Sin embargo, y aun cuando es cierto que ésta es la primera vez que tal asunción se impone ordinaria, preceptiva y sistemáticamente entre Administraciones Públicas, no por ello debe olvidarse ahora que, ya en el año 1960, García de Enterría (1972) suscitó la conveniencia de adoptar fórmulas colaborativas mediante las cuales el Estado sitúa localmente sus propios servicios a través de los EE.LL.. Al analizar nuestro texto constitucional, Bassols Coma (1979) puso de manifiesto una parecida inquietud al destacar que la CE de 1978 omite un importante extremo, como es la posibilidad de que, en el ejercicio de sus competencias propias o delegadas, las CC.AA. se sirvan de las diputaciones, lo que hace correr el riesgo de que nazca una organización administrativa y burocrática a nivel regional, en detrimento de las funciones de las diputaciones provinciales, que por su ámbito territorial y tradición ofrecen la oportunidad de un escalón apto para ejercer instrumentalmente funciones propias de aquellas Comunidades. Sin embargo, y a pesar de la previsión estatutaria, ésta nunca llegó a materializarse jurídicamente.

4. En los términos de una Ley del Parlamento Andaluz y en el marco de la legislación del Estado, la Comunidad Autónoma articulará la gestión ordinaria de sus servicios periféricos propios a través de las Diputaciones Provinciales. La ley establecerá los mecanismos de dirección y control por parte de la Comunidad.

5. La Junta de Andalucía coordinará la actuación de los Diputaciones, en lo que se refiere a las competencias recogidas en el apartado a) del número 3 del presente artículo, en materias de interés general para Andalucía. La apreciación del interés general y las fórmulas de coordinación se establecerán por una ley aprobada por mayoría absoluta del Parlamento de Andalucía y en el marco de lo que disponga la legislación básica del Estado. En todo caso, la Comunidad Autónoma coordinará los Planes provinciales de Obras y Servicios”.

La intención por la que recogemos estos preceptos estatutarios anteriores a los vigentes actualmente es demostrar que se ha producido un proceso de evolución favorable de la regulación estatutaria relativa a las RIG, debido a la aprobación del nuevo Estatuto andaluz en 2007, mediante la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía.

Y es que una de las principales novedades que presenta la nueva redacción estatutaria tiene que ver con las relaciones institucionales de la Comunidad Autónoma. Concretamente se dedica el Título IX del citado texto.

Por lo que se refiere a la relaciones de la Comunidad con el Estado, estas deben basarse en los principios de colaboración, cooperación, lealtad institucional y mutuo auxilio. Como el TC ha puesto de manifiesto, la colaboración entre los diferentes niveles de gobierno de un Estado es algo indispensable al sistema mismo; hablamos de una verdadera obligación que exige, por ejemplo, a cada administración que actúe bajo el principio de auxilio y auxilio mutuo a la hora de la prestación de las competencias que cada uno tiene atribuidas, o incluso que realicen acciones conjuntas en la prestación de servicios u obras. Pues bien, en el marco de dichos principios, el EAAnd contiene fundamentalmente dos instrumentos de relación principales con el Estado. Por una parte, mediante órganos y procedimientos multilaterales y, por otra, mediante la Comisión bilateral de cooperación. Sobre los instrumentos multilaterales con el Estado, pueden también producirse en la dimensión horizontal. Aunque lo que viene siendo común en la práctica cooperativa en el Estado autonómico es la verticalidad, nada impide que esos mismos instrumentos se desarrollen entre CC.AA., aunque estos últimos han sido muy poco utilizados. Por otra parte, la Comunidad toma parte en los procedimientos de designación de los órganos constitucionales según dispongan las leyes o el ordenamiento parlamentario (art. 87, EAAnd)¹³.

¹³ “Artículo 87. 1.º El Banco de España, la Comisión Nacional del Mercado de Valores, la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, y los organismos que eventualmente les sustituyan, y los demás organismos estatales que ejerzan funciones de autoridad reguladora sobre materias de relevancia económica y social relacionadas con las competencias de la Comunidad Autónoma.

Con respecto a las relaciones con otras Comunidades Autónomas, el art. 226 del Estatuto hace referencia a los convenios y acuerdos de cooperación que se pueden adoptar entre distintas Comunidades Autónomas sin la participación del Estado, asunto que ya hemos tratado anteriormente. Por lo tanto, la regulación del art. 226 del EAAAnd no viene a traer nada nuevo, lo que constata el poco interés que la cooperación entre CC.AA. presenta para los legisladores estatutarios. Por ello, parece que se ha perdido una oportunidad para aprovechar el margen que ofrece la CE al Estatuto para establecer una mejor regulación que favorezca el autogobierno de la Comunidad.

En relación al ámbito europeo, se establece la participación de la Junta de Andalucía en la formación de la voluntad del Estado ante las instituciones de la UE (fase ascendente), desarrollará y ejecutará el derecho comunitario en el ámbito de su competencia (fase descendente) y además se regula la representación de la Comunidad en las instituciones comunitarias, lo que ofrecerá la posibilidad de estar presente allí donde se adopten decisiones que influyan directamente en las competencias de la Junta. Asimismo, a día de hoy, en el marco de la legislación vigente en la materia, la Comunidad puede solicitar al Estado incoar acciones ante el Tribunal europeo en defensa de los intereses de la Junta de Andalucía.

Sin embargo, es necesario expresar que el cuadro de RIG que se incluye en el Título IX del EAAAnd no es completo, ya que el capítulo relativo a las relaciones entre la comunidad y los EE.LL., se encuentra fuera del mismo, extremo que obliga a su búsqueda en el Título III –alusivo a la organización territorial de la Comunidad Autónoma-.

Con respecto a la Organización Territorial de la Comunidad Autónoma, esta ya no forma parte del Título Preliminar, otorgándole el lugar que se

2.º Organismos económicos y energéticos, las instituciones financieras y las empresas públicas del Estado cuya competencia se extienda al territorio de Andalucía y que no sean objeto de traspaso.

3.º El Tribunal de Cuentas, el Consejo Económico y Social, la Agencia Tributaria, la Comisión Nacional de Energía, la Agencia Española de Protección de Datos, el Consejo de Radio y Televisión, los organismos que eventualmente les sustituyan y los que se creen en estos ámbitos.”

merece. En esta nueva redacción, se coloca en primer plano a los municipios como ente territorial fundamental de la Comunidad, se fijan una serie de competencias de titularidad municipal y se establece la manera de delegar las competencias de la Comunidad Autónoma a los Ayuntamientos. De esta forma, se suplen las deficiencias que presentaba la anterior norma estatutaria, cumpliendo las demandas municipalistas formuladas por los alcaldes de las grandes ciudades andaluzas y los partidos políticos, dando lugar a lo que se ha denominado como “la segunda descentralización” (Agudo Zamora, Lara Villa y García Blesa, 2006, p. 23).

Concretamente, la organización territorial queda recogida en el Título III del EAAnd, junto con otros artículos diseminados en la misma norma. Este título regula la estructura territorial, la naturaleza de los distintos entes territoriales con sus competencias y las relaciones entre la Comunidad Autónoma y sus EE.LL.. Está fundamentada en los siguientes principios recogidos en el artículo 90: autonomía, responsabilidad, cooperación, desconcentración, descentralización, subsidiariedad, coordinación, suficiencia financiera y lealtad constitucional. Estos principios determinarán el ejercicio del poder del ámbito autonómico y el local.

La organización territorial es un asunto al que se le ha dotado de una especial importancia debido a que se requiere de mayoría absoluta del Pleno del Parlamento de Andalucía para la aprobación de leyes que incidan en esta materia, atendiendo a lo regulado en el art. 108 del EAAnd.

En lo relativo a su estructura territorial, la Comunidad Autónoma de Andalucía está formada por municipios, provincias y otras entidades territoriales que puedan crearse por ley (art. 89 EAAnd). La relevancia de las dos primeras, municipio y provincia, se intuye ya en el propio art. 2, al establecer que el territorio de Andalucía se compone de los municipios de las provincias de Almería, Cádiz, Córdoba, Granada, Huelva, Jaén, Málaga y Sevilla, así como en el art. 89 ya que los reconoce expresamente como formas de organización territorial de Andalucía.

Por lo que respecta al municipio, el art. 91 del EAAnd lo reconoce como la entidad territorial básica de la Comunidad Autónoma y le dota de un conjunto de privilegios procedentes de su naturaleza como son la personalidad jurídica

propia, la plena autonomía en la gestión de sus intereses o la capacidad de auto-organización, según lo dispuesto en las disposiciones generales sobre organización y funcionamiento municipal.

Nos encontramos quizás con un enunciado algo ambiguo, pero que destaca la voluntad del legislador estatutario de destinar competencias al municipio que estuvieran fuera del alcance del resto de Administraciones públicas que también ejercen sobre el mismo territorio.

La principal institución del municipio es el Ayuntamiento, el cual cuenta con la representación, gobierno y administración de su municipio y dispone, independientemente de los asuntos que puedan ser objeto de transferencia o delegación por las instituciones autonómicas, de una relación propia de competencias reconocidas en la norma estatutaria, especialmente en el art. 92¹⁴, así como dentro del marco de las competencias exclusivas que fijan los

14 “Artículo 92 Competencias propias de los municipios

1. El Estatuto garantiza a los municipios un núcleo competencial propio que será ejercido con plena autonomía con sujeción sólo a los controles de constitucionalidad y legalidad.

2. Los Ayuntamientos tienen competencias propias sobre las siguientes materias, en los términos que determinen las leyes:

- a) Ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística.
- b) Planificación, programación y gestión de viviendas y participación en la planificación de la vivienda de protección oficial.
- c) Gestión de los servicios sociales comunitarios.
- d) Ordenación y prestación de los siguientes servicios básicos: abastecimiento de agua y tratamiento de aguas residuales; alumbrado público; recogida y tratamiento de residuos; limpieza viaria; prevención y extinción de incendios y transporte público de viajeros.
- e) Conservación de vías públicas urbanas y rurales.
- f) Ordenación de la movilidad y accesibilidad de personas y vehículos en las vías urbanas.
- g) Cooperación con otras Administraciones públicas para la promoción, defensa y protección del patrimonio histórico y artístico andaluz.
- h) Cooperación con otras Administraciones públicas para la promoción, defensa y protección del medio ambiente y de la salud pública.
- i) La regulación de las condiciones de seguridad en las actividades organizadas en espacios públicos y en los lugares de concurrencia pública.
- j) Defensa de usuarios y consumidores.
- k) Promoción del turismo.
- l) Promoción de la cultura, así como planificación y gestión de actividades culturales.
- m) Promoción del deporte y gestión de equipamientos deportivos de uso público.
- n) Cementerio y servicios funerarios.
- ñ) Las restantes materias que con este carácter sean establecidas por las leyes”.

artículos 59¹⁵ y 60.1¹⁶ del mismo para la Comunidad Autónoma. De las competencias compartidas “en todo lo no establecido en el apartado 1” y, “en el marco de la regulación general del Estado, le corresponde a la Comunidad Autónoma de Andalucía las competencias sobre haciendas locales y tutela financiera de los entes locales, sin perjuicio de la autonomía de éstos, y dentro de las bases que dicte el Estado de acuerdo con el artículo 149.1.18 de la Constitución” (art. 60.3 EAAAnd).

De esta manera, se puede observar cómo el EAAAnd no ha tratado de regular ni ha ofrecido posibles especialidades en el modelo de gobierno municipal andaluz. Esta competencia ha sido cedida al legislador ordinario estatal, haciendo posible una perfecta simetría con el diseño organizativo establecido en la legislación básica del Estado.

Respecto al núcleo competencial propio de los municipios recogido en el EAAAnd, Ruiz-Rico (2010) afirma que:

15 “Artículo 59 Organización territorial

Corresponde a la Comunidad Autónoma de Andalucía, respetando la garantía institucional establecida por la Constitución en los artículos 140 y 141, la competencia exclusiva sobre organización territorial, que incluye en todo caso:

- a) La determinación, la creación, la modificación y la supresión de las entidades que configuran la organización territorial de Andalucía.
- b) La creación, la supresión y la alteración de los términos de los entes locales y las comarcas que puedan constituirse, así como denominación y símbolos”.

16 “Artículo 60 Régimen local

1. Corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de régimen local que, respetando el artículo 149.1.18.^a de la Constitución y el principio de autonomía local, incluye:

- a) Las relaciones entre las instituciones de la Junta de Andalucía y los entes locales, así como las técnicas de organización y de relación para la cooperación y la colaboración entre los entes locales y entre éstos y la Administración de la Comunidad Autónoma, incluyendo las distintas formas asociativas mancomunales, convencionales y consorciales.
- b) La determinación de las competencias y de las potestades propias de los municipios y de los demás entes locales, en los ámbitos especificados en el Título III.
- c) El régimen de los bienes de dominio público, comunales y patrimoniales y las modalidades de prestación de los servicios públicos”.

“Ese espacio funcional mínimo no sólo queda fuera de la autonomía regulativa de que dispone habitualmente el legislador, sino que además vincula y somete esa potestad legislativa a un susceptible control judicial, cuando se proyecta sobre ámbitos materiales que atribuidas también –aunque no reservado en exclusiva- a las entidades locales. Una posible interpretación de esa ausencia de exclusividad autonómica efectiva permite sostener que la intención del estatuyente ha sido proporcionar a los municipios, una capacidad de actuación “preferente” de los entes locales en aquellas materias señaladas en el catálogo del artículo 92” (p. 10).

La provincia, por su parte, viene definida en el artículo 96 del EAAAnd y el 141.1 de la CE como una agrupación de municipios. Cualquier modificación de los límites de esta entidad tendrá que ser autorizada por las Cortes Generales a través de ley orgánica. Su regulación es similar a la del municipio al reconocerlo igualmente como una entidad local con personalidad jurídica propia y la creación de un órgano que ostenta su representación, gobierno y administración autónoma, la Diputación.

“El texto acepta su condición de entidad necesaria pero no básica y elimina, por su total inaplicación en la práctica, aquella originaria concepción –prevista en el primer Estatuto (artículo 4-4º)- de la provincia como demarcación territorial encargada de articular la gestión ordinaria de los servicios periféricos de la Junta de Andalucía. Asimismo no llega a mencionarse, al igual que tampoco lo hacía la redacción primitiva, la definición que de aquélla hace la CE como “división territorial” para el cumplimiento de las actividades del Estado. Parece por tanto, que la entidad provincial se ha desvinculado del carácter bifronte con que en un principio fue concebida constitucional y estatutariamente” (Ruiz-Rico, 2010, p.10).

También se le reconoce una serie de competencias en el artículo 96¹⁷ del EAAnd y es definida en este como una entidad local, formada por un conjunto de municipios, cuya función elemental es la de garantizar el ejercicio de las competencias municipales y favorecer la formación de relaciones entre los propios municipios y con la Comunidad andaluza. La novedad más importante que incorpora el Estatuto la encontramos en una relación de las “funciones propias” de la provincia. Si bien el primer estatuto solo aportaba las materias que podrían serle cedidas o delegadas por el Estado o las CC.AA., el EAAnd actual incorpora un listado de competencias de la Diputación en las que destaca el concepto de “interés provincial”: coordinación municipal, asesoramiento, asistencia y cooperación con municipios de menor población, así como la prestación de servicios supramunicipales.

“En estas materias competenciales que se establece para la provincia deben calificarse como de carácter instrumental y “subsidiario” (coordinación, asistencia, cooperación), que sólo indirectamente

17 “Artículo 96 La provincia

1. La provincia es una entidad local con personalidad jurídica propia, determinada por la agrupación de municipios. Cualquier alteración de los límites provinciales habrá de ser aprobada por las Cortes Generales mediante ley orgánica.

2. El gobierno y la administración autónoma de la provincia corresponden a la Diputación, como órgano representativo de la misma.

3. Serán competencias de la Diputación las siguientes: a) La gestión de las funciones propias de la coordinación municipal, asesoramiento, asistencia y cooperación con los municipios, especialmente los de menor población que requieran de estos servicios, así como la posible prestación de algunos servicios supramunicipales, en los términos y supuestos que establezca la legislación de la Comunidad Autónoma. b) Las que con carácter específico y para el fomento y la administración de los intereses peculiares de la provincia le vengán atribuidas por la legislación básica del Estado y por la legislación que dicte la Comunidad Autónoma en desarrollo de la misma. c) Las que pueda delegarle para su ejercicio la Comunidad Autónoma, siempre bajo la dirección y el control de ésta.

4. La Junta de Andalucía coordinará la actuación de las Diputaciones, en lo que se refiere a las competencias recogidas en el apartado 3 del presente artículo, en materias de interés general para Andalucía. La apreciación del interés general y las fórmulas de coordinación se establecerán por una ley aprobada por mayoría absoluta del Parlamento de Andalucía y en el marco de lo que disponga la legislación básica del Estado. En todo caso, la Comunidad Autónoma coordinará los planes provinciales de obras y servicios”.

abarcan ámbitos materiales; es decir, el ejercicio de competencias sustantivas por la Diputación no incluye nunca la transferencia de la titularidad de la competencia, que permanece dentro del espacio funcional que deriva del principio de la autonomía municipal” (Ruiz-Rico, 2010, p.11).

Capítulo II. Factores, estructuras, instrumentos y mecanismos

1. Factores, modelos y estructuras

Recordemos que Wright (1978) establece tres modelos de RIG para la realidad político-administrativa americana, tal y como recogimos en el marco teórico. Por lo tanto, a la vista de los modelos señalados por Wright, en el ámbito de las relaciones entre la Comunidad Autónoma y los EE.LL. andaluces, nos encontramos, indudablemente, ante un modelo inclusivo ya que la Comunidad Autónoma, incluso el Estado, se colocan en una posición de autoridad y jerarquía que provoca que, en un gran número de casos, los EE.LL. actúen como meros brazos ejecutores y administrativos de aquellos. En cambio, no nos encontramos ante un modelo exclusivo en la medida en que el ámbito local cuenta con escasos ámbitos propios de actuación y bajos recursos humanos y económicos. Por último, pensamos que el modelo interdependiente o superpuesto es el modelo hacia el que debería aspirar el sistema de RIG entre la Comunidad y los EE.LL., ya que no se trata de que cada actor ejerza competencias exclusivas como compartimentos cerrados sino que se haga valer la cooperación en un contexto de negociación continua entre los diferentes gobiernos sobre asuntos comunes.

Por otro lado, siguiendo a Cameron (2001) las estructuras de las RIG se pueden organizar en cuatro tipos:

En el caso de las intra-jurisdiccionales, donde se permite que el nivel regional participe en las instituciones del nivel central, en el caso andaluz, y en relación a las autoridades autonómicas respecto a sus municipios

encontraríamos al Consejo Andaluz de Concertación Local que, potencialmente pretende ser un ámbito de permanente diálogo y colaboración institucional, tal y como señala el EAAnd (art. 95). Se trata de una institución de la Comunidad Autónoma donde se da participación a los EE.LL. para que sean consultados en aquellas normas y planes que afecten a sus intereses.

Con respecto a las estructuras inter-jurisdiccionales, entendemos que se da la dimensión horizontal en el caso de las mancomunidades y consorcios pero no a un nivel político sino que estos instrumentos tienen como objetivo la gestión y prestación de servicios.

En lo relativo a la estructura judicial, existe, como en todas las CC.AA., el recurso en defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional para impugnar leyes estatales y/o autonómicas que lesionen la autonomía local constitucionalmente garantizada.

Finalmente, encontramos una serie de factores condicionantes señalados por Cameron (2001) y que influyen en el sistema de RIG que analizamos:

- Factores demográficos y geográficos.
- Factores socio-culturales
- Factores históricos
- Factores constitucionales e institucionales
- Factores políticos
- Factores circunstanciales

En Andalucía contamos con una población de 8.426.405 habitantes repartidos en 778 municipios¹⁸, de los que 29 superan los 50.000 habitantes y 12 los 100.000, lo que hace que la población se concentre en un número muy reducido. Existen 204 municipios de entre 100 y 1000 habitantes y solamente 2 municipios que no llegan a los 100, a diferencia de otras CC.AA. como Castilla y León, donde abundan estos últimos. Además, existen provincias con un gran número de municipios como Granada (174) frente a Cádiz (45) que cuenta con bastantes menos. Existe, por tanto, una gran diversidad

¹⁸ Instituto Nacional de Estadística (2021)

demográfica y geográfica que contrasta con una palpable uniformidad jurídica con la que se trata al ámbito local, no sólo al andaluz sino también a nivel estatal, a pesar de la diferente caracterización territorial de nuestros municipios. Esta diversidad, añade una importante dosis de complejidad al diseño institucional y ha supuesto un condicionamiento en la delimitación de su alcance competencial.

Esto se ha traducido en que, como afirma la Exposición de motivos de la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local:

“El régimen local español se ha caracterizado tradicionalmente, como ya se ha destacado, por un excesivo uniformismo, heredero del modelo continental de Administración local en el que se inserta de manera evidente. Esta tendencia ha supuesto que haya existido y exista esencialmente un régimen común, que, con escasas singularidades que tienen en cuenta la dimensión demográfica, configura un modelo orgánico-funcional sustancialmente similar para todos los municipios, siendo prácticamente igual para los que apenas superan los 5.000 habitantes como para los que tienen varios cientos de miles e incluso millones”.

Montabes y Rosado (2005) hacen referencia a estos factores afirmando que:

“Estas dimensiones territoriales contextualizan una actuación pública, comprometida con el objetivo de procurar en todo el territorio nacional la provisión de un nivel similar de bienes y servicios, partiendo de un mínimo básico establecido. Las enormes carencias con las que se encuentran en este sentido los municipios españoles demandan una actuación inmediata de los poderes públicos, cuyos puntos de referencia en lo que a las relaciones entre los niveles central y local de gobierno y administración, descansan por una parte en la dinámica creada por el

régimen anterior y por otra parte en los nuevos principios de organización y funcionamiento del sistema democrático.

Este elevado número de municipios sumado a la fragmentación e inframunicipalismo que caracterizan el mapa local español, conllevan consecuencias inmediatas que van a influir en el sistema de articulación de relaciones entre entidades públicas tanto desde la perspectiva vertical como en el plano de las relaciones horizontales” (p. 64).

Históricamente, en Andalucía, al igual que en algunas otras zonas de España, ha existido poca cultura política local de unión entre los municipios. No encontramos una tradición de búsqueda de redes de información y colaboración horizontal entre los distintos actores locales, sino que se ha preferido acudir a un órgano superior como la propia diputación. Esto se evidencia en que en Andalucía no son típicas las comarcas, a diferencia de otras Comunidades como Cataluña, donde las veguerías tienen una larga tradición. También cuentan con existencia legal las comarcas de Aragón, Galicia y Asturias. En Andalucía, sí se ha optado por fórmulas de asociación de municipios; así encontramos las mancomunidades y los consorcios, pero el motivo de su creación ha sido la mera necesidad de hacer más fácil y rentable la prestación de servicios públicos. El hecho de que no exista una clara identidad política andaluza, debido a su propia heterogeneidad, ha podido influir en esa falta de unión entre los municipios.

Otro factor principal es el político al producirse una importante relación de dependencia de las instituciones locales con respecto a los partidos políticos. La disciplina de partido prima en muchas ocasiones sobre el funcionamiento relacional de las instituciones municipales con las instituciones autonómicas. En muchas ocasiones altos cargos públicos autonómicos o provinciales son secretarios generales autonómicos o provinciales de sus respectivos partidos. Por otra parte, puede decirse que en el mundo local existe un cierto clientelismo político que es entendido por Corzo (2002) como:

“...la consecuencia de una relación personal de intercambio, en el ámbito de la política, que se establece de forma voluntaria y legítima, dentro de la legalidad, entre los que pueden ocupar u ocupan cualquier cargo público y los que desean acceder a unos servicios o recursos públicos a los que es más difícil llegar, que no imposible, de no ser por este vínculo o relación” (p. 14).

Este tipo de intercambios merman la autonomía local en la medida en que pueden no atenderse a las necesidades reales de los municipios al estar condicionados por determinadas relaciones partidistas y amistosas, que no tienen por qué coincidir siempre con el interés local. No hay que olvidar que el PSOE ha gobernado Andalucía más de treinta años, por lo que muchos ayuntamientos, incluso de distinta ideología, han apoyado de forma constante todo un catálogo de políticas y actuaciones administrativas diseñadas durante años para tejer toda una red clientelar, como por ejemplo los Planes de Empleo Rural hasta 1993 (PER), conocidos hoy como Programas de Desarrollo Rural.

2. Instrumentos y Mecanismos

Antes de analizar los instrumentos y mecanismos, es necesario mencionar la LAULA ya que contempla una relación de competencias del ámbito local, así como la existencia de los mecanismos (Consejo Andaluz de Gobiernos Locales y Consejo Andaluz de Concertación Local) que vamos a estudiar más adelante. Tiene como propósito la cooperación, coordinación, fomento y colaboración en general, manteniendo la titularidad de la competencia local, aunque la necesaria flexibilidad del ejercicio exija su correspondiente modulación entre las competencias propias de la Junta (ejecutivo autonómico) y el conjunto de los EE.LL. y provinciales dentro de la Comunidad.

La LAULA es fundamental. Se trata de una Ley de mayoría reforzada por mandato estatutario que recoge el principio de autonomía local como *“Derecho y capacidad efectiva de las entidades locales de ordenar y gestionar*

una parte importante de los asuntos públicos en el marco de la ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes”, tal y como lo define la CEAL; que establece la suficiencia financiera local mediante la garantía de la participación en tributos autonómicos; y que se constituye como la única que puede configurar un elenco de competencias locales propias y mínimas, que no pueden ser recortadas, aunque sí ampliadas por las leyes sectoriales, y siempre con una adecuada dotación de recursos. Con esta Ley se normativiza –y se empodera– no sólo la autonomía de la comunidad, sino especialmente, la autonomía local, anclada al ámbito municipal, como centro de gravedad en las relaciones del poder autonómico andaluz.

Hay que destacar el artículo 98 del EAAAnd, relativo al contenido de la ley de régimen local, que identifica y encauza las relaciones institucionales entre la Junta de Andalucía y los EE.LL., así como el conjunto de instrumentos de organización y de relación para la cooperación y la colaboración entre los EE.LL. y entre éstos y la Junta de Andalucía¹⁹. Sin embargo y a pesar de su importancia, los mecanismos previstos tanto en la LAULA como en las leyes de creación, podemos decir que no han conseguido el propósito de representar verdaderas RIG.

¹⁹ Artículo 2. Objeto de la ley.

“1. Se determinan en esta ley las competencias y las potestades de los municipios y de los demás entes locales como expresión propia de la autonomía local y las reglas por las que hayan de regirse las eventuales transferencias y delegaciones a estos de competencias de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

2. Asimismo, se regulan las relaciones entre las entidades locales de Andalucía y las instituciones de la Junta de Andalucía, las relaciones para la concertación entre ambos ámbitos de gobierno, así como las demás técnicas de organización y de relación para la cooperación y la colaboración entre las entidades locales y entre estas y la Administración de la Comunidad Autónoma.

3. Igualmente, esta ley contiene el régimen de los bienes de las entidades locales y las modalidades de prestación de los servicios locales de interés general y la iniciativa económica de aquellas.

4. Asimismo, esta ley contiene la regulación de la demarcación territorial municipal y de la organización administrativa de su territorio, con respeto a la potestad de auto organización que ostentan las entidades locales, y con el objetivo de facilitar la participación ciudadana en los supuestos de singularidades sociales, territoriales, históricas, geográficas o económicas”.

2.1. Consejo Andaluz de Gobiernos Locales

2.1.1. Naturaleza

La Recomendación nº.171 del Congreso de Poderes Regionales y Locales del Consejo de Europa, de 2 de junio de 2005, referida al deber de consulta a las autoridades locales en aplicación de los artículos 4.6, 5, 9.6 y 10 de la CEAL, subraya que, en aras de la promoción del buen gobierno (*good governance*), se establece el derecho de los EE.LL. a ser consultados como principio fundamental de la práctica jurídica y democrática europea (apdo. 1).

Mediante la LAULA se crea el Consejo Andaluz de Gobiernos Locales, (CAGL) (art. 57) que tiene como propósito ser un órgano de representación exclusivamente local, cuyo objeto reside en exponer su parecer y sus intereses ante las instituciones autonómicas andaluzas, con la finalidad de garantizar el respeto a las competencias locales. Es diferente del CACL, éste último de composición mixta y paritaria entre los ámbitos de gobierno autonómico y local, que hasta el año 2010 ha venido desarrollando de forma exclusiva las funciones de relación con las instituciones autonómicas.

Las relaciones del CAGL con la Administración de la Junta de Andalucía se encauzan mediante la Consejería competente sobre régimen local, con el objetivo de que exista un cauce único de comunicación entre los dos niveles de gobierno. El artículo 57²⁰ queda recogido en el Capítulo II del Título IV, de

²⁰ “Artículo 57. Consejo Andaluz de Gobiernos Locales.

1. Se crea 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. Para el ejercicio de sus competencias goza de autonomía orgánica y funcional. El Consejo adoptará su propio reglamento interno de organización y funcionamiento.

2. Corresponde al Consejo Andaluz de Gobiernos Locales conocer con carácter previo cuantos anteproyectos de leyes, planes y proyectos de disposiciones generales se elaboren por las instituciones y órganos de la Comunidad Autónoma de Andalucía que afecten a las competencias locales propias, e informar sobre el impacto que aquellas puedan ejercer sobre dichas competencias, pudiendo emitir juicios basados en criterios de legalidad y oportunidad que en ningún caso tendrán carácter vinculante.

3. Los informes del Consejo Andaluz de Gobiernos Locales se aprobarán mediante votación, por mayoría simple de los asistentes.

4. El Consejo Andaluz de Gobiernos Locales estará compuesto por la totalidad de la representación local en el Consejo Andaluz de Concertación Local más cinco cargos electos

la mencionada Ley, dedicado a las relaciones de coordinación, principio que responde a la existencia de un nivel político-administrativo, en este caso el autonómico, que se presenta con cierta supremacía sobre el local, tal y como hemos criticado más arriba, ya que esta denominación no se corresponde con la finalidad de garantizar el respeto a un nivel de gobierno y, por tanto, a las competencias locales.

Para llevar adelante la idea presente en el EAAnd sobre la autonomía local, y observar las funciones y capacidades del CAGL, se desarrolla su reglamento interno, institucionalizando de esta manera y de forma muy reciente, el estado actual de las RIG al interior de la comunidad. En 2011 se aprobó el Reglamento de Funcionamiento del Consejo.²¹

Su reciente creación el 28 de septiembre de 2010, no permite una evaluación histórica de su avance, aunque evidencia una tendencia en el

locales propuestos por la asociación de municipios y provincias de carácter autonómico de mayor implantación. El presidente o presidenta será elegido por mayoría absoluta del Consejo. Los miembros del Consejo podrán delegar el ejercicio del cargo en otros miembros electos de la misma diputación o ayuntamiento de la que forman parte

5. Cuando se rechacen las observaciones o reparos formulados por el Consejo Andaluz de Gobiernos Locales, deberá mediar información expresa y detallada.

6. En el trámite parlamentario de las disposiciones legislativas y planes que afecten a lo recogido en el apartado 2 de este artículo, será conocida la posición del Consejo *Andaluz de Gobiernos Locales*, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 95 del Estatuto de Autonomía para Andalucía.

7. Reglamentariamente se establecerá su régimen de funcionamiento.”

²¹ “Decreto 263/2011, de 2 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de Funcionamiento del Consejo Andaluz de Gobiernos Locales. Publicado en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía, Nº 158, de fecha 12/08/2011.

Artículo 1. Objeto.

1. El presente Reglamento tiene por objeto regular el funcionamiento del Consejo Andaluz de Gobiernos Locales en el ámbito de sus relaciones con la Junta de Andalucía, entendiéndose como tal el conjunto de sus Consejerías, organismos u órganos administrativos y el Parlamento de Andalucía, para el ejercicio de las funciones previstas en el artículo 57 de la Ley 5/2010, de 11 de marzo, de Autonomía Local de Andalucía, con pleno respeto a lo previsto en el apartado 1 del artículo citado, en cuanto a la competencia del Consejo para adoptar su propio Reglamento interno de organización y funcionamiento.

2. En el ejercicio de sus funciones, el Consejo Andaluz de Gobiernos Locales integrará la igualdad de género como un principio transversal, al objeto de promover la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres.”

legislador español por afianzar el modelo hacia abajo de las RIG desde su concreción con la CE.

La naturaleza de estos órganos de representación exclusivamente local, debe diferenciarse de los que puedan existir en base a la normativa básica de régimen local, como por ejemplo los previstos en el artículo 58 LRBRL. Así la Comunidad Autónoma Andaluza puede crear órganos de colaboración con las entidades locales, que no queden dentro de un marco de meras relaciones interadministrativas.

2.1.2. Antecedentes. Órganos en otras Comunidades Autónomas

El CAGL no tiene antecedentes en Andalucía, y supone un referente pionero en España, ya que apenas existen referencias en nuestro entorno político y jurídico.

La creación de este órgano encuentra parecido en el *Consiglio delle Autonomie Locali*, creado por los Estatutos de las Regiones italianas de 2001. Sin embargo, este órgano se relaciona exclusivamente con la Asamblea Legislativa Regional y puede obstaculizar la tramitación de leyes mediante poderes cercanos al veto (obligación de aprobar la medida por mayoría cualificada o, al menos, de justificar las razones del apartamiento). Este modelo pretende acercarse a la posibilidad de crear una cámara de representación local, lo que Zafra (2015) ha denominado “*una suerte de senado local en los parlamentos autonómicos*” (p. 342). La creación de un órgano con representación y participación que afecten a las competencias locales, tiene como función primordial conocer con antelación su contenido y formular salvedades u objeciones que fueran lesivas a la autonomía local.

El caso italiano consiste en un órgano exclusivamente compuesto por mandatarios locales que se relaciona prevalentemente con la Asamblea legislativa. Medina Alcoz (2011) afirma que:

“Se trata así de una técnica que pretende mucho más que potenciar las relaciones cooperativas; persigue una redistribución del poder similar en

alguna medida al Bundesrat alemán. Se trata de un mecanismo que deja de basarse ya exclusivamente en la lógica de la democracia participativa y la colaboración leal para asentarse en los esquemas de la descentralización, en línea con la experiencia más cuajada de integración de las Regiones en las instituciones del Estado” (p. 233).

En España, el origen de este órgano se vincula a la redacción de los Estatutos de Autonomía de segunda generación y al desarrollo normativo de los mismos. Además su origen radicaría en lo indicado por la doctrina, concretamente, por Font i Llovet (2008):

“Parece claro que las relaciones entre las comunidades autónomas y los entes locales de su territorio no pueden quedar ajenas a una regulación estatutaria...

...Asimismo debe prever la existencia de un órgano bilateral de colaboración permanente entre la Administración local y la Administración de la comunidad autónoma” (p. 222).

Este órgano tiene un origen académico, en el sentido de que, teniendo en cuenta la falta de competencias y potestades de los EE.LL. porque la CE no las ha establecido y los estatutos en un principio lo han hecho de forma muy limitada, determina que el intérprete judicial no tenga recursos suficientes para la garantía institucional o defensa de esos poderes locales. Así las cosas, deben ser los nuevos estatutos de autonomía los que pueden regular un “Consejo de Municipios” con funciones de informe o de propuesta, frente a la composición mixta de las comisiones, que proponía una composición monista, de exclusiva representación local. Si las comisiones privilegian las relaciones de los EE.LL. con el ejecutivo autonómico a través de informes de Anteproyectos de Ley y proyectos de reglamentos, el Consejo de Municipios favorecería las relaciones con la Asamblea mediante consultas parlamentarias sobre las iniciativas legislativas de interés local. Si la comisión realiza una participación inocua o neutral en el sentido de que el Gobierno puede rechazar

o desoír los reparos o sugerencias de la delegación local, el consejo propuesto, tendría la capacidad de condicionar el procedimiento legislativo, obligando al Parlamento a motivar las razones de su apartamiento o a aprobar la iniciativa por mayoría cualificada. A parte de esta primera función, podríamos prever que, si existe desacuerdo, el órgano tuviera la capacidad de solicitar dictamen del Consejo Consultivo autonómico en defensa de la autonomía local. Asimismo, el Consejo de Municipios podría tener atribuida la iniciativa para formular proposiciones de ley, aunque la iniciativa legislativa también podría corresponder a un cierto número de municipios, independientemente de que el Consejo de los Municipios interviniera con posterioridad.

Tabla 1 *Órganos Intergubernamentales CC.AA.-Gobiernos Locales*

Comunidad Autónoma	Denominación del órgano de relación autonómico-local y fecha de creación
Andalucía	Consejo Andaluz de Concertación Local (2007) Consejo Andaluz de Gobiernos Locales (2010)
Aragón	Consejo Local de Aragón (1.999) Comisión Delegada de Gobierno para la Política Territorial (1.999)
Asturias	Comisión Asturiana de Administración Local (2000)
Baleares	Comisiones Técnicas Interinsulares (1989). Conferencia de Presidentes (2007)
Canarias	Consejo Municipal de Canarias (2015)
Cantabria	Comisión de Administración Local (2004)
Castilla y León	Consejo de Cooperación Local de Castilla y León (1998) Conferencia de Presidentes (2019)
Castilla-La Mancha	Consejo Regional de Municipios (1991) Consejo Regional de Provincias (1991)

Cataluña	Consejo de Gobiernos locales (2010)
Extremadura	Consejo de Política Local (2019) Comisión de Garantía de la Autonomía Municipal (2019)
Comunidad Valenciana	Comisión Mixta Generalitat FVMP (2008) Comisión Interdepartamental de Coordinación de Políticas Locales (2010)
Galicia	Comisión Gallega de Cooperación Local (1997)
La Rioja	Consejo Riojano de Cooperación Local (2003)
Madrid	Comisiones Mixtas de Coordinación de Competencias (2003)
Murcia	Consejo Regional de Cooperación Local (1994)
Navarra	Comisión Foral de Régimen Local (1990)
País Vasco	Consejo Vasco de Políticas Públicas Locales y Comisión de Gobiernos Locales de Euskadi. (2016)

Fuente: BOE y Boletines Oficiales de las Comunidades Autónomas. Elaboración propia

Como se puede ver en la tabla nº 1, prácticamente todas las CC.AA. disponen de un órgano de estas características. Por lo general, en la mayor parte de las CC.AA., podemos observar una tendencia a considerar los nuevos consejos locales como instrumentos que llevan a cabo una colaboración más parecida a las técnicas de participación autonómica en los asuntos estatales (y la dinámica de la descentralización) que a los mecanismos de la participación de grupos (y la dialéctica de la democracia participativa).

Haciendo especial hincapié en algunos de ellos, podemos decir que el Consejo de Gobierno Locales de Cataluña²² se acercaría a la formación “monista”, solo compuesto por representantes de los EE.LL., municipios y

²² “Ley 12/2010, de 19 de mayo, del Consejo de Gobiernos Locales. Comunidad Autónoma de Cataluña «DOGC» núm. 5638, de 28 de mayo de 2010 «BOE» núm. 145, de 15 de junio de 2010”.

veguerías, para ser oído o consultado en la tramitación de iniciativas legales del parlamento catalán, en la tramitación de planes, normas reglamentarias y anteproyectos de ley que afectan de forma específica a las administraciones locales. También podrá defender la autonomía local ante todas las instituciones y los órganos cuya actividad legislativa o reglamentaria afecte a los EE.LL. de Cataluña. Por último, tendrá como finalidad defender la autonomía local ante las diversas instituciones que tienen la competencia de garantizar el respeto de este principio constitucional y estatutario. En esta misma línea se situaría el CAGL, también de composición monista, municipios y provincias, con la finalidad principal de garantizar el respeto a las competencias locales pero no para relacionarse en exclusiva con la Asamblea Legislativa Autonómica.

Sin embargo, la excepción de este modelo antes descrito, lo representa el País Vasco, donde el nacimiento de estos órganos no procede del desarrollo estatutario. La excepción la representa el *Consejo Vasco de Políticas Públicas Locales*, por cuanto que este nace en desarrollo de la Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi, sin necesidad de una modificación del Estatuto del País Vasco y que tiene como función hacer efectivas las relaciones de cooperación institucional de los municipios con las instituciones autonómicas y forales para garantizar el reconocimiento y ponderación de los intereses municipales en los procesos de diseño, elaboración, ejecución y evaluación de políticas públicas que puedan afectar al ámbito local de gobierno²³. A este respecto, destaca Zafra (2017):

“Resulta curioso comprobar que la mejor regulación de la representación local en las instituciones autonómicas figura en una ley de autonomía local que no desarrolla las previsiones de un estatuto reformado” (p. 114).

²³ Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi, (BOE nº 105 de 2 de mayo de 2016)

Tampoco se llevó a cabo una reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, en el caso del surgimiento de la Comisión Mixta para la Cooperación entre la Generalitat Valenciana y la Federación Valenciana de municipios y provincias²⁴. Se trata de un órgano que comenzó a funcionar de forma excesivamente tardía ya que, pasados 26 años desde la aprobación del Estatuto de Autonomía valenciano, en 2008 se creó esta Comisión mediante el Decreto 81/2008, de 6 de junio, del Consell, que posteriormente fue reformado por el Decreto 236/2009, de 18 de diciembre. Asimismo, es necesario destacar la Ley 8/2010, de 23 de junio, de la Generalitat, de Régimen Local de la Comunidad Valenciana, la cual fijó los elementos básicos de esta comisión, regulando, en sus artículos 151 y 152 el rango legal de esta órgano al establecer sus funciones, fines, adscripción y composición. La regulación actual de la Comisión recae en el Decreto 12/2016, de 12 de febrero, del Consell, por el que se regula la Comisión Mixta de Cooperación entre la Generalitat y la Federación Valenciana de Municipios y Provincias.

Esta norma, que ni siquiera tiene el rango de Ley al regular un órgano de esta importancia, dispone que la Comisión tiene un carácter deliberante y consultivo que, de manera un tanto ambigua, tiene como objetivo la determinación de las bases y métodos que favorezcan las bases de participación entre dichas instituciones. Entre las funciones que el Estatuto de Autonomía valenciano atribuye a dicho órganos, encontramos el informe de carácter preceptivo en la tramitación de aquellas iniciativas legislativas, reglamentos y planes que afecten a los intereses de los EE.LL.

Es un órgano paritario, es decir, cuenta con representantes locales así como miembros de la Generalitat Valenciana. Por la parte autonómica, podemos observar que toman parte miembros de distintas materias

²⁴ El artículo 63.3 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, aprobado por la Ley 5/1982, de 1 de julio, dispone que “el gobierno autonómico valenciano y los entes locales cuentan con la posibilidad de crear órganos de cooperación, ya sea de tipo general o sectorial sobre una determinada política pública”. Por su parte, el artículo 64.4 del mismo estatuto va más allá, al prever la creación de una comisión mixta entre la Generalitat y la Federación Valenciana de Municipios y Provincias.

autonómicas con incidencia en el ámbito local como son hacienda, justicia, economía, territorio, financiación, administración local y transparencia²⁵.

Por lo que se refiere a las funciones que tiene encomendadas este órgano, observamos varias²⁶, en las que destacan las funciones de debate e informe preceptivo sobre las iniciativas legislativas que afecten al régimen local, así como acerca de las normas reglamentarias que incidan en el ámbito local, y los planes autonómicos que afecten a los medios personales, materiales o inversiones de los EE.LL valencianos.

²⁵ “En concreto, sus miembros son los siguientes (art. 4.1.a)):

1º. La persona titular de la secretaría autonómica con competencias en materia de administración local, que desempeñará la Presidencia de la Comisión.

2º. La persona titular de la secretaría autonómica con competencias en materia de hacienda pública.

3º. La persona titular de la secretaría autonómica con competencias en materia de justicia.

4º. La persona titular de la secretaría autonómica con competencias en materia de economía.

5º. La persona titular de la secretaría autonómica con competencias en materia de territorio.

6º. La persona titular de la secretaría autonómica con competencias en materia de financiación.

7º. La persona titular de la dirección general con competencias en materia de administración local.

8º. La persona titular de la dirección general con competencias en materia de transparencia pública. Los miembros de la Comisión podrán delegar en las personas titulares de otros órganos jerárquicamente dependientes.

Por la parte local, la representación de este nivel de gobierno la lleva a cabo la Federación Valenciana de Municipios y Provincias, al igual que ocurre en Andalucía, incluyendo tres alcaldes y miembros de las diputaciones provinciales designados por la propia FVMP. Concretamente, sus miembros son los que especificamos a continuación (art. 4.1.b)):

1º. La persona titular de la Presidencia de la Federación Valenciana de Municipios y Provincias, que desempeñará la Vicepresidencia de la Comisión.

2º. La persona titular de la Secretaría General de la Federación Valenciana de Municipios y Provincias.

3º. Tres alcaldes o alcaldesas designados o designadas por los órganos competentes de dicha federación.

4º. Tres miembros de las diputaciones provinciales de la Comunidad Valenciana designados o designadas por los órganos competentes de dicha federación”.

²⁶ “1. Debatir sobre las solicitudes y demandas de las entidades locales de la Comunitat Valenciana en relación con la actuación, proyectos y normas de los distintos departamentos del Consell

2. Profundizar en la autonomía local y en las políticas de cooperación entre la Generalitat y las entidades locales.

3. Informar preceptivamente acerca de las iniciativas legislativas en materia de régimen local.

4. Informar preceptivamente acerca de las normas reglamentarias con incidencia en el ámbito local, así como los planes de la Generalitat que afecten al personal, medios materiales o inversiones de las entidades locales de la Comunitat Valenciana”.

Este órgano se constituyó el pasado 17 de febrero de 2016 y ha tenido en nuestro periodo de investigación (hasta 2019), solo nueve reuniones. Es necesario destacar que tal y como determina el art. 4.4, la Comisión se reunirá a solicitud de cualquiera de las dos instituciones, y, al menos, dos veces al año. Este último precepto no ha sido cumplido en el año 2019, ya que solamente se ha reunido este órgano una vez.

A través del análisis de las actas de las distintas reuniones²⁷, podemos extraer que a las mismas se han presentado diversos proyectos normativos de la Generalitat Valenciana y que todos han sido aprobados por asentimiento de sus miembros. No consta en las actas ningún voto en contra por parte de la representación local. También cabe destacar que no se ha hecho uso de la competencia para llegar a debatir alguna demanda de los entes locales valencianos a la Generalitat sobre proyectos de normas que tengan que ver con las diferentes *consellerías*. Asimismo, tampoco se ha utilizado la opción de profundizar en temas sobre la autonomía local y las políticas de cooperación entre la Generalitat y las entidades locales, la cual constituye una función demasiado abierta y ambigua. En consecuencia, podemos observar la inexistencia de debate y negociación entre la parte local y la autonómica sobre los asuntos tratados en las reuniones, lo cual resta influencia política a este órgano en los procesos de tramitación de proyectos normativos así como en otras materias.

Como en el caso catalán y andaluz, y a diferencia del vasco y valenciano, otras comunidades también han creado órganos de relación con las entidades locales de su territorio una vez se ha modificado el Estatuto de Autonomía. Tal ha sido el caso de Extremadura, donde se han establecido órganos de relación

²⁷ Solicitud de acceso a la información pública de fecha 10 de marzo de 2021, contestada por el Director General de Administración Local de la Generalitat Valenciana de fecha 24 de marzo de 2021, en donde se remiten las actas de la Comisión Mixta de Cooperación entre la Generalitat Valenciana y la Federación Valenciana de Municipios y Provincias con fechas de 17/02/2016, 20/12/2016, 02/03/2017, 28/07/2017, 21/09/2017, 28/02/2018, 14/09/2018, 06/11/2019, 09/07/2020 y 31/07/2020.

entre la Comunidad Autónoma y los entes locales, después de la modificación estatutaria.

Por medio de la Ley 3/2019, de 22 de enero, de garantía de la autonomía municipal de Extremadura, se crea un nuevo sistema institucional de relación entre el gobierno de Extremadura y los EE. LL. extremeños. Esta ley tiene la función de desarrollar el art. 55 del Estatuto de Autonomía de Extremadura, destinado a la autonomía local. Por su parte, el artículo 59.5 simplemente *“reconocerá la interlocución de la Federación Extremeña de Municipios y Provincias en la discusión de asuntos de interés local, sin perjuicio de la constitución de otros foros generales o específicos con la misma finalidad”*.

Como antecedentes, podemos destacar la Comisión de colaboración entre la Junta de Extremadura y la Federación Extremeña de Municipios y Provincias, que fue creada en 1996, la cual ha sido sustituida por este nuevo entramado institucional. Por lo tanto, y tal y como dice su Exposición de Motivos, se trata de una ley que pretende reforzar el sistema institucional, combinando, de manera ordenada, instrumentos que garanticen la participación en el diseño y en la ejecución de políticas públicas locales, cauces de cooperación e interlocución entre los dos niveles de gobierno así como un sistema de garantías de la autonomía local y un mecanismo de conciliación previa a la vía judicial.

Comenzando por el Consejo de Política Local de Extremadura (en adelante COPLE), este tiene por objetivo *“garantizar la efectividad de las relaciones de cooperación interinstitucional entre la Junta de Extremadura y las entidades locales”* (art. 27.1 Ley 3/2019). La labor esencial de este instrumento consiste en reconocer y ponderar los intereses locales, salvaguardando la autonomía local y las competencias propias de los ayuntamientos, en los procesos de diseño, elaboración, implementación y evaluación de políticas públicas puestas en marcha por el gobierno de Extremadura.

Esta Ley concibe al COPLE como un órgano de representación y participación al más alto nivel, y de concertación, entre los ayuntamientos y otros Gobiernos Locales de Extremadura y la Junta de Extremadura y su

Administración pública. Por lo tanto, en cuanto a la parte local, podemos observar que coloca en un lugar preferente a los ayuntamientos extremeños al nombrarlos en primer lugar y de forma separada del resto de Entes Locales. A pesar de ello, no olvida mencionar al resto de Entes Locales, los cuales juegan un importante papel en estas relaciones. Asimismo, lo define como un órgano de concertación y no solo de participación, por lo que es considerado como un foro donde poder pactar y llegar a acuerdos sobre políticas públicas autonómicas con un claro interés local.

Concretamente, el momento en el que interviene este órgano para expresar el parecer local sobre la actuación autonómica se produce de forma previa a la formalización, ya sea jurídica u operativa, de la política pública en cuestión que influye en la autonomía municipal. Con esta participación de los Entes Locales, dice la ley que:

“(...) se garantiza que los ayuntamientos y el resto de entidades locales se configuren como niveles de gobierno articulados funcionalmente y perfectamente cohesionados con la Administración de la Comunidad Autónoma y el resto de entidades locales para la concertación de aquellas políticas públicas de dimensión local que puedan afectar conjuntamente a todo el entramado institucional extremeño” (art. 29.2 Ley 3/2019).

En cuanto a su composición, la presidencia del COPLE recaerá en el Consejero con competencias en Administración Local y, si no es posible, en la persona titular de la Vicepresidencia, la cual será ejercida por la persona que ejerza la Presidencia de la Federación de Municipios y Provincias de Extremadura. Asimismo, está compuesto, según dispone la Ley 3/2019 en su artículo 30, por veintitrés vocales, diez en representación de la Junta de Extremadura y trece en representación de los Gobiernos Locales. Como podemos observar, existe una mayoría de miembros del ámbito local, lo que pone de manifiesto la importancia a la que se le quiere dotar a los EE. LL. para que puedan hacer valer su autonomía. Por la parte autonómica, los miembros

serán designados por el Consejo de Gobierno a propuesta del Consejero competente en Administración Local.

Por la parte local, los representantes serán los siguientes:

- El Presidente de la Federación de Municipios y Provincias de Extremadura.
- El Secretario General de la Federación de Municipios y Provincias de Extremadura.
- El Presidente de la Diputación de Badajoz.
- El Presidente de la Diputación de Cáceres.
- Dos vocales cuya designación corresponderá respectivamente a cada una de las Diputaciones.
- Cuatro vocales cuya designación se realizará por la Federación de Municipios y Provincias de Extremadura.
- Tres vocales cuya designación corresponderá respectivamente a la capital autonómica y a cada capital de provincia.

En lo relativo a las funciones atribuidas al COPLE, están recogidas en el artículo 31²⁸. Se trata de una enumeración mucho más exhaustiva que en el

²⁸ Artículo 31. Ley 3/2019.

“a) Participar en la elaboración de planes y programas promovidos por la Junta de Extremadura que afecten a competencias propias municipales, así como informar de forma preceptiva y con carácter previo el contenido de tales planes y programas desde la perspectiva del impacto que se pueda producir sobre la autonomía local.

b) Conocer, deliberar y, en su caso, informar las líneas maestras del anteproyecto de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma en lo que pueda afectar al principio de autonomía local y a las competencias propias de los municipios, así como a su financiación.

c) Llevar a cabo propuestas de carácter normativo por iniciativa propia o a instancias de la Comisión de Garantías de la Autonomía Local, siempre que afecten al ámbito de las competencias propias municipales o refuercen el principio de autonomía local, al efecto de que se puedan tramitar y aprobar, en su caso, por las instituciones competentes.

d) Promover la colaboración interadministrativa e intercambio de información entre la Junta de Extremadura, las Diputaciones provinciales y los Ayuntamientos, de acuerdo con las previsiones recogidas en el título III de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público, y con la finalidad de reforzar el principio de autonomía local y la mejora de las políticas públicas territoriales.

e) Deliberar en torno a las políticas sectoriales que pretendan poner en marcha las diferentes instituciones del territorio y que afecten a las competencias municipales.

f) Promover sistemas de cooperación y la gestión compartida de políticas públicas con proyección local entre los diferentes niveles de gobierno de la Comunidad Autónoma.

g) Elaborar estudios, informes y propuestas sobre materias relativas a la autonomía municipal y a las competencias propias de los ayuntamientos.

caso valenciano, como es el caso de la participación en planes y programas autonómicos que afecten a competencias municipales, informar las líneas maestras del anteproyecto de presupuestos autonómicos, promover sistemas de cooperación en la gestión de políticas públicas con incidencia local, solicitar el informe de la Comisión de Garantías de la Autonomía Local en normas autonómicas que afecten a la autonomía local así como velar por el principio de autonomía financiera de los EE.LL.

Asimismo, para que se puedan aprobar los acuerdos, estos se adoptarán por mayoría simple. El mismo artículo 32 ordena que el COPLE se reúna como mínimo dos veces al año de forma ordinaria y una de estas sesiones tendrá como objetivo estudiar la incidencia de los Presupuestos de la Comunidad extremeña en los Entes Locales.

Por último, este órgano se reunió por primera vez el 4 de marzo de 2020 en sesión constitutiva, donde se aprobó el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo de Política Local y se presentó una propuesta de borrador del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión de Garantías de la Autonomía Local (Junta de Extremadura, 2020). Podemos indicar que, hasta la fecha sólo ha habido otra reunión celebrada el día 21 de octubre de 2020.

Por su parte, la Comisión de Garantías de la Autonomía Local es un órgano que tiene por finalidad salvaguardar y hacer efectivo el principio de autonomía local de los EE. LL. extremeños. Para ello, se le atribuye la función principal de alerta temprana durante los procedimientos autonómicos que den lugar a disposiciones de carácter general, controlando que se respetan las competencias propias de los municipios y, por tanto, la autonomía de estos. Está adscrito al Consejo de Política Local.

h) Conocer la memoria presentada por la Junta de Extremadura prevista en la disposición transitoria segunda, apartado 4, de la presente ley.

j) Solicitar a la Comisión de Garantías de la Autonomía Local la emisión de informes en los procesos de elaboración de leyes, decretos, decretos legislativos, reglamentos y planes que afecten de manera específica a la autonomía local.

k) Velar por el cumplimiento de los principios de autonomía y suficiencia financiera de las entidades locales.

l) Las que sean atribuidas por otras leyes”.

El art. 34 de la misma ley hace referencia a su composición. Esta Comisión está compuesta por quince miembros que se distribuyen de la siguiente forma:

- Totalidad de la representación de los gobiernos locales del COPLE.
- Dos vocales nombrados por los Colegios Oficiales de Secretarios e Interventores de Administración Local de Cáceres y Badajoz
- Tres cargos propuestos por la Federación de Municipios y Provincias de Extremadura.
- Dos cargos propuestos por las Diputaciones de Cáceres y Badajoz (uno respectivamente).

La Comisión se estructura en dos órganos: Pleno y Presidencia, y esta última recae en el Presidente de la Federación de Municipios y Provincias de Extremadura. Al pleno le corresponden funciones deliberativas y de aprobación de informes y propuestas, así como las funciones que recogeremos más abajo. La Comisión deberá reunirse en sesión ordinaria una vez al mes y en sesión extraordinaria cuando lo solicite la presidencia o $\frac{1}{3}$ de los miembros. Según información ofrecida por la Junta de Extremadura la Comisión de Garantías de la Autonomía Local se ha reunido desde su creación en seis ocasiones durante 2020 y una en 2021.²⁹

Por su parte, en cuanto a las funciones de la Comisión de Garantías de la Autonomía Local³⁰ destacamos, entre otras funciones, el mecanismo de alerta temprana.

²⁹ Solicitud de acceso a la información pública de fecha 26 de marzo de 2021, contestada por el Secretario General de la Presidencia de la Junta de Extremadura de fecha 26 de marzo de 2021, en donde se remiten las actas de la Comisión de fechas: 22 de mayo, 5 de junio, 10 de julio, 25 de septiembre, 27 de octubre y 15 de diciembre de 2020, Y una sola reunión en 2021 concretamente el 20 de enero de este año.

³⁰ Art. 36 Ley 3/2019

“a) Impulsar la elaboración de iniciativas normativas autonómicas o de reforma del cuadro normativo vigente, tanto legislativo como reglamentario, en tanto que afecte a materias de autonomía local y de competencias propias municipales, dando traslado de tales propuestas al Consejo de Política Local de Extremadura.

b) Apoyar y promover el planteamiento de conflictos en defensa de la autonomía local, promoviendo la realización de estudios e informes en aquellos casos en que se pueda ver afectada la autonomía municipal o las competencias propias de los ayuntamientos como consecuencia de la aprobación de leyes o disposiciones normativas con rango y fuerza de ley por parte de las instituciones competentes de la Comunidad Autónoma.

El artículo 37 determina que este mecanismo actúa como un filtro para la detección de posibles afectaciones al principio de autonomía local por parte de un determinado proyecto normativo. Cuando queda afectado este principio, la Comisión debe emitir un informe donde puede sugerir o no modificaciones, en un plazo de quince días desde que conoció el proyecto de norma en cuestión. Si las modificaciones son admitidas por la consejería respectiva, continúa la tramitación del proyecto. Si no se da este caso, se constituirá una Comisión Bilateral compuesta por tres miembros de la consejería y otros tres de la Comisión de Garantías para intentar llegar a un acuerdo en el plazo de quince días. Si no se llega a un acuerdo, se continuará con la tramitación del proyecto de norma pero la parte autonómica tendrá que elaborar un informe donde justifique su posición.

Asimismo, el COPLE puede requerir a la Comisión que emita informes en los procesos de elaboración de normas y planes cuando afecten en a la esfera local. El art. 39 especifica que el informe será preceptivo cuando se trate de la reforma del Estatuto de Autonomía, las leyes que regulan los procedimientos de creación, fusión y segregación y supresión de municipios, la ley que fije las competencias de las Diputaciones provinciales o la que estructure la organización territorial y determine las comarcas, la ley que establezca el fondo de financiación incondicionada para los EE. LL., entre otras.

-
- c) Solicitar la interposición de recurso de inconstitucionalidad a los órganos legitimados al efecto, en aquellos supuestos en que se vea afectada la autonomía municipal o las competencias propias de los ayuntamientos.
 - d) Actuar como órgano de alerta temprana, a través de los preceptivos informes, en aquellos supuestos establecidos en el artículo 37 de la presente ley.
 - e) Participar, siempre que así sea requerido por acuerdo del Consejo de Política Local, en la elaboración de disposiciones de carácter reglamentario que afecten a la autonomía municipal o a las competencias propias de los ayuntamientos.
 - f) Realizar estudios y propuestas sobre todos aquellos aspectos relativos a la garantía de la autonomía municipal y la defensa de las competencias propias de los Ayuntamientos.
 - g) Aprobar declaraciones institucionales en relación con la posible afectación a autonomía local y con las competencias propias de los Ayuntamientos por parte de los diferentes poderes públicos.
 - h) Velar porque los anteproyectos de ley sometidos a su consideración cumplan con las exigencias previstas en el artículo 17.4 de la presente ley.
 - i) Conocer la Memoria presentada por la Junta de Extremadura prevista en la disposición transitoria segunda, apartado 4, de la presente ley.
 - j) Colaborar en las relaciones institucionales de los entes locales entre sí.
 - k) Cualesquiera otras funciones que se le sean reconocidas por las leyes.”

Por último, el artículo 41 recoge la conciliación prejudicial como otro instrumento de relación entre la Junta de Extremadura y los EE. LL. extremeños, con el objetivo de resolver mediante un acuerdo los conflictos competenciales que puedan surgir entre ambas partes. Tendrá un carácter voluntario y previo a la acción jurisdiccional y se regirá por principios de antiformalismo e igualdad de partes. Este instrumento se podrá interponer contra cualquier disposición, acto, actuaciones e inactividad de la Junta de Extremadura y de los EE. LL. Para poder llegar al acuerdo, podrán asistir tres miembros de cada administración y se deberá levantar acta del acuerdo alcanzado y del desistimiento de las actuaciones judiciales.

Lo que puede observarse a la vista de estos casos catalán, vasco, valenciano y extremeño, es que los órganos donde queda fijada la representación exclusiva o monista del ámbito local es en una ley de autonomía local en el caso vasco, o en una ley *ad hoc* en el caso catalán. En el caso valenciano, se hace uso de un decreto ad hoc para crear y regular de manera concreta su órgano de carácter dualista, mientras que Extremadura opta por una ley de autonomía local para regular todo su entramado institucional de relaciones con los EE. LL.

2.1.3. Creación legal

Para empezar, es interesante destacar, que en la tramitación de la LAULA, en un primer momento, la Junta de Andalucía, no incluyó en el proyecto de la misma al CAGL. Probablemente esto se debió a que entendió que con el CACL era suficiente para las relaciones con los EE.LL. andaluces y porque, además, el CAGL no se encontraba directamente regulado en el texto estatutario. No obstante, en noviembre de 2009 el Consejero de Gobernación solicitó del Consejo Consultivo de Andalucía, además del dictamen preceptivo del Anteproyecto de Ley de Autonomía Local, un informe facultativo sobre la propuesta de la Federación Andaluza de Municipios y Provincias de creación y constitución de un "Consejo de Gobiernos Locales" de composición

exclusivamente local. La propuesta de creación del CAGL contaba con el decidido impulso de la FAMP como una de sus reivindicaciones más importantes y especialmente de su Presidente Francisco Toscano (Zafra, 2015, p. 339).

La idea de la representación municipal era el establecimiento de un sistema de garantía de las competencias de los EE.LL. El sistema o el mecanismo que garantice el respeto a la autonomía local deben servir para saber y contrastar que hay una serie de competencias que deben ser tratadas como propias de los EE.LL. Dicho sistema debe ser una garantía para el legislador andaluz al delimitar dentro de su ámbito las competencias locales y, de esta forma, respetar el marco competencial que la LAULA hace de las competencias locales.

De esta forma, la FAMP propuso un “Documento Base de Posicionamiento ante una Ley Andaluza de Régimen Local” de 11 de noviembre de 2008 y que su Presidente presentó en la reunión del CACL de 5 de noviembre de 2008, a la que asistió sin ser miembro el entonces Presidente de la Junta de Andalucía D. Manuel Chaves, en el que se recoge que:

“La cláusula de garantía debe articularse mediante la regulación de un mecanismo de participación local similar al existente en el ordenamiento italiano, consistente en la creación de un Consejo de Gobiernos Locales, órgano de participación de composición exclusivamente local, integrado sólo por los representantes de los municipios y provincias andaluzes. No tiene sentido que formen parte de este órgano representantes de la Administración autonómica, puesto que el órgano deberá dictaminar sobre decisiones tomadas por el Gobierno andaluz. Se trata de un órgano de participación, no de colaboración interadministrativa, y los representantes autonómicos nunca informarían en contra de lo dispuesto por su Gobierno”.

La creación de este órgano quedaba condicionada por la existencia del CACL, órgano que ya había sido establecido en el Estatuto y en su Ley de

creación de 2007 y que funcionaba desde el 30 de junio de 2008. La propuesta inicial pasaba por la derogación de la ley 20/2007 e incluir en la ley de autonomía local al CAGL atendiendo a dos variables en la organización y funcionamiento de cualquier órgano: composición y funciones, teniendo en cuenta que las funciones se erigen en la variable independiente para determinar la composición (Zafra, 2015).

El Consejo Consultivo realizó un único informe tanto para el Anteproyecto, como a la propuesta de la FAMP. En su dictamen de 10 de diciembre de 2009, nº 827/2009, informó favorablemente a la creación del Consejo de Gobiernos Locales pudiendo ser compatible con la existencia del CACL, pero proponiendo las reformas necesarias para evitar duplicidades inadmisibles.

El Consejo admite la incoherencia de que un órgano paritario para la representación local valore la oportunidad o analice la legalidad de una normativa autonómica. El concepto de participación o representación exige que el nivel de gobierno afectado intervenga, en un primer momento, en la elaboración de normativa de otro nivel de gobierno que pueda influir en sus competencias y si la valoración de la representación local fuera negativa, entonces activaría otro órgano de composición paritaria para contrastar y ponderar las diferencias.

Una vez iniciada la tramitación parlamentaria, los tres grupos parlamentarios de la Asamblea andaluza (Socialista; Popular; Izquierda Unida Los Verdes-Convocatoria de Andalucía) coincidieron en proponer la aprobación de enmiendas muy similares sobre el CAGL³¹. La redacción vigente del artículo 57 de la LAULA se corresponde con la enmienda propuesta por el Grupo Socialista.

La FAMP en su memoria de gestión del 2011, destaca:

“La constitución el 28 de septiembre de 2010 del Consejo Andaluz de Gobiernos Locales, creado por la Ley de Autonomía Local de Andalucía,

³¹ “Boletín Oficial del Parlamento de Andalucía de 4 de mayo de 2010, VIII Legislatura, núm. 450”.

que lo define en su artículo 57 como “órgano de representación de los municipios y provincias ante las instituciones de la Junta de Andalucía con la finalidad de garantizar el respeto de las competencias locales. Se constituye así como un órgano plenamente autónomo y de composición íntegramente local, que tiene entre sus funciones el informar todos los proyectos normativos que afecten a las competencias locales. El Consejo se ha dotado de sus propias normas de organización interna, y recientemente por Decreto 263/2011, de 2 de agosto, se aprobó su Reglamento de Funcionamiento que regula las relaciones del Consejo con las instituciones de la Junta de Andalucía” (FAMP 8º Memoria de Gestión, 2011, p. 15).

En el ámbito nacional la mayoría de las últimas reformas estatutarias o leyes de régimen local de ámbito autonómico, han introducido órganos de este tipo, para la participación de los EE.LL. en las tareas normativas de cada Comunidad Autónoma.

2.1.4. Composición

Este órgano está compuesto según el art. 57.4 de la ley por *“la totalidad de la representación local en el Consejo Andaluz de Concertación Local más cinco cargos electos locales propuestos por la Asociación de municipios y provincias de carácter autonómico de mayor implantación”*, lo que se traduce en que la FAMP aporta quince miembros al CAGL, es decir, la totalidad de sus componentes.

Los miembros pueden delegar el ejercicio del cargo no en otro integrante del CAGL, sino en otro representante de la Diputación o Ayuntamiento de origen.

A fecha de redacción de este trabajo³², el CAGL se compone de los siguientes miembros, existiendo además dos plazas vacantes que siguen sin cubrirse:

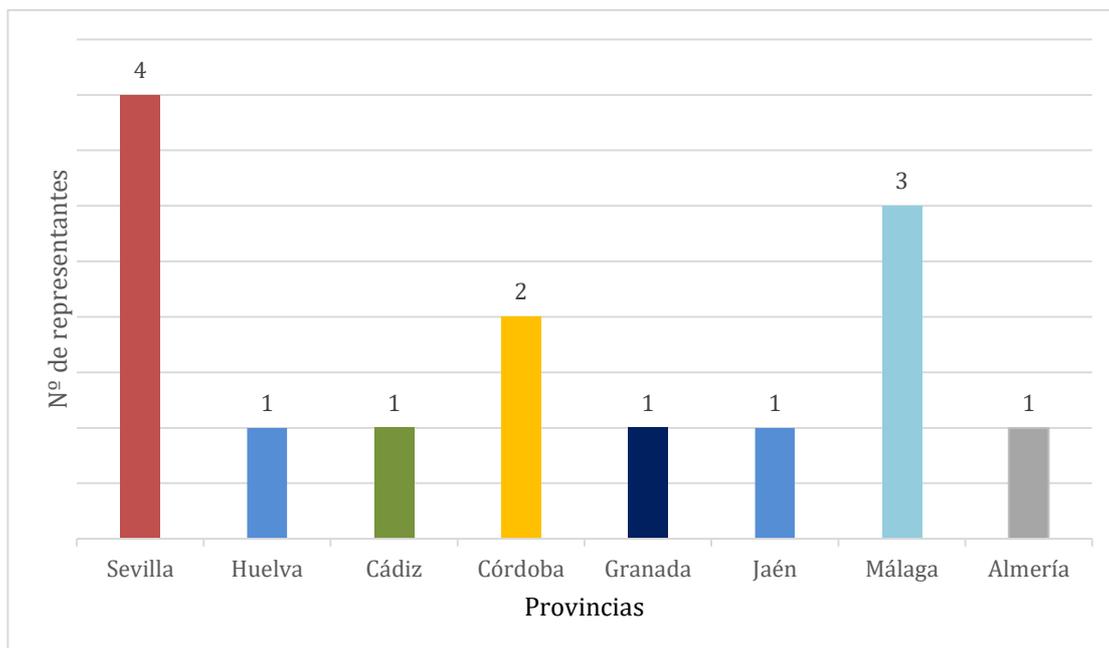
- Alcalde de Dos Hermanas (Presidente).
- Presidente de la Diputación Provincial de Sevilla.
- Alcalde de Los Palacios y Villafranca (Sevilla).
- Alcalde de La Rinconada (Sevilla).
- Presidente de la Diputación Provincial de Huelva.
- Presidenta de la Diputación Provincial de Cádiz.
- Alcalde de Málaga.
- Alcalde Alhaurín de la Torre (Málaga).
- Alcaldesa de Marbella (Málaga).
- Alcaldesa de Chauchina (Granada).
- Presidente de la Diputación Provincial de Córdoba.
- Alcaldesa de Priego de Córdoba (Córdoba).
- Alcaldesa de Níjar (Almería).
- Alcaldesa de Sorihuela del Guadalimar (Jaén).
- Secretaría General de la FAMP.

Como se puede observar con los representantes actuales y la tabla adjunta, en relación a las EE.LL. que se representan, hay provincias sobrerrepresentadas como Sevilla y otras infrarrepresentadas como el caso de Almería, Huelva, Cádiz, Granada y Jaén. Parece necesario encontrar una representación más proporcional de las ocho provincias andaluzas y por tanto de todo el territorio andaluz. Por otra parte no hay que olvidar que hay territorios o provincias que cuentan con un número de municipios muy alto y otros muy bajo y este número de municipios debe también tener su reflejo en cuanto a la composición de este órgano.

³² FAMP designa a representantes en el Consejo Andaluz de Concertación Local y en el Consejo Andaluz de Gobiernos Locales. 24 de febrero de 2020. Europa Press.

Gráfico 4

Número de representantes por provincia en el CAGL



Fuente: Consejo Andaluz de Gobiernos Locales (FAMP). Elaboración propia

Se echa en falta una mayor representación de la diversidad del mundo local. **Una propuesta de composición** podría consistir en la participación en este CAGL de los alcaldes de las ocho capitales de provincia andaluzas así como los ocho presidentes de las diputaciones andaluzas. Asimismo, debería contar con los municipios de más de 100.000 habitantes (Jerez de la Frontera, Marbella, Dos Hermanas y Algeciras). Estos sumarían 20 representantes. Así, el CAGL representaría a un mayor número de ciudadanos y de territorios. Por otro lado, también sería conveniente contar con una representación de municipios intermedios de entre 5.000 a 10.000 habitantes, de 10.000 a 20.000 y por último de 20.000 a 100.000 habitantes y una representación proporcional y adecuada de los pequeños municipios de menos de 5.000, junto a las Entidades Locales Menores que, como ya sabemos, son muy numerosos en Andalucía, por lo que sería necesario potenciar su representación con respecto a la actual. De este segundo bloque de municipios debería haber otros 20 miembros. Su Presidente debería ser elegido por el conjunto de este nuevo Consejo.

Por otro lado, como ya hemos dicho más arriba, la FAMP es una asociación privada compuesta por este tipo de entidades, municipios y provincias. No parece muy acertado que a una asociación privada se le dote de capacidad y representación pública. En este tipo de asociaciones, la participación en ellas depende de una solicitud, una aceptación y del pago de una cuota anual por parte de las EE.LL., lo que puede llevar a que haya municipios que se nieguen a formar parte de tal asociación. Además la participación puede depender de discrepancias o convulsiones políticas temporales que hagan que determinados municipios y por tanto, sus territorios, decidan no participar en esta asociación.

La doctrina pone de manifiesto el empobrecimiento que supone fijar para una asociación de derecho privado la representación de un nivel de gobierno (Medina Alcoz, 2009). A su juicio este protagonismo de la asociación local hace innecesario el diseño de unas relaciones tan sofisticadas e innovadoras como las del CAGL o CACL. Será más fácil que la relación entre comunidad autónoma y los gobiernos locales discurren por cauces informales de cabildeo y confidencialidad que por la vía oficial de un contraste de motivaciones público y transparente (Zafra, 2015).

Además, teniendo en cuenta el Dictamen del Consejo Consultivo nº 827/2009 de 10 de diciembre, refiriéndose al CACL y respecto a su composición, ya criticaba:

“Se llama la atención sobre el hecho de que, pese a que el Estatuto habla de un órgano de relación con los municipios, la Ley reguladora del Consejo Andaluz de Concertación Local viene a materializar la participación a través de la asociación autonómica más representativa de municipios y provincias”.

Esto nos lleva a proponer que la elección de este Consejo de carácter público debe ser específica, proporcional y de carácter indirecto. Un sistema de elección similar al utilizado para elegir a los diputados provinciales en el que la circunscripción sería la provincia en vez del partido judicial. Esta podría ser

una opción más institucional, pública y representativa del voto popular. La designación de los representantes electorales podría celebrarse en la Junta Electoral Autonómica. De esta manera, cada cuatro años se produciría una renovación que procede del voto de los ciudadanos y no de una decisión de una asociación.

En este mismo sentido, el Consejo de Gobiernos Locales de Cataluña no determina un papel tan propenso a las asociaciones de EE.LL. con mayor implantación. En el caso catalán los presidentes de éstas son miembros natos, pero también el Alcalde de Barcelona y los Presidentes de las Diputaciones Provinciales (o de los Consejos de Veguerías, cuando existan); y los demás vocales son elegidos por los partidos políticos, federaciones, coaliciones o agrupaciones de electores que hayan obtenido más del cinco por ciento de los votos en las elecciones municipales, previa consulta a las entidades municipales más representativas (arts. 6-7 Ley 12/2010).

Esto también ocurre en la reciente Comisión de Gobiernos Locales de Euskadi, (art. 87 ley 2/2016) donde no tiene representación la asociación autonómica más importante. Se trata de un órgano de alerta temprana, salvaguarda la autonomía municipal en los procesos de elaboración de normas por parte de la Administración de la Comunidad Autónoma que afecten a las competencias reconocidas a los municipios. Está presidida por quien designen los representantes de las EE.LL. y formada por doce miembros, donde la mitad serán representantes locales en el Consejo de Políticas Públicas Locales, mientras que los otros seis restantes serán nombrados entre alcaldes o concejales, teniendo en cuenta criterios territoriales y fomentándose la paridad entre mujeres y hombres. Además, un tercio de estos últimos tendrán que ser alcaldes de municipios de menos de 5.000 habitantes.

Los modelos catalán y vasco se acercan más al modelo italiano del Consejo de Autonomías Locales, en el que los estatutos y las leyes regionales regulan complejos sistemas para la individualización de las vocalías. De este modo, los Presidentes de las principales asociaciones municipales de la Región, los Presidentes de las Provincias y los Alcaldes de capitales provinciales (Campania, Cerdeña, Friuli-Venecia Julia, Lacio, Piamonte) o de

municipios de determinada población (Liguria) son representantes natos. Además, en muchos casos, el nombramiento de miembros natos es llevado a cabo por una asamblea compuesta por concejales municipales y provinciales de la Región (Calabria, Lacio, Liguria, Piamonte). A tal efecto, se regulan sofisticados sistemas de elección para asegurar que buena parte de los miembros sean elegidos por y de entre los concejales de la región, con factores de corrección ligados a las dimensiones poblacionales de los municipios (Medina Alcoz, 2011).

Con esta composición del órgano, se deriva en una representación local para hacer efectiva una participación de los EE.LL., con la que se pretende influir en el nivel autonómico donde se adopta la decisión; y la composición mixta o dual se reservaría para un lugar de dialogo institucional. Esta participación de los EE.LL. serviría para conocer el parecer de los gobiernos locales con carácter previo (municipios y provincias) a la creación de la norma. En el segundo caso, sería un órgano de colaboración de varios niveles de gobierno, de participación primigenia, para dejar a este CAGL participar una vez formalizada jurídicamente la política,

Por lo que se refiere al Presidente, será elegido por sus miembros por mayoría absoluta. Esta disposición puede ser redundante dado que, en la práctica, en su composición se encuentra el Presidente de la propia FAMP, por lo que si ya es Presidente de esta Federación y todos los miembros que votan pertenecen a ella, lo normal es que el Presidente del CAGL sea el mismo que el de la FAMP. Por lo tanto, proponemos que el Presidente se eligiese por el conjunto de los miembros anteriormente propuestos.

2.1.5. Funcionamiento

A la hora de hablar de su funcionamiento, nos remitimos a la LAULA para afirmar que el CAGL debe:

“...conocer con carácter previo cuantos anteproyectos de leyes, planes y proyectos de disposiciones generales se elaboren por las instituciones y órganos de la Comunidad Autónoma de Andalucía que afecten a las competencias locales propias e informar sobre el impacto que aquellas puedan ejercer sobre dichas competencias, pudiendo emitir juicios basados en criterios de legalidad y oportunidad que en ningún caso tendrán carácter vinculante” (art. 57.2 LAULA).

Con ello se pretende posibilitar el conocimiento de los puntos de vista de los EE.LL. en la elaboración de esas disposiciones. Su función es hacer posible un diálogo entre un grupo amplio de sujetos y la Administración Autonómica, con el fin de integrar los intereses de los primeros en la toma de decisiones de la segunda.

El funcionamiento del CAGL debe compaginarse con el CACL, reformado en 2014. Con la existencia de estos dos Consejos, se podría producir un problema de solapamiento en la actividad de ambos, aspecto que ha intentado mejorarse con la mencionada reforma y que, como más adelante veremos, el CACL va a quedar como órgano de segunda instancia o como órgano supremo, órgano de diálogo y colaboración institucional que conocerá de las discrepancias que tenga el sector local cuando este expresamente lo solicite. La representación “monista” se impondría para hacer efectivo el derecho de participación de las Entidades Locales, mientras que la composición “dualista” se reservaría para el dialogo institucional (Zafra, 2015, p. 340).

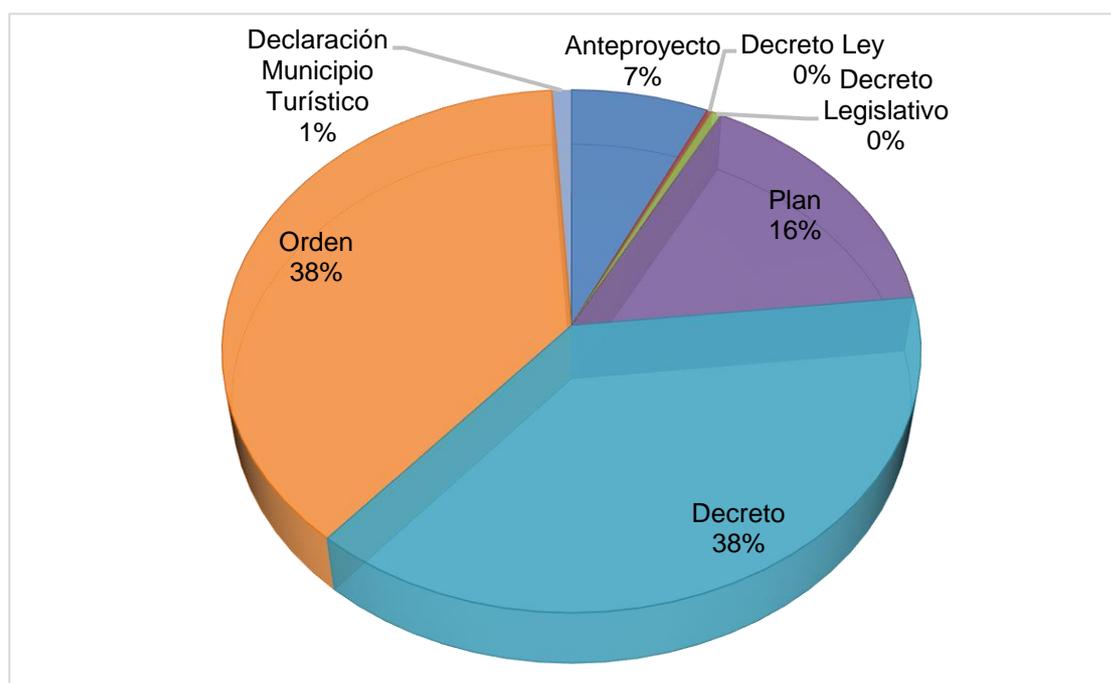
En la siguiente tabla se puede visualizar el número de informes por años clasificados según la disposición sobre la que versan. Del año 2011 no hay datos disponibles:

Tabla 2*Número de informes por año y función del CAGL*

Función Año	Consulta						
	Anteproyecto Ley	Decreto ley	Decreto legislativo	Plan	Decreto	Orden	Otros
2011							
2012			2	2	17	15	
2013	5			13	22	20	
2014	9	1		16	38	29	
2015	3			10	19	12	
2016	9			6	24	35	
2017	1			4	14	9	
2018	1			11	18	31	
2019				4	3	5	4*

Fuente: Consejo Andaluz de Gobiernos Locales (FAMP). Elaboración propia

*En 2019, se dictan cuatro Declaraciones de Municipio Turístico.

Gráfico 5*Porcentaje de informes del CAGL según la función*

Fuente: Consejo Andaluz de Gobiernos Locales (FAMP). Elaboración propia

Partiendo de estos dos gráficos, se puede destacar que el mayor número de proyectos de disposiciones presentadas al CAGL son los Proyectos de Decretos de las distintas Consejerías de la Junta de Andalucía, seguido de Proyectos de Órdenes, siendo muy escaso el número de Planes presentado al citado órgano y siendo asimismo muy limitado el número de Proyectos de Ley que ascienden a 27 en seis años, lo que representa que menos de cinco leyes por año han afectado desde el ámbito político-administrativo autonómico al ámbito local andaluz. Por último, solamente hay un Proyecto de Decreto-Ley y dos Proyectos de Decretos Legislativos.

Por otro lado, el Consejo Consultivo de Andalucía en su Dictamen 827/2009, ya indicaba que:

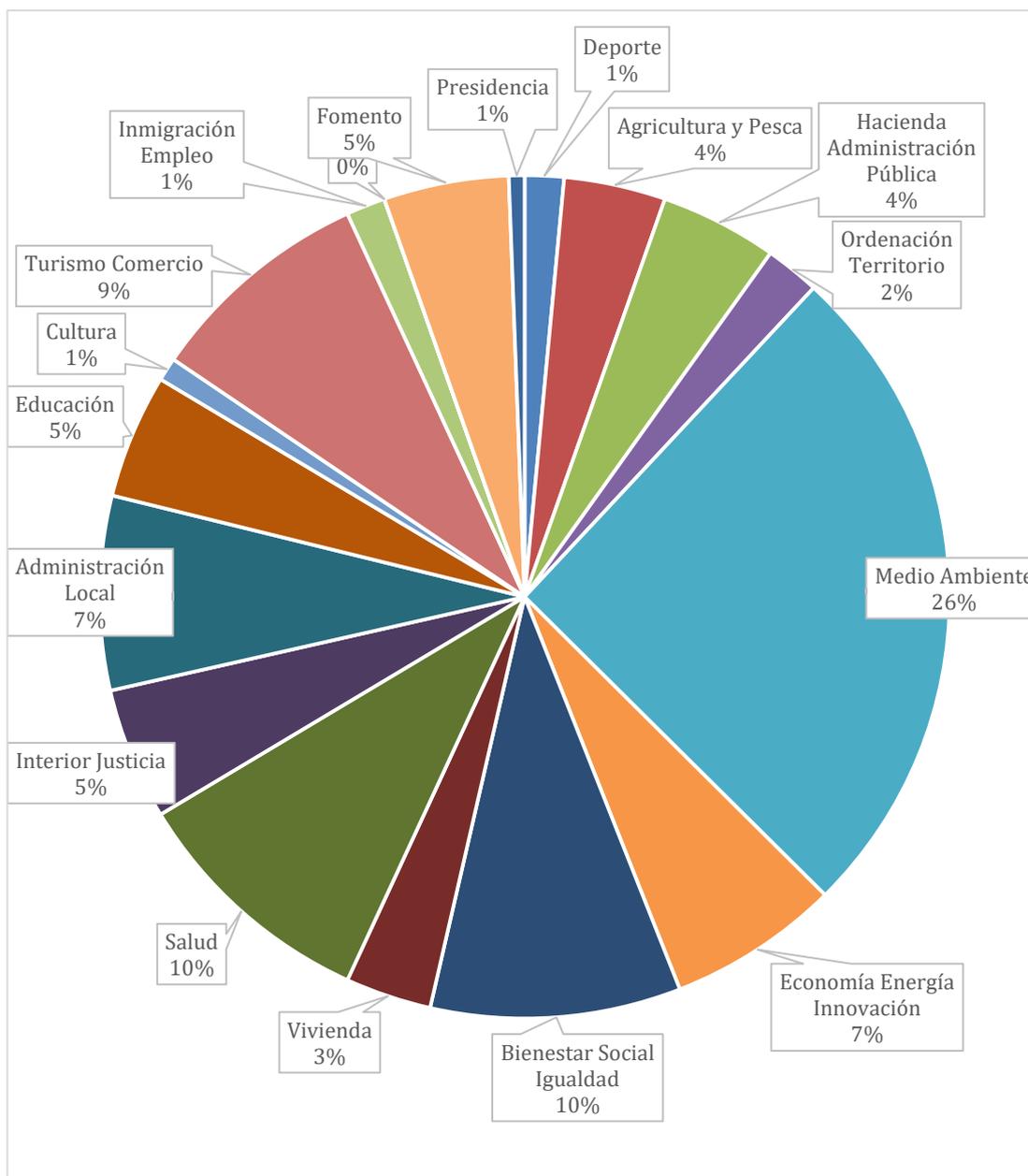
“El silencio estatutario al respecto no debe interpretarse como una negativa del estatuyente a la constitución de un órgano de representación exclusivamente local ante las instituciones de la Junta de Andalucía, al servicio de la autonomía de los municipios y provincias, aunque ello comporte la necesidad de modificar la actual regulación del Consejo Andaluz de Concertación Local. Siempre asumiendo la premisa de que la reforma que se plantea ha de respetar lo dispuesto en el artículo 95 del Estatuto, del que deriva que el Consejo Andaluz de Concertación Local, concebido con rango estatutario como “órgano mixto con representación de la Junta de Andalucía y de los Ayuntamientos andaluces” y “ámbito permanente de diálogo y colaboración institucional”.

El Consejo Consultivo considera en su Dictamen que el artículo 95 del EAAnd puede ser interpretado entendiendo que es factible la creación del CAGL, con representantes locales exclusivamente, como cauce participativo cualificado. Este puede favorecer la consolidación de la autonomía local, pero no en el sentido de funcionar como un órgano de fiscalización o de prevención de la actuación de la administración autonómica ya que esta función está atribuida a otro órgano, según la estructura institucional del EAAnd.

La actuación del CAGL se produce con el Gobierno Autonómico, no con el Parlamento. Así, en el gráfico que se acompaña, podemos ver cómo el Gobierno Autonómico, a través de sus distintas Consejerías, ha sometido a conocimiento del CAGL los proyectos normativos oportunos y donde, desde el punto de vista de las materias y/o sectores de estas propuestas, predomina la de Medio Ambiente con un 26% de los informes emitidos por el CAGL. Esto se debe a que son numerosas las declaraciones de zonas especiales de conservación, los planes de desarrollo sostenible de parques naturales, los planes de movilidad sostenible o las evaluaciones ambientales. Esta materia está seguida de Salud (10%) debido a que es el ámbito autonómico donde existen amplias competencias en sanidad. Con el 10% también encontramos los asuntos de Bienestar Social e Igualdad, ya que los EE.LL. tienen competencia en la gestión de servicios sociales comunitarios. Por último, son destacables las materias de Turismo y Comercio así como de Administraciones Locales donde predominan las subvenciones condicionadas a municipios y provincias.

Gráfico 6

Materias de los acuerdos del CAGL



Fuente: Consejo Andaluz de Gobiernos Locales (FAMP). Elaboración propia

Sin embargo, y para el trámite parlamentario, la LAULA determina que:

“En el trámite parlamentario de las disposiciones legislativas y planes que afecten a lo recogido en el apartado 2 de este artículo, será conocida la posición del Consejo Andaluz de Gobiernos Locales, de

acuerdo con lo dispuesto en el artículo 95 del Estatuto de Autonomía para Andalucía” (art. 57.6).

Apartándose en este punto del EACat, concretamente por lo indicado para el Consejo de Cataluña en el artículo 85, el cual indica que *“debe ser oído en la tramitación parlamentaria de iniciativas legislativas que afectan de forma específica a las Administraciones Locales”*. A este respecto, señala Medina Alcoz (2011):

“La solución catalana puede contribuir más que la andaluza a dinamizar los principios democráticos y de autonomía local. Al residenciar la intervención local en el Parlamento, aumenta el ámbito material de la participación. Pues abarca las iniciativas legislativas de proveniencia no gubernamental. Además, facilita la interacción del órgano con la oposición, no sólo con el Gobierno, que expresa el criterio de la mayoría. Por otra parte puede suministrar a la actividad del consejo del nivel de transparencia y publicidad que tiene las discusiones en sede parlamentaria, donde las posiciones de los diputados se publican en los Boletines Oficiales y se someten a la crítica de la oposición y de la opinión pública” (p. 233).

Aunque, con la reciente modificación del CACL del año 2014, este extremo se ha pretendido subsanar en parte con el artículo 3.1 a). Su nueva regulación no parece en principio solucionar nada, en la medida en que la consulta de la tramitación parlamentaria puede quedar subordinada a los términos en que esta se regule y establezca en el Reglamento del Parlamento de Andalucía. Esta mejora queda condicionada a que el Parlamento andaluz modifique su reglamento para introducir el momento procedimental donde se pueda oír a la representación local y, hasta la fecha, no existe ninguna iniciativa

al respecto³³. A pesar de lo indicado por el propio artículo 56.6 de la LAULA, donde se recoge que en el trámite parlamentario de las disposiciones legislativas y planes y proyectos de disposiciones generales que elaboren las instituciones de la Comunidad Autónoma de Andalucía, será conocida la posición del CAGL.

Entendemos que debería existir un mecanismo permanente donde la representación local fuese siempre escuchada en el parlamento andaluz para conocer su parecer sobre la tramitación parlamentaria de cualquier norma que pudiera afectar al ámbito de su autonomía. Aunque es cierto que con el artículo 44 del Reglamento de la Cámara los EE.LL. pueden ser llamados a participar en el trámite parlamentario, lo cierto es que hasta la fecha, esto solo ha ocurrido en dos ocasiones, que han sido con la tramitación de la LAULA y la PICA. Momentos en los que todavía no existía el actual CAGL.

En todo caso la modificación producida del CACL del año 2014 intenta mejorar su funcionamiento y pretende además adecuar las funciones del CACL a su naturaleza de órgano de diálogo y colaboración institucional, teniendo en cuenta las funciones que la LAULA atribuye al CAGL.

“(...) un órgano para la representación local en las instituciones autonómicas será de composición exclusivamente local. La cooperación encuentra sentido cuando, aisladamente, cada nivel de gobierno carece de los medios necesarios para lograr determinados objetivos. La premisa de la cooperación es la voluntariedad y la conveniencia de juntar esfuerzos y recursos. Sin embargo la representación no implica colaboración, sino influencia del nivel de gobierno representado sobre el nivel de gobierno que adopta la decisión. Se trata de un procedimiento preventivo, de conocimiento previo (anticipado) acerca del impacto que sobre las competencias municipales ejercerá la política o la norma impulsada.” (Zafra, 2017, p. 115)

³³ Según consulta realizada al Parlamento de Andalucía: documentacionyarchivo@parlamentodeandalucia.es, en el que se comunica que no hay ninguna modificación tramitándose en relación al tema planteado.

Para conocer más detenidamente el funcionamiento del CAGL, hay que tener en cuenta que a los efectos de lo previsto en el artículo 57.2 de la LAULA, se deberá solicitar el informe preceptivo del CAGL en el procedimiento de elaboración de las proposiciones, decretos, órdenes y planes por parte de las instituciones autonómicas, siempre y cuando estas puedan influir en el ejercicio de competencias exclusivas locales reguladas en los arts. 9 y 15 de la LAULA o en la legislación sectorial.

Por lo que se refiere al procedimiento para la emisión de los informes por parte del CAGL, este se produce siguiendo el procedimiento fijado en su reglamento de funcionamiento. En principio no debemos dejar pasar por alto la dificultad de la emisión del informe en plazo, que es de veinte días desde la recepción, teniendo en cuenta que las reuniones como tal, en una sede y en un lugar físico concreto, no han quedado suficientemente claras en cuanto a su convocatoria y reunión efectiva.

En principio, tal y como indica el art. 3 del reglamento, el cauce de relación entre el CAGL y la JA será la Consejería sobre régimen local, más concretamente a través de su Dirección General de Administración Local. Esta es la que recibe las peticiones de las distintas Conserjerías y verifica que el expediente está integro con la propuesta normativa y los informes justificativos de las misma. Una vez verificado, es la Dirección General de Administración Local la que remite al CAGL el proyecto normativo.

El CAGL recibe la petición y debe emitir el informe en el plazo de veinte días conforme al art. 4 del reglamento. Este plazo general podrá reducirse a quince días en caso de urgencia por resolución motivada del órgano promotor. La petición es remitida a los miembros del CAGL vía telemática para que, de forma ágil y rápida, se pueda preparar el correspondiente informe. Junto a la opinión que puedan tener los miembros propiamente dichos del consejo, la FAMP a través de sus Comisiones de trabajo Sectoriales³⁴ remite la propuesta

³⁴Los Estatutos de la FAMP prevén la constitución de Comisiones de Trabajo Sectoriales para la elaboración de estudios y formulación de propuestas sobre cuestiones directamente relacionadas con los fines de la FAMP. Serán constituidas por la Comisión Ejecutiva y

de la Consejería respectiva para que los miembros de estas Comisiones puedan así mismo manifestar si esta se ajusta al respeto de las competencias e intereses locales o afectan gravemente su autonomía con carácter general.

De forma que en el informe a emitir no solo participan los miembros que han sido nombrados, sino que además la FAMP a través de esas Comisiones, informa de las posibles vulneraciones que a las competencias o intereses locales se puedan contener en la propuesta normativa remitida. Esta participación de la FAMP se puede constatar a través de informes que de forma aleatoria algunas corporaciones locales, ayuntamientos, diputaciones, etc., aportan como alegaciones a los proyectos presentados y que figuran junto al acta que se emite para recoger el parecer del CAGL.

Por último, es también destacable la sesión de 11 de octubre de 2011, del CAGL donde se adoptó por unanimidad el siguiente acuerdo:

UNICO.- Delegar en la Secretaría General del Consejo Andaluz de Gobiernos Locales la emisión de los informes de los anteproyectos de leyes, planes, proyectos de disposiciones generales que sean sometidos al Consejo, previsto en la letra a) del artículo 13, de las Normas Provisionales de Organización, Funcionamiento y Régimen Interior del Consejo Andaluz de Gobiernos Locales, salvo que se requiera por la Comisión Permanente su emisión, a solicitud de

presididas por un miembro de ésta o de una Corporación asociada que aquélla designe. La Secretaría General coordinará su funcionamiento”.

“Las Comisiones de Trabajo que actualmente tiene constituidas la Federación y el Calendario previsto para el año 2018 son:

Calendario de Trabajo 2018 de las Comisiones de la FAMP: Comisión de Agricultura, Pesca y Desarrollo Rural. Comisión de Cohesión Social, Cooperación al Desarrollo y Participación ciudadana. Comisión de Consumo y Comercio. Comisión de Cultura y Patrimonio Histórico. Comisión de Economía, Empleo y Empresa. Comisión de Educación. Comisión de Entidades Locales Autónomas. Comisión de Haciendas y Financiación Local. Comisión de Igualdad y Políticas Sociales. Comisión de Intermunicipalidad (diputaciones y mancomunidades). Comisión de Justicia, Seguridad y Convivencia ciudadana. Comisión de Medio Ambiente. Comisión de Salud. Comisión de Sociedad de la Información y Nuevas Tecnologías. Comisión de Turismo. Comisión de Vivienda y Ordenación del Territorio” (FAMP).

cualquiera de sus miembros, en plazo de cinco días desde la recepción del borrador a informar”.

Con este acuerdo podemos decir que desde el año 2011, el Pleno del CAGL no se ha reunido hasta la fecha. Con este acuerdo se han ido emitiendo los informes del CAGL, procedimiento que aunque legal, pone de manifiesto que ante una función de tal importancia como es fijar la posición de nada más y nada menos que la de todos los EE.LL. andaluces, se exige la reunión de todos los miembros del CAGL en Pleno, debido a que no es razonable que esta función la realice sólo, como unificación de las posturas de los distintos miembros que conforma el CAGL, la Secretaría General. Esta es la razón por la que al principio indicábamos la dificultad de emitir estos informes y de la problemática de reunir a los miembros en un plazo tan corto en una región tan extensa. Por lo tanto, todo apunta a que el CAGL no se reúne físicamente, lo que hace que al final los informes se realicen de una forma coral, en la que todos suman. Los miembros del CAGL exponen su parecer y es recogido en el acta que remite la Secretaria y a eso se une el resto de EE.LL. andaluces que expresan también su opinión al participar en las Comisiones de Funcionamiento de la FAMP.

La crítica que formulamos no es nueva, porque ya el Consejo Consultivo de Andalucía, en su Dictamen nº. 827/2009, indicaba que se había constatado en numerosas ocasiones la defectuosa emisión de los informes encomendados al Consejo Andaluz de Provincias y de Municipios, que en muchos casos se traducían en que el secretario de los mismos remitía al centro directivo responsable de la tramitación de la norma las alegaciones de la FAMP o las que hacían llegar algunos EE.LL. en concreto. A la fecha de redacción de este trabajo, parece que todavía no se ha corregido.

Por lo tanto, se propone la existencia de un Pleno del CAGL cuya composición se ha detallado anteriormente con reuniones periódicas que trataran el establecimiento de las directrices generales de la acción política de las EE.LL. andaluces para la mejor defensa de la autonomía local y que lógicamente proponemos que sea vía electrónica, sin necesidad de presencia

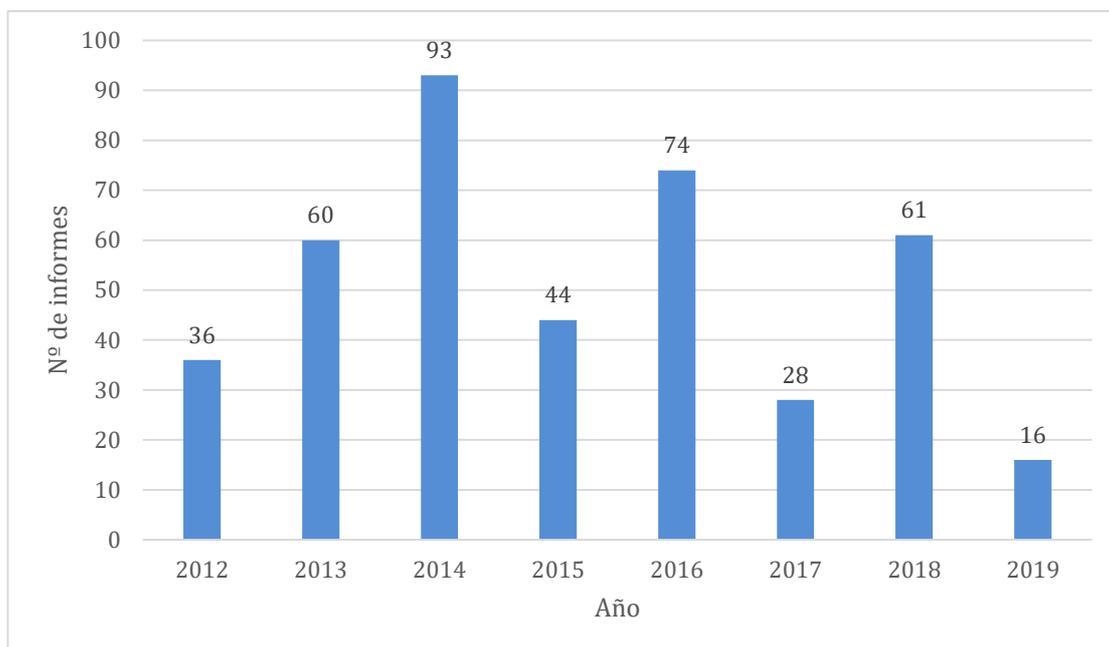
personal y presencial para aquellos supuestos de constitución o de tratamiento de asuntos de importancia, así apreciados por su Presidente/a. Asimismo, sería indispensable la creación de una Comisión de Gobierno con un número menor de representantes que se ocupara de la emisión de los informes de legalidad sobre los proyectos, anteproyectos y disposiciones generales propuestos por la administración autonómica. Debería reunirse esta Comisión de manera más asidua que el Pleno; con carácter ordinario cada mes y, con carácter extraordinario, cada vez que fuera necesario.

2.1.6. Efectos de los informes

Desde el punto de vista de los informes realizados en los sucesivos años en que está actuando el CAGL, vemos en la siguiente tabla que no hay una uniformidad en el número de estos. Ello puede deberse a que el comienzo del funcionamiento del CAGL, según los datos disponibles desde 2012, se encuentra próxima a finalizar la VIII legislatura, que tiene como Presidente del Gobierno al Sr. José Antonio Griñán, el cual dimitirá el 13 de agosto de 2013. Ya dentro de la siguiente legislatura, que tiene como Presidenta a la Sra. Susana Díaz, se puede ver cierta estabilidad y crecimiento tanto en los años 2013 y 2014. En el año 2015 se celebraron elecciones al Parlamento de Andalucía, lo que constituye el comienzo de la X legislatura. La reducción del número de informes en este año se puede entender que se produce por la celebración de estas elecciones, el periodo de negociaciones para el acuerdo de investidura así como la formación de un gobierno en minoría. En 2016, se produce un aumento de los informes ya que se comienzan a tomar las principales medidas del nuevo gobierno. En 2017, 2018 y 2019 se vuelve a constatar esta inestabilidad en el número de informes de la que hablábamos anteriormente, con datos muy dispares:

Gráfico 7

Número de informes del CAGL por año



Fuente: Consejo Andaluz de Gobiernos Locales (FAMP). Elaboración propia

En un principio, parece que el CAGL no se trata de un órgano que, con la consulta, consiga una influencia decisiva en la estrategia política andaluza, en la medida en que el órgano que promueve la iniciativa (Consejería) se pronunciará sobre el informe emitido por el CAGL, que incluirá información expresa y detallada si no acepta las observaciones manifestadas. La Consejería trasladará su pronunciamiento a la Consejería competente en materia de régimen local, la cual lo remitirá al CAGL.

Sin embargo, desde el punto de vista material, el contenido del informe puede salvarse con una “*información expresa y detallada*” en la que se recojan los puntos de desacuerdo, con lo que se habrá cumplido el trámite. Lo cierto es que, como ya diremos más adelante, la representación local merece una mayor consideración. A pesar de ello, y desde un plano estrictamente procedimental, este trámite se cumple. En este momento se conoce el parecer de los gobiernos locales en la medida en que son oídos, consultados y tenidos en cuenta y donde están representados los intereses de este ámbito.

El hecho de que este órgano deba conocer la propuesta de la Comunidad Autónoma es obligatorio y debe cumplirse, ya que así está establecido en el ordenamiento jurídico y, además, porque es necesario mantener un respeto jurídico y político a la representación de las EE.LL. en Andalucía. Para confirmar esta apreciación debemos acudir a la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, Sección 5ª, Sentencia de 21 Abr. 2016, Rec. 4135/2014. Esta sentencia casa la del TSJA en el Recurso contencioso-administrativo nº 747/2010 y en la que podemos destacar, desde el punto de vista procedimental, su fundamento sexto, el cual es claro en cuanto indica que la participación del CAGL es obligatorio en la medida de que la norma así lo ha establecido y no puede dejar de producirse esa participación³⁵.

Es más, la sentencia comentada deja claro en su FJ 7º que las funciones del CAGL son obligatorias y no pueden intercambiarse por las que le correspondan al CACL, ya que no son órganos intercambiables, la naturaleza de uno y otro son diferentes³⁶.

³⁵ “**SEXTO.**- Partiendo, pues, de que la Ley 5/2010, de 11 de junio (LA LEY 13083/2010), de Autonomía Local de Andalucía se encontraba en vigor en la fecha de la aprobación del Decreto 357/2010, de 3 de agosto (LA LEY 17136/2010), su artículo 57 ---que crea el Consejo Andaluz de Gobiernos Locales---, por cuanto al presente recurso interesa, imponía, en relación con el citado Consejo, el siguiente trámite, que se desarrolla en el número 2 del precepto:

“a) Conocerse por el mismo Consejo, con carácter previo, los proyectos de las disposiciones generales elaborados por la Junta de Andalucía "que afecten a las competencias locales propias".

b) Tras ello, "informar sobre el impacto que aquellas puedan ejercer sobre dichas competencias"; esto es, sobre las denominadas "competencias locales propias".

c) Informes que se concretan en los siguientes términos: "pudiendo emitir juicios basados en criterios de legalidad y oportunidad que en ningún caso tendrán carácter vinculante".

d) No obstante tal carácter, el número 5 del artículo dispone que "Cuando se rechacen las observaciones o reparos formulados por el Consejo Andaluz de Gobiernos Locales, deberá mediar información expresa y detallada".

“Obvio es, pues, que, en el supuesto de autos, todo el anterior ámbito de actuación del Consejo Andaluz de Gobiernos Locales, ha quedado cercenado.”

³⁶ “En consecuencia, el Consejo Andaluz de Gobiernos Locales ---cuya audiencia y posibilidad de informe estuvo ausente en la elaboración del Reglamento impugnado en la instancia--- es el "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", para

Por lo tanto, estamos de acuerdo con Zafra (2016) en lo relativo al CAGL:

“...su razón de ser es la influencia de los gobiernos locales en la legislación autonómica que afecte su autonomía, tanto por razones de legalidad como de oportunidad. No se trata de juntar recursos para alcanzar objetivos que, en solitario, no se lograrían, sino de propiciar la salvaguarda y ejercicio de la autonomía política municipal e intermunicipal. Por tanto no reduce sus funciones a la reacción defensiva frente a eventuales menoscabos de sus competencias, las extiende también a la propuesta e iniciativa de normas o políticas favorables a su autonomía. Cuando estas funciones se atribuyen a un órgano de composición dualista, autonómica y local, se desvirtúa su naturaleza; igualmente quedan desnaturalizadas al incluirlas en un listado indiscriminado donde no se distingue entre funciones de colaboración y de representación. En resumen: las funciones condicionan la composición del órgano.

Cuando el Tribunal Supremo fundamenta el fallo en la necesidad de diferenciar el Consejo de Concertación local del Consejo de Gobiernos Locales, implícitamente, declara la imposibilidad de equiparar el

lo cual "goza de autonomía orgánica y funcional", correspondiéndole "conocer con carácter previo cuantos anteproyectos de leyes, planes y proyectos de disposiciones generales se elaboren por las instituciones y órganos de la Comunidad Autónoma de Andalucía que afecten a las competencias locales propias, e informar sobre el impacto que aquellas puedan ejercer sobre dichas competencias, pudiendo emitir juicios basados en criterios de legalidad y oportunidad que en ningún caso tendrán carácter vinculante".

Por su parte, el Consejo Andaluz de Concertación Local, es el "órgano supremo de colaboración y concertación de la Junta de Andalucía y los gobiernos locales", tratándose de "un órgano colegiado permanente, de carácter deliberante y consultivo de la Junta de Andalucía, adscrito a la Consejería competente sobre régimen local, que dispone de autonomía funcional para el cumplimiento de sus fines". Se trata de un órgano que cuenta con una "composición paritaria, con representación de la Junta de Andalucía y de los gobiernos locales, y deberá respetar una representación equilibrada de mujeres y hombres en los términos previstos en el apartado 2 del artículo 19 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre (LA LEY 10875/2007), de la Administración de la Junta de Andalucía".

Se trata, pues, de órganos distintos, con distinta composición, naturaleza y funciones, siendo por ello inviable la pretensión de sustitución en el ámbito de sus informes".

derecho de audiencia a un trámite sustituible y asume al derecho de los gobiernos locales a intervenir en la legislación autonómica”.

En nuestro caso, como ya hemos dicho más arriba, a la hora de hablar de las relaciones interadministrativas, 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. Es necesario que las EE.LL. participen en el proceso de elaboración de normas autonómicas y que en esa participación no se limite a las materias en las que sea competente el ente local, sino a aquellas otras que puedan afectar o pueda tener incidencia sobre los entes locales. Extremo que ha sido avalado por recientes sentencias del TS.

Por otra parte, en el párrafo 5 del repetido artículo 57 de la LAULA se recoge que: *“Cuando se rechacen las observaciones o reparos formulados por el Consejo Andaluz de Gobiernos Locales, deberá mediar información expresa y detallada”*. Esto significa que cuando una propuesta presentada por el ámbito autonómico no encuentre acomodo en los intereses locales, el CAGL puede emitir juicios basados en criterios de legalidad y/u oportunidad, es decir, podrá emitir una declaración con las observaciones que se estimen en la medida que afecten al ámbito de los EE.LL. Además de emitir las observaciones que estime oportunas, estas se concretarán en un informe con los reparos como advertencia que indica la oposición o disconformidad con el proyecto presentado.

Estos juicios pueden clasificarse en dos tipos:

a) Juicios basados en criterios de legalidad

El informe puede contener juicios con criterios legales donde se constate una vulneración de las leyes que reconocen las competencias del ámbito local, concibiendo el principio de legalidad, según el cual cualquier actuación de una institución pública debe regirse a la ley y no a la voluntad de las personas. Este juicio basado en criterios de legalidad conlleva la prevalencia de la ley sobre cualquier actividad o función del poder público. En este sentido, los EE.LL.

deben ser respetados en cuanto a su autonomía local, fijada en sus competencias, o en las materias que sobre las mismas pueden actuar. Los órganos de gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, no pueden actuar de manera contraria a lo establecido en la CE, en el EAAnd, en la LRBRL, en la LAULA, y en todo caso, conforme a la normativa sectorial.

b) Juicios basados en criterios de oportunidad

Cabe que el CAGL redacte su informe basado en criterios de oportunidad como expresión de la conveniencia y/o discrecionalidad política y no jurídica de la oportunidad. De ahí que los informes recojan expresiones como “*lo adecuado*”, “*lo conveniente*”, “*se considera necesario*”, etc.

Realizado este informe, el ámbito autonómico puede redactar a su vez otro informe donde se rechace lo indicado por el citado Consejo. Sólo basta con dictar una “*información expresa, detallada*” y se entiende motivada para rechazar la postura local.

Volviendo a los efectos de los informes, recordemos que la normativa italiana dota a la asamblea autonómica de un papel más determinante, por cuanto necesitaba un voto favorable cualificado para rechazar las propuestas no acordes a los intereses locales.

Por su parte, la solución aportada en el País Vasco puede ser en principio acertada. Con respecto al funcionamiento de la Comisión y los efectos de los informes, el artículo 90 de la Ley vasca 2/2016, citada anteriormente, concluye que ante la iniciativa de elaboración de un anteproyecto de ley o de decreto legislativo, la Comisión tendrá la obligación de emitir informe preceptivo donde atestigüe su acuerdo o desacuerdo con el contenido de la norma proyectada; en caso de acuerdo, el órgano promotor de la iniciativa continuará la tramitación; en caso de desacuerdo, deberá convocarse una comisión bilateral entre la administración autonómica y una delegación de tres miembros de la Comisión, la cual parece una solución muy acertada porque las diferencias entre la posición local y la autonómica intentan ser resueltas en un ámbito en el que ambas partes se sitúan al mismo nivel. Si pasado un mes desde la solicitud para la emisión de informe no se llegara a un acuerdo, la

administración de la Comunidad Autónoma continuará con la tramitación pero deberá motivar las razones por las que se rechazan las objeciones formuladas por la representación local. El párrafo cuarto de este mismo artículo parece concretar el contenido de la motivación: se realiza una valoración donde se determina la no afectación en la autonomía local o el grado de afectación. Una vez se aprueben los proyectos de ley o de decreto legislativo, serán remitidos al Parlamento e incluirán el informe donde se argumenten las razones por las que no se aceptan las objeciones presentadas por la representación local, así como las actas de sesiones celebradas por la Comisión. Se trata de un funcionamiento equivalente al que se establece para la participación en la elaboración de disposiciones de carácter general (ya sean anteproyectos o proyectos) que afecten directamente a competencias atribuidas a los municipios. Una solución más trabada, donde parece otorgarse un mayor respeto a la posición de los EE.LL. y, por ende, a su autonomía.

Como podemos observar, en el ámbito territorial vasco, el informe debe contener una serie de apreciaciones sobre el ámbito local y esto se echa en falta en el ámbito autonómico andaluz, porque aquí se despacha el problema con un documento donde media información expresa y detallada. Esta información está sujeta a un amplio margen de apreciación por parte del ámbito autonómico, el cual fijará los contenidos, criterios y límites de dicha información. Además, esta respuesta autonómica no es de fácil acceso para el ciudadano. Se encuentra en la página web de cada Consejería y hay que clicar en más de tres apartados para acceder a todas las disposiciones, tengan o no relación con el ámbito local. Y es allí donde se recoge una exposición de todos los documentos y trámites por los que pasa un proyecto de disposición general, decreto o plan. Por lo tanto, se echa en falta una mayor transparencia en este proceso de relación con los EE.LL. para garantizar una mejor visibilidad para el ámbito local. Estas respuestas y argumentos se deberían publicar de una forma más visible para los municipios y los ciudadanos. Por consiguiente, la actuación del ámbito autonómico denota que no trata al nivel de gobierno local con la suficiente consideración, por lo que no hay un verdadero posicionamiento de colaboración mutua. Además, en cuanto a la forma, la información que aporta el ámbito autonómico es cuanto menos escasa y

escueta y que, a pesar del importante número de normas que afectan al ámbito local, se da cuenta de muy pocos informes del CAGL. En cuanto al fondo, llama poderosamente la atención la contestación de la Consejería de Cultura y Patrimonio Histórico al Informe del CAGL de 3 de octubre de 2019. En este caso, media información expresa y detallada, conforme al art. 57.5 de la LAULA, pero esta información es contraria a la autonomía financiera de las EE.LL., puesto que esta debe ejercerse mediante los mecanismos fijados en el art. 192.2 del EAAnd así como el art. 24 de la LAULA, que prevé el establecimiento de programas de colaboración financiera específica para materias concretas, además de que esta ley fue aprobada mediante una mayoría cualificada. La información que detalla la parte autonómica es la siguiente:

“(...) la normativa sujeto de informe no se encuentra en el supuesto del artículo 24 de la LAULA, por entender que la Junta de Andalucía entra a regular estas ayudas en el ejercicio de sus competencias exclusivas establecidas en el artículo 68 del Estatuto de Autonomía, que son las de tutela, protección y difusión del patrimonio y la cultura en Andalucía, que puede ejecutar a través de múltiples procedimientos, como es el caso del instrumento de la subvención como actividad de fomento y siempre en desarrollo de dichas competencias. Por tanto, se interpreta que el ejercicio de estas competencias no interfiere en las competencias propias de los municipios, ni en su autonomía de gestión, ni excluye la canalización por otras vías de financiación que pueda hacer la Junta de Andalucía. Así mismo, se indica que los municipios como terceros receptores de estas ayudas pueden acogerse, o no, libremente a las sucesivas convocatorias que estas subvenciones se vayan realizando” (Informe de 5 de noviembre de 2019 de la Dirección General de Patrimonio Histórico y Documental. Consejería de Cultura y Patrimonio Histórico).

Por otra parte, en la tramitación de las normas es necesario tener en cuenta el ámbito parlamentario. Que es donde debería de haberse recogido la relación con el ámbito local, tal y como indica el EAAnd. Y no sólo con su Gobierno, y porque en este sentido la LAULA prevé que:

“En el trámite parlamentario de las disposiciones legislativas y planes que afecten a lo recogido en el apartado 2 de este artículo, será conocida la posición del Consejo Andaluz de Gobiernos Locales, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 95 del Estatuto de Autonomía para Andalucía” (art. 57.6).

La previsión normativa deja en un lugar secundario al CAGL, en la medida que en este ámbito parlamentario no tiene voz la representación de los municipios, sino que será conocida por el trámite que ya se ha realizado antes con las instituciones gubernamentales de la Junta de Andalucía.

Por otra parte, el CAGL es consultado en los anteproyectos de ley, los proyectos de disposiciones generales y las propuestas de planes y esta posición puede quedar anulada con la presentación de información expresa y detallada de la posición contraria a esas indicaciones realizada por la Consejería proponente. Este conocimiento y/o informe no debería considerarse como un simple trámite de audiencia, como si de un ciudadano más se tratara, sino que estamos en presencia de una participación de los EE.LL. en el proceso normativo y así parece configurarlo el Consejo Consultivo en el Dictamen ya citado 827/2009 distinguiendo la simple audiencia con el deber de motivar el rechazo a las reservas formuladas por los representantes locales:

“Ninguna de las concretas propuestas que se acaban de exponer es contraria a la regulación del Estatuto de Autonomía, ni siquiera la que impone un deber expreso de motivación, porque está en la naturaleza de las cosas que incluso el rechazo de las propuestas y sugerencias de

los simples ciudadanos sean por la vía de la motivación y no del silencio o el desprecio de los frutos de la participación de los interesados...”

“Si esto es así para la audiencia en general, cuando se trata la participación de las Entidades Locales en los procedimientos que les afectan, y no del trámite que pueda ser confundido, sin más con la audiencia de los interesados, es evidente que el deber de motivación se impone con mayor razón en los supuestos de rechazo del parecer del Consejo de Gobiernos Locales. Precisamente uno de los errores que se han atribuido en Alemania y España a los poderes nacionales y regionales en relación con la participación ha sido el de la frecuente confusión con el trámite de audiencia, de algo que es sustancialmente distinto, y que tiene que ver con el artículo 4.6 de la Carta Europea de la Autonomía Local y con el respeto al modelo de autonomía local dispuesto a partir de nuestra Carta Magna...”

Esto hace que realmente nos encontremos con un intento de una cooperación multinivel, entre la representación autonómica y la local, y así lo ve Medina Alcoz (2011):

“...como un instrumento que atribuye unas (reducidas) cuotas de poder a los entes locales, no mediante la transferencia de competencias, sino a través de la integración de los intereses locales en las instituciones autonómicas. Salvando las distancias, se está ante una técnica asimilable en alguna medida a los más sofisticados mecanismos de integración de intereses regionales en las instituciones estatales de los estados compuestos” (p. 235).

Si estamos en presencia de una auténtica cooperación entre niveles de gobierno, no parece muy acertado que a los EE.LL. se les considere como un mero conjunto de agrupaciones que solo conoce de una materia o que puede informar sobre los planes o proyectos normativos que puedan existir. Se requiere de algo más, teniendo en cuenta que estamos en presencia de un

nivel de gobierno, con una clara legitimidad democrática. Lo problemático del proceso es que lo único que importa es el trámite de información, esto es, un documento/informe que emite con sustento en una ley ordinaria, que como tal no es una fuente jurídica obligatoria capaz de introducir condicionamientos a la actividad de los Parlamentos autonómicos.

Como dice la doctrina (Zafra, 2015), la naturaleza del órgano, configurado como de representación, hace imposible reducirlo solamente a funciones meramente consultivas o de asesoramiento autonómico; por el contrario, su auténtico significado reside, en último término, en la protección (salvaguarda) jurídica de la autonomía local frente a la actividad normativa autonómica. Este es el sentido de la quizás inadecuada expresión «control preventivo», que el Consejo Consultivo censura en su dictamen, la constitución de un órgano de composición exclusivamente local (monista) busca trascender y superar el carácter de un órgano paritario (dualista) dirigido al diálogo y colaboración institucional entre los dos niveles de gobierno. El objetivo, sin embargo, no es solo la colaboración en materias de interés común, sino la garantía y respeto por parte del sistema normativo autonómico del principio de autonomía local. Por esta razón, se llame conocimiento o control preventivo, el informe del Consejo de Gobiernos Locales despliega efectos jurídicos. Es verdad que, a diferencia de los órganos consultivos no tiene la función única de velar por la legalidad de una norma sino también, en coherencia de las funciones de representación, de ponderar la oportunidad de una decisión política pero, esta necesaria distinción, no impide que el consejo de representación local extienda sus funciones al pronunciamiento sobre la legalidad de una propuesta autonómica y al impacto jurídico sobre sus competencias.

Sólo la CE, los estatutos y los reglamentos de las Asambleas Legislativas pueden requerir a estos últimos, unos procedimientos y requerimientos de mayores trámites o mayorías cualificadas, tesis que hoy no existe, que no ha calado en los partidos políticos, ni entre los EE.LL. andaluces, para ser posicionada frente al ámbito autonómico andaluz. Así, la doctrina ha

indicado que³⁷ los problemas instalados en la tramitación parlamentaria por la sumariedad del enunciado estatutario, impide a una ley ordinaria la obligación de establecer exigencias, aunque sean mínimas al ejercicio del poder legislativo, tanto el máximo de mayoría cualificada como el más laxo de motivación obligatoria a los reparos de los EE.LL.

Sin embargo y valorando las ventajas que supone la participación en la tramitación parlamentaria, se inclina por la alternativa de situar la intervención local en el poder ejecutivo³⁸. Así le asigna ese efecto a informes discrepantes referidos a la actividad del Gobierno. Esta es la razón por la que la tramitación establecida no es contraria a la CE, los estatutos o al reglamento de la Asamblea Legislativa Andaluza. La LAULA posiblemente ha considerado que la obligatoriedad del dictamen determinase que el Gobierno no pudiera aprobar un reglamento o proyecto de Ley sin supresión o alteración de los concretos aspectos de la regulación a los que se opone el órgano, sobre todo porque, de este modo, estarían vaciándose las competencias normativas del Gobierno a favor de una asociación privada (FAMP). Por eso el efecto previsto en la Ley es, la obligación de suministrar "*información expresa y detallada*" justificativa del rechazo de las condiciones o sugerencias expuestas por el CAGL.

Debido a esta debilidad de la representación local, se propone que la representación de la parte local no puede quedar en un órgano cuya actuación se sostiene por una asociación privada. Es necesario, como ya hemos dicho antes, que se cree un órgano de representación pública de los EE.LL. de Andalucía. Por otra parte y ante la oposición del CAGL, a la propuesta formulada por la Consejería respectiva, no baste con la "*información expresa y detallada*" de la parte autonómica, sino que dicha discrepancia debería pasar a un órgano de diálogo y resolución de la discrepancia. Y como escalón final proponemos que la discrepancia, antes de pasar al ámbito parlamentario, fuese informado por un por un órgano independiente y distinto al ámbito

³⁷ Luis Medina "La participación de los Entes Locales en la elaboración de normas autonómicas y estatales". Instituto Nacional de Administración Pública Madrid 2009.

³⁸ Ley de Garantía de la Autonomía Municipal en la Legislación del Estado alemán de Hesse (*Gesetz über die Sicherung der kommunalen Selbstverwaltung bei der Gesetzgebung in Hesse*), de 23 de diciembre de 1999.

político-administrativo autonómico. No se puede ser juez y parte en un proceso. Está claro que la imparcialidad debe ser un principio tenido en cuenta dentro del respeto a las competencias que se han reconocido a las EE.LL. de Andalucía en el EAAnd. Por ello, sería necesario crear un órgano independiente como pudiera ser un Comité de Garantías de la Autonomía Local en Andalucía.

Teniendo en cuenta las deficiencias que creemos que tiene este órgano sumado a la importancia del mismo, es necesario abordar su regulación legal con una norma que intente eliminar las carencias observadas. Es esencial, en definitiva, dotar a este importante órgano de una Ley que fije los aspectos fundamentales de su actuación.

2.2. Financiación de los EE. LL. en la Comunidad Autónoma de Andalucía. Fondo de Participación de las Entidades Locales

Tal y como señala Zafra, y que hemos recogido más arriba, para que existan unas verdaderas RIG, es necesario contar con una financiación suficiente, además de la equiparación institucional entre los dos niveles de gobierno y la previa fijación de competencias. Y es que las competencias propias de los EE.LL. son el fundamento de la autonomía política de los gobiernos locales, y para su desarrollo se precisa de una financiación suficiente y adecuada por parte de la Comunidad Autónoma, debiendo ser criterio y referencia para el cálculo de esta financiación incondicional.

El EAAnd, como norma de mayor rango en el territorio andaluz, regula un marco de financiación para las EE.LL. de Andalucía. El Estatuto va a diseñar en el art. 192.1 que:

“Una ley regulará la participación de las entidades locales en los tributos de la Comunidad Autónoma, que se instrumentará a través de un fondo de nivelación municipal, de carácter incondicionado”.

Y esta norma va, según Medina Guerrero (2012), a:

“Imprimir un marcado rasgo municipalista al conjunto del Estatuto: el compromiso de poner en marcha el prácticamente inédito mecanismo de participación de los gobiernos locales en los tributos autonómicos, la inequívoca preferencia por asegurarles ingresos de libre disposición en detrimento del peso de las transferencias condicionadas y, en fin, la recepción expresa de determinadas manifestaciones del principio de lealtad institucional, definen en efecto un marco estatutario especialmente garantista de la esfera financiera del nivel local de gobierno” (p. 2747).

Ese Fondo será fuente de ingresos para los EE.LL., tanto para municipios como provincias, en cuanto entes constitucionalmente necesarios. Aunque serán los municipios los verdaderamente afectados y beneficiados por la financiación incondicionada, ya que las provincias pueden contar con ella, pero bajo unos criterios que determinará unas cuantías muy pequeñas.

El reflejo normativo de esta previsión estatutaria, se encuentra en la Sección 5ª que trata las *“Relaciones financieras de la Comunidad Autónoma de Andalucía con las entidades locales”*, en concreto en su artículo 24, de la LAULA, donde se dice que la aportación de la administración autonómica a la financiación de las competencias exclusivas de los EE.LL. se realizará mediante el instrumento de participación en los tributos de la Comunidad previsto en el artículo 192.1 del EAAnd.

Así, la Comunidad conforma el Fondo de Participación de los EE.LL., primero tomando como base la CEAL. La CEAL determina en su art. 9 que los EE.LL. tienen derecho a disponer de propios recursos y destinarlos libremente al ejercicio de sus competencias. Esto pone de manifiesto que los EE.LL. tienen el derecho a tener recursos propios suficientes y disponer de ellos para el ejercicio de las competencias que legalmente tienen asignadas y dentro de la lógica programación política que en cada caso intenten potenciar, por las deficiencias que en cada momento pueda haber, lo que sin duda puede

traducirse en una autonomía en el gasto local. Además, el texto indica que los diversos mecanismos de financiación deben ser suficientemente diversos y evolutivos como para permitirles seguir, *“en la medida de lo posible y en la práctica, la evolución real de los costes del ejercicio de sus competencias”* (art. 9.4). El mecanismo de financiación se culmina en la medida en que los EE.LL. financieramente más débiles deben disponer *“de procedimientos de compensación financiera o de las medidas equivalentes destinadas a corregir los efectos del desigual reparto de las fuentes potenciales de financiación, así como de las cargas que les incumben”* (art. 9.5).

Tras la LAULA, mediante la Ley 6/2010, de 11 de junio, reguladora de la Participación de las Entidades Locales en los Tributos de la Comunidad Autónoma de Andalucía se crea el denominado *“Fondo de Participación de las entidades locales en los tributos de la Comunidad Autónoma de Andalucía”*, más conocido comúnmente como PATRICA. En virtud del cual, tal y como hemos visto, los EE.LL. de Andalucía deben disponer de una financiación que, en su mayor parte, no debe tener un carácter finalista, sino que deben contar con la posibilidad de disponer libremente de los recursos necesarios para el desempeño de sus competencias.

Así, su artículo 2, en sus apartados 2 y 3, establece que:

“El objeto del Fondo es instrumentar la aplicación de la participación de las entidades locales en los tributos de la Comunidad Autónoma de acuerdo con lo establecido en el artículo 192.1 del Estatuto de Autonomía para Andalucía.

El Fondo tiene carácter incondicionado.”

Tanto el carácter incondicionado como la premisa de subsidiariedad están firmemente sustentados en el espíritu del modelo autonómico, no sólo por lo dispuesto en la CE, sino especialmente, por la interpretación sucesiva que ha dado el Tribunal Constitucional. Esta interpretación ha establecido que es necesario modular las relaciones del Estado con el conjunto de las CC.AA., en especial, cuando la potencial afectación reside en espacios locales,

cercanos; donde el modelo de estado de bienestar está íntimamente ligado a las relaciones entre instituciones, políticos locales, redes de actores y sectores privados involucrados.

Así, la fórmula que intenta seguirse para la financiación de las competencias locales pasa por el carácter incondicionado de los ingresos locales, de manera que se pueda garantizar su libre disposición. La financiación basada en este fondo debe necesariamente articularse en unas aportaciones que se destinen genéricamente al gasto público local.

La idea base está en el principio de eficiencia a partir de la premisa de recursos financieros limitados, donde la distribución de recursos se encuentra ajustada a los ingresos por una parte y al conjunto de competencias, programas y restricciones, bien en el nivel de la administración autonómica o en el conjunto de administraciones locales.

Este Fondo creado por la referida ley, fija los criterios para la dotación, distribución y evolución dinámica del mismo, para poder apoyar las haciendas locales andaluzas, en línea con las directrices autonómicas y en previsión del control facultativo de la Administración General del Estado.

De acuerdo a la exposición de motivos que realizan los legisladores del Parlamento Andaluz, la Ley 6/2010 pretende, en el marco del principio de corresponsabilidad fiscal, recabar el conjunto de indicadores claves en torno a la capacidad fiscal sobre las fuentes de ingresos propios de los EE.LL.. Para ello se establece un mecanismo evaluador de la “capacidad fiscal normativa” de cada uno de los municipios que componen la comunidad, y a partir de éste, se redistribuyen ingresos y responsabilidades. La clasificación de los municipios en Andalucía, de acuerdo al art. 3.2 de la ley, es la siguiente:

“A los efectos de esta ley, los municipios de Andalucía se clasifican, atendiendo a su población, en los siguientes grupos:

a) Grupo 1: municipios de menos de 5.000 habitantes.

b) Grupo 2: municipios con población comprendida entre los 5.000 y los 19.999 habitantes.

c) Grupo 3: municipios con población comprendida entre los 20.000 y los 49.999 habitantes.

d) Grupo 4: municipios de 50.000 habitantes o más”.

Cada municipio participa en este Fondo siguiendo una serie de indicadores relativos a la necesidad de gasto y del inverso de la capacidad fiscal, que son:

- a. “El importe de las transferencias de financiación del Fondo de Nivelación de los servicios municipales percibido por cada municipio del grupo 1 en el ejercicio 2009.*
- b. La población relativa de cada municipio con respecto a la población total del conjunto de municipios que pertenecen al mismo grupo.*
- c. La superficie urbana relativa de cada municipio con respecto a la superficie urbana total del conjunto de municipios que pertenecen al mismo grupo.*
- d. La dispersión relativa de cada municipio con respecto a la dispersión total del conjunto de municipios que pertenecen al mismo grupo”* (Consejería de Hacienda, Industria y Energía, Junta de Andalucía).

Como puede verse, esta ley ha cursado una lectura muy negativa de la posible percepción de recursos por parte de las provincias. Solo los municipios son los destinatarios de este fondo y aunque los artículos 3.5 y 18 permiten alguna financiación para las provincias, esta se presenta con una serie de requisitos y condiciones que hacen que estos mecanismos no sean muy adecuados para ellas. Teniendo en cuenta que las provincias son entidades instrumentales al servicio de los municipios de su ámbito territorial, municipios más pequeños a los que se atiende de forma permanente y, que por su sentido natural y por las competencias que esta tiene, la provincia debería de disponer, siempre y cuando cumplierse con esas finalidades, con una participación en ese fondo, para la asistencia y subsistencia de esos municipios.

Sin embargo, los recursos provenientes del Fondo se asignan y distribuyen de forma clara y taxativa. Como hemos visto, son cuatro las variables para proceder al reparto del Fondo entre los municipios: la población, la superficie, la dispersión (número de entidades singulares) y el inverso de capacidad fiscal (que se determina exclusivamente en función del IBI). Esta financiación a través de este mecanismo incondicionado e integrado por la participación de los EE.LL. en los tributos de la Comunidad Autónoma debe ir acompañado de los programas de colaboración financiera específica para materias concretas, en las que las entidades beneficiarias serán determinadas objetivamente.

Las transferencias o aportaciones de recursos que reciban los EE.LL. para la prestación de servicios han de tener un carácter incondicionado, no pueden ser fundamentalmente subvenciones, porque iría contra lo recogido en el Estatuto andaluz.

Por lo tanto, sería ideal que la transferencia incondicionada fuera el mecanismo de financiación más extendido frente a la subvención, en la medida en que la primera no requiere justificación, es una transferencia sin contrapartida directa por parte de los entes beneficiarios, destinándose dichos fondos a financiar operaciones o actividades no singularizadas, aunque tampoco está exenta de su afectación al cumplimiento de una necesidad. Por su parte, la subvención está afectada a un fin, propósito, actividad o proyecto específico que requiere justificación, por parte del destinatario de cumplir las condiciones y requisitos que se hubieran establecido o, en caso contrario, proceder a su reintegro.

Como indica Solé i Vilanova (1983) con carácter general para el Estado, con las transferencias se intentaría evitar las razones políticas tales como *“el espíritu centralista de un gobierno estatal que ha encontrado en las subvenciones condicionadas una medida de control, más sutil que otras”* o como remedio dentro de una política de *“parcheo”* destinada a *“tapar agujeros o tirar-dinero a los problemas”*.

Tal y como indica Albi (1978) citado en Suárez Pandiello (1991), la participación en impuestos o las transferencias incondicionadas estarían

dentro de los que se denomina el federalismo cooperativo, en el sentido de que, puesto que las Corporaciones Locales prestan servicios públicos, igual que el resto de las Administraciones Públicas, existen razones para la defensa un sistema de transferencias donde la Administración con mayores capacidades de recaudación transfieran fondos a aquellas con menos medios de financiación, como es el caso de los EE. LL., al ser estos también prestadores de servicios públicos³⁹.

Además de esta previsión normativa, deriva también del EAAnd otra vía para la financiación de las EE.LL. andaluzas cuando determina que *“Adicionalmente la Comunidad Autónoma podrá establecer programas de colaboración financiera específica para materias concretas”* (art. 192.2). Estos programas de colaboración deben ser presupuestos adicionales de carácter excepcional. *“A sensu contrario, si los programas tuvieran regularidad, parece que la financiación debería pasar a ser incondicionada”* (Zafra, 2013, p. 296)

Este presupuesto de colaboración debe entenderse en esa adecuada relación de cooperación y colaboración entre la Comunidad Autónoma y los EE.LL. y no de coordinación o de determinación de qué políticas corresponde desarrollar según el criterio de la Comunidad Autónoma a cada Ente Local. En caso contrario, Suárez Pandiello (2008, p. 45) afirma que *“los entes locales se convierten en meros instrumentos de aplicación de las políticas de inversiones diseñadas por las comunidades autónomas”*.

“En la medida de lo posible, las subvenciones concedidas a las entidades locales no deben ser destinadas a la financiación de proyectos específicos. La concesión de subvenciones no deberá causar perjuicio a la libertad fundamental de la política de las entidades locales, en su propio ámbito de competencia (art. 9.7)”. (Medina Guerrero, 2012, p. 2753)

³⁹ En este sentido, puede verse igualmente a Roig Alonso, M. “La reforma del sistema de financiación de los municipios españoles” y Zubiri, I. “Sobre la distribución de recursos en su sistema federal” Ambas comunicaciones presentadas al seminario “Opciones Fiscales de los 80”.

Esta previsión estatutaria del 192.2 trae causa de que:

“La capacidad de gasto mediante la cual, por medio de subvenciones, un gobierno financia actividades o funciones que corresponden a otro gobierno, y responden a uno de los fundamentos de las reformas estatutarias iniciadas con el Estatuto Valenciano en 2006. En efecto, se quería impedir —o dificultar— que el Estado a través de políticas de fomento e invocando títulos transversales como las condiciones básicas de la igualdad (art. 149.1.1 CE) o las bases de la planificación económica (art. 149.1.13 CE), ocupe indebidamente el espacio reservado a las competencias autonómicas” (Zafra, 2013, p. 296).

Las subvenciones pueden ser un recurso económico de las EE.LL. y, de hecho, esto se contempla en el art. 2.1 d) del Texto Refundido de las Ley de Haciendas Locales. Sin embargo, como estamos viendo, la doctrina viene calificando a las subvenciones como mecanismos que no deben causar perjuicio en la libertad de la política en su ámbito de actuación y toda subvención, al tener un carácter de gasto afectado a un fin lógicamente preestablecido, limita esa libertad política. Pero es que además este recurso se suele calificar como de carácter especial y singular. No es un recurso ordinario de financiación de los EE.LL. (Sesma Sánchez, 1998 p 199-200) (Fernández Farreres 2009 p. 31). Todo ello conlleva a determinar que la subvención no debe ser un medio ordinario de financiación de la actividad de los EE.LL. andaluces y no sólo desde el punto de vista legal, sino también desde el punto de vista constitucional y estatutario, en la medida en que, incluso estos mecanismos, podrían ser contrarios a la capacidad del ente local de poder gastar en aquellos ámbitos competenciales que estime más adecuados. Y esta limitación de las subvenciones no sólo se fija en el EAAnd, sino también en el EACat (artículos 217 y ss).

A pesar de este marco de intenciones, la realidad no se ajusta a este. Por ejemplo, puede constarse cómo la Junta de Andalucía, a través del Instituto

Andaluz de Administración Pública (IAAP), subvenciona año tras año a los entes locales andaluces, la realización de planes de formación del personal al servicio de la Administración Local de Andalucía, en el marco del Acuerdo de Formación para el Empleo de las Administraciones Públicas⁴⁰.

Además, cabe mencionar que, para las Diputaciones, se añade que estas tienen como competencia, de acuerdo con el artículo 36.2 c), de la LRBRL, la de prestar apoyo en la formación del personal en los Ayuntamientos, sin perjuicio de la actividad desarrollada en estas materias por la Administración del Estado y de las de las Comunidades Autónomas. A pesar de este marco normativo, también puede constatarse cómo año tras año el IAAP, subvenciona estas actividades de formación a la Diputación Provincial de Granada⁴¹. Por lo tanto, y, según lo apuntado más arriba, sería más acertado que estas subvenciones pasasen a ser financiación incondicionada.

Otro ejemplo de financiación inadecuada serían las subvenciones que realiza la Junta de Andalucía para los servicios sociales comunitarios. Es cierto que los servicios sociales comunitarios están regulados por la Ley 9/2016 de Servicios Sociales de Andalucía. En esta ley, entre otras muchas determinaciones, figura que la gestión de los servicios sociales comunitarios corresponde a las Diputaciones Provinciales (art. 51.6). Asimismo, este texto, en su art. 119, recoge que la financiación de estos servicios se realizará a través de Programas de Colaboración Financiera. Sin embargo, creemos que esta previsión y, por tanto, esta forma de financiar es contraria a lo dispuesto en el artículo 24 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de

⁴⁰ Resolución de 26 de mayo de 2020, del Instituto Andaluz de Administración Pública, por la que se convocan, para el ejercicio 2020, las subvenciones reguladas por la Orden de la Consejería de Hacienda y Administración Pública, de 28 de julio de 2014, modificada por Orden de 5 de julio de 2016, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de subvenciones destinadas a la financiación de los planes de formación del personal al servicio de la Administración Local de Andalucía, en el marco del Acuerdo de Formación para el Empleo de las Administraciones Públicas. BOJA nº 108 de 8/6/20.

⁴¹ Resolución de la Dirección del IAAP de concesión de subvenciones en régimen de concurrencia competitiva, destinadas a la financiación de los planes de formación del personal al servicio de la Administración Local de Andalucía, en el Marco del Acuerdo de Formación para el Empleo de las Administraciones correspondientes al ejercicio 2020

Andalucía tal y como también tuvo ocasión de manifestarse el propio CAGL en sesión de fecha 22 de octubre de 2014, manifestándose en contra del anteproyecto, indicando que *“La financiación de los Servicios Sociales Comunitarios debe respetar, en todo caso, el sistema de colaboración financiera establecido en el apartado I del art. 24 de la LAULA, tanto a través del mecanismo de participación en los tributos de la Comunidad Autónoma previsto en el artículo 192 Estatuto de Autonomía como potestativa y adicionalmente, mediante los programas de colaboración financiera específica. En ningún caso el Anteproyecto de Ley puede modificar la LAULA ley aprobada por mayoría absoluta.”*⁴²

Otro ejemplo lo constituye el Anteproyecto de Ley Andaluza de Movilidad Sostenible” Este anteproyecto fue informado por el CAGL el 20 de septiembre de 2016, diciendo que:

El artículo 26.1 establece que “la concesión de cualquier ayuda o subvención destinada a políticas de movilidad a las Administraciones Locales que estén obligadas a disponer de un Plan de Movilidad Urbana Sostenible, se condiciona a la efectiva elaboración de un Plan...” No se considera apropiado el uso de la figura de la subvención para financiar las administraciones locales que están obligadas a disponer de un Plan

⁴² La financiación de los servicios sociales comunitarios se realiza a su vez, a través del Decreto 203/2002, de 16 de julio, por el que se regula el sistema de financiación de los Servicios Sociales Comunitarios en Andalucía (BOJA núm. 85, de 20 julio), Este Decreto como puede verse es anterior al EAA, y a la Ley de Servicios Sociales de Andalucía. La financiación se realiza a través de diferentes órdenes que en los últimos años son las siguientes: *Orden de 22 de junio de 2017, por la que se establece la distribución de las cantidades a percibir por las Entidades Locales para la financiación de los servicios sociales comunitarios en Andalucía correspondientes al ejercicio presupuestario 2017.* BOJA Número 123 - Jueves, 29 de junio de 2017 página 21

Orden de 1 de agosto de 2018, por la que se establece la distribución de las cantidades a percibir por las entidades locales para la financiación de los servicios sociales comunitarios en Andalucía correspondientes al ejercicio presupuestario 2018. BOJA, Número 151 - Lunes, 6 de agosto de 2018 página 82

Orden de 13 de junio de 2020, por la que se establece la distribución de las cantidades a percibir por las entidades locales para la financiación de los servicios sociales comunitarios en Andalucía correspondientes al ejercicio presupuestario 2020. BOJA Número 116 - Jueves, 18 de junio de 2020 página 244

Orden de 5 de mayo de 2021, por la que se establece la distribución de las cantidades a percibir por las Entidades Locales para la financiación de los servicios sociales comunitarios en Andalucía, correspondientes al ejercicio presupuestario 2021. BOJA Número 87 - Lunes, 10 de mayo de 2021 página 136

de Movilidad Urbana sostenible. Debe utilizarse el instrumento de las transferencias. En este sentido, el artículo 24 de la LAULA en su apartado 1, se refiere a la financiación incondicionada de las competencias locales propias, señalando en su apartado 2 que la Comunidad Autónoma podrá establecer programas de colaboración financiera específica con las entidades locales para materias concretas, respondiendo a criterios objetivos de determinación de las entidades beneficiarias y estará supeditada a su aceptación...”

La contestación de la Junta de Andalucía al CAGL se encuentra en el “Informe que emite la Dirección General de Movilidad, en calidad de centro directivo responsable de la tramitación del anteproyecto de ley andaluza de movilidad sostenible, de valoración de las observaciones formuladas por los distintos organismos públicos consultados en el trámite de informes preceptivos” En este informe de fecha 9/10/2018, se recoge respecto al artículo 26 y dice literalmente: *“Se propone no utilizar las subvenciones sino las transferencias. Se utilizarán los instrumentos financieros legales, no debiéndose excluir la posibilidad de otorgar ayudas o subvenciones.”*

Esta manera de financiarse por medio de subvenciones da lugar a tres efectos irregulares: a) los EE.LL. no establecen sus prioridades según sus necesidades sino según la línea de subvención fijada por la comunidad autónoma; b) las subvenciones se asignan anualmente, lo que provoca que la política local esté afectada por la inmediatez y la falta de condiciones favorables para la estrategia al largo plazo y, por último, c) todo ello podría facilitar el surgimiento del clientelismo político, tal y como ya hemos explicado antes.

Asimismo, en los programas y subvenciones, de acuerdo con el art. 24.3 de la LAULA, se garantiza la participación del Consejo Andaluz de Gobiernos Locales, como medida por la que los EE.LL. participarán en la elaboración de los mismos para así evitar una excesiva intromisión autonómica en la esfera local. Participación que deriva del principio de autonomía local, que se configura en el derecho de los EE.LL. a intervenir en los asuntos que afecten directamente a sus intereses, y en consecuencia, la efectividad de la

autonomía exige la garantía de su participación en el proceso de elaboración de normas jurídicas conforme al artículo 2 LRBRL y la CEAL.

Ello trae base en la LRBRL, art. 10, que sitúa a los EE.LL. en el centro de las relaciones de cooperación o colaboración entre administraciones públicas, trasladando al ámbito local, lo que constituye uno de los principios del federalismo cooperativo. La cooperación en su triple vertiente económica, jurídica y técnica, constituye en especial para las entidades locales menos capacitadas, la única posibilidad de llevar a cabo sus cometidos. Esta participación del CAGL es esencial. De forma análoga puede aplicarse, con algunos cambios pero sin dificultades de fondo, a las relaciones entre las CC.AA. y los EE.LL. (Fernández Farreres, 2009). En cambio, el TC lo argumenta para las CC.AA. respecto al Estado:

“...no puede por tanto, considerarse suficiente la participación que la norma impugnada reconoce a tal efecto a las Comunidades Autónomas, ceñida a su previa audiencia, toda vez que la misma no equilibra la posición preeminente del Estado, que ostenta verdadero poder decisorio, por más que este aparezca velado tras un trámite de consulta inadecuado para preservar la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas” (STC 13/1992, F.J. 10º).

El Tribunal justifica la no validez de una previa audiencia o consulta, y pide la participación, medida que se puede cumplir tanto con la entrada de representantes o comisionados de las CC.AA. en los órganos del Estado como con la integración de estas en el curso de los procedimientos públicos que ejecuten la legislación estatal. Ahora bien, la libertad del legislador estatal para elegir una y otra vía no permanece totalmente inmune al control jurisdiccional:

“...de ser así, la elección de las técnicas cooperativas quedaría por entero confiada a la praxis política, y ello con independencia del mayor o menor grado de influencia estatal que las mismas entrañen y de la concreta actividad autonómica por ellas afectada. Quiere decirse con

esto que la, en principio, amplia esfera de libertad aludida puede eventualmente comprimirse en función de la relevancia del ámbito de la política autonómica concernido en cada caso. Este dato resulta determinante... es, genéricamente, la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas, en su vertiente de gasto, la afectada por la regla sobre el reparto de las subvenciones condicionadas” (STC 13/92 F.J.10º).

Cualquiera de las dos vías que se elijan no sólo presentan una posibilidad de control jurisdiccional sino que la posición de garantía jurídica de cada una de las partes, establecida constitucional y legalmente hace posible la defensa de la posición de cada una. La mencionada STC 13/92 determina que de acuerdo con la clase de competencia ejercida por el Estado, así será la participación que dentro de una política de fomento realice la respectiva CA.

Tabla 3

Modelo de financiación STC 13/1992

La STC 13/1992 fija	El Estado fija
Competencia exclusiva autonómica	Objetivos genéricos para que la CC.AA. pueda precisar objetivos singulares
Competencia compartida	Objetivos concretos
Competencia de simple ejecución	Tramitación administrativa

Fuente: STC 13/1992. Elaboración propia

Sin embargo, en el ámbito autonómico es cierto que existen una serie de competencias autonómicas fijadas en los Estatutos, pero no existen unas competencias locales concretas, sino que se dejan a lo que ya hemos indicado sobre que la competencia deje al ámbito local socialmente reconocible. Por eso, seguimos indicando que el legislador sectorial debe ser más concreto, no ya sólo con las materias en las que el ámbito local tenga competencias, sino

también en los intereses locales en juego y que deben ser tenidos en cuenta. Esto último podría significar que los EE.LL. deberían participar y no ser simplemente consultados. Esta participación se ha encauzado mediante el CAGL en la definición de criterios a tener en cuenta para la aplicación de los recursos que la administración autonómica ponga a disposición de los EE.LL.

Junto a ello, debe separarse de la pura actividad subvencional por parte de la Comunidad Autónoma a los EE.LL. como forma principal de financiación, como indica el Consejo Consultivo de Andalucía:

“...en la medida de lo posible, las subvenciones concedidas a las Entidades Locales no deben ser destinadas a la financiación de proyectos específicos. La concesión de subvenciones no deberá causar perjuicio a la libertad fundamental de la política de las Entidades Locales, en su propio ámbito de competencias.

En principio, este Consejo Consultivo considera que buena parte de las consideraciones realizadas por el Tribunal Constitucional podrían ser trasladables a las relaciones entre las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales; máxime si se tiene en cuenta el avance que supone las previsiones estatutarias sobre competencias propias de las Entidades Locales, aunque su concreción última corresponda al legislador. No obstante, la aplicación analógica, en palabras de la propia FAMP, de la jurisprudencia citada exige, como se reconoce en el propio escrito de alegaciones, contemplar las modulaciones y salvedades que sean necesarias, al no ser homologables los sistemas de distribución competencial que estarían en la base de la equiparación que se postula” (Dictamen 827/09 de 10/12/09. Marginal I.49).

Efectivamente, el Consejo Consultivo de Andalucía ha considerado que la regulación de los programas de colaboración financiera específica en materias concretas es viable jurídicamente. Es necesario tener en cuenta que el fondo de nivelación, de carácter incondicionado, tiene que ser instrumento fundamental, no solo porque así lo fija el EAAnd, sino porque es una

instrumento de financiación derivado del texto constitucional según el artículo 142. Sin perjuicio de la financiación principal que corresponde al Fondo, pueden existir programas de financiación afectada que se traducen en el otorgamiento de subvenciones para actividades concretas. Sin embargo, este segundo tipo de financiación a los EE.LL. no debe funcionar como un mecanismo ordinario sino que debe ser excepcional, porque atiende a políticas dirigidas por otros poderes distintos a los locales, y primaria para poder atender a una verdadera autonomía local.

En definitiva, la importancia del Fondo “PATRICA” reside en que hablamos de un fondo de tipo incondicionado, en contraposición con el resto de transferencias recibidas por los EE.LL., los cuales tienen naturaleza finalista. Este carácter incondicionado está estipulado en el artículo 2.3 de la Ley 6/2010, y es el mecanismo básico de colaboración financiera de la Junta de Andalucía y sus EE.LL., según el art. 192.1 del EAAnd y el art. 24.1 de la LAULA. Asimismo, se prevé que dicha colaboración se realice a través de programas de colaboración específica en materias concretas, como pueden ser las subvenciones.

A pesar de que, como venimos diciendo, la financiación entre el nivel autonómico y el local debe ser incondicional, la relación no siempre es así, dado que con frecuencia el ámbito autonómico recurre a la subvención. Y por ello el CAGL ha realizado varios informes que contienen observaciones contrarias a esta forma de financiación⁴³. En estos informes se pone de manifiesto que:

⁴³ “Informe de 27 de febrero de 2013 sobre Proyecto de orden por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de prestaciones económicas por el Instituto Andaluz de la Mujer a ayuntamientos, mancomunidades de municipios y consorcios para el desarrollo del programa Unidades de Empleo de Mujeres (UBEN), y se efectúa su convocatoria para 2013”.

- “Informe de 11 de marzo de 2013 sobre proyecto de orden por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones en régimen de concurrencia competitiva, por el Instituto Andaluz de la Juventud a EE.LL. andaluzas para la realización de actuaciones en materia de juventud, y se efectúa su convocatoria para el ejercicio 2013”.

- “Informe de 18 de julio de 2013 sobre proyecto de orden por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones a municipios de menos de 50.000 habitantes para la realización de proyectos de dinamización de procesos de elaboración presupuestaria a través de la participación ciudadana y se efectúa su convocatoria para el ejercicio 2013”.

“Al respecto debe recordarse que los gobiernos locales constituyen uno de los tres niveles de gobierno garantizados constitucionalmente y con legitimidad democrática de primer grado, no considerándose, por tanto, adecuado el instrumento de las subvenciones en las relaciones entre dichos niveles de gobierno, en este caso, entre el nivel de gobierno autonómico y el nivel local de gobierno local. (...) su forma de financiación no debe ser similar a la que pudiera establecerse para un particular o entidad privada o pública, cuyos requisitos, obligaciones y forma de justificación son las propias de una subvención, sino que debe asemejarse a una transferencia condicionada en el marco de lo estipulado del art. 192.2 del Estatuto de Autonomía según el cual, adicionalmente a la participación de las Entidades Locales en los tributos de la Comunidad Autónoma, ésta podrá establecer programas de colaboración financiera específica para materias concretas.

(...) De los preceptos transcritos se desprende que son las transferencias de financiación los instrumentos adecuados para los programas de colaboración específicos entre la Comunidad Autónoma y las Entidades Locales en materia de sus competencias, que si bien podrían tener cierto carácter condicionado al financiarse actuaciones en materias concretas, deben permitir un margen de autonomía a las entidades locales, al objeto de que puedan fijar prioridades en función de sus necesidades, máxime al tener las entidades locales competencias propias y mínimas en aquellas materias que se citan en el apartado 2 a) del Cuadro Resumen de las Bases Regulatorias (Vivienda art. 9.2 LAULA; Voluntariado art 9.3 c) LAULA; Medio Ambiente: art 9.12 LAULA; Salud: art. 9.13 LAULA...)” (Informe de 11 de marzo de 2013 del CAGL).

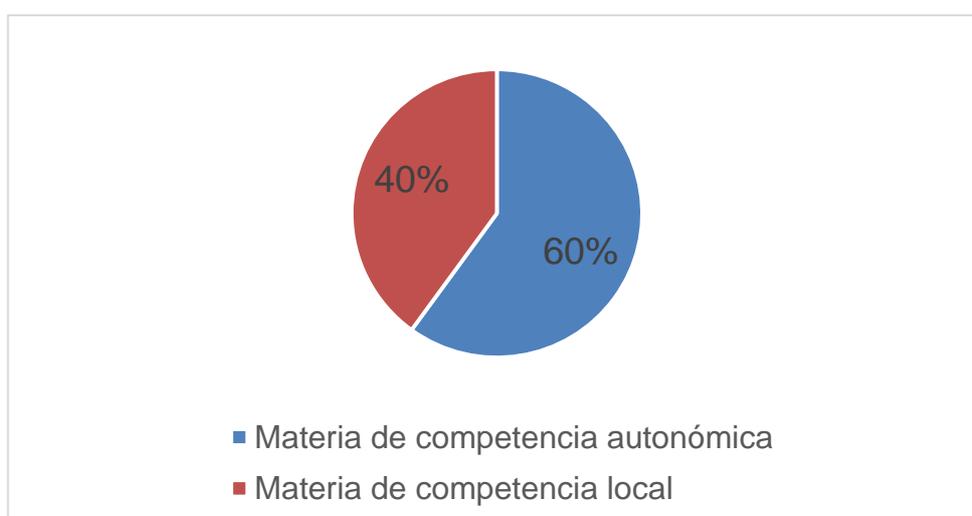
Por tanto, es necesario que, si verdaderamente se respeta la autonomía local y su vertiente económica (autonomía de gasto), los programas de colaboración financiera con la Comunidad Autónoma no pueden ser cauce de financiación de las actividades y servicios propios de las EE.LL. La financiación

de estos debe establecerse a través de recursos incondicionados. Es esencial que la colaboración y participación de los EE.LL. en sus propios programas de financiación no se realice como una mera consulta en la que la parte local es oída, donde solamente se le da cuenta o se le exige un informe sobre su posición, sino que los EE.LL. deben contar con un mayor protagonismo, su participación debe tener más peso. Esto se debe a que, aunque el programa a desarrollar es autonómico, no confluye un único interés sino una duplicidad de intereses, autonómicos y locales. Ese interés local se podría traducir en que desde el inicio del programa se diera participación o incluso que se solicitara a los EE.LL. que desarrollan programas autonómicos, que indiquen cuáles son las necesidades y dificultades que presentan los mismos para que, de esa forma, se aplique una financiación más justa y efectiva.

A continuación, mostramos el número de planes y programas locales subvencionados por la Junta de Andalucía de los que ha dado cuenta el CAGL en 2017 y 2018, atendiendo a si versan sobre una materia de competencia local o una materia de competencia autonómica en la que concurren intereses locales:

Gráfico 8

Materia de las líneas de Subvención de la Junta de Andalucía a los EE.LL. en 2017 y 2018



Fuente: Leyes de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Andalucía para los años 2017 y 2018. Elaboración propia.

Por último y respecto a la financiación de la PATRICA, el artículo 4 de la Ley 6/2010 establece que *“el citado Fondo se dotará global e inicialmente en el ejercicio 2011 por un importe de 420.000.000 euros, al que se incorporarán 60.000.000 de euros en 2012, 60.000.000 de euros en 2013 y 60.000.000 de euros en 2014”*. Conforme al artículo 8 de la presente ley, *“La dotación global provisional del Fondo (...) se obtendrán, (...), actualizando las dotaciones provisionales del ejercicio anterior con la variación prevista para los Ingresos Tributarios de la Comunidad Autónoma de Andalucía entre esos dos mismos ejercicios, en términos homogéneos”*.

Sin embargo, debido a las exigencias que se derivaban de la crisis económica y financiera, que se concretaban en el cumplimiento de objetivos en materia de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, forzaron el incumplimiento de las dotaciones anuales según lo previsto en los artículos 4 y 8 de la Ley 6/2010. Así, mediante la Disposición Adicional Sexta de la Ley 5/2012, de 26 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2013, la dotación del Fondo alcanzaría los 480.000.000 de euros. Igualmente, la Disposición Adicional Novena de la Ley 7/2013, de 23 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2014 y la Disposición Adicional Novena de la Ley 6/2014, de 30 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2015 volvieron a fijar la dotación del Fondo en 480.000.000 euros. De esta forma, se volvieron a incumplir los objetivos y el calendario fijado en los artículos 4 y 8 de la ley 6/2010. De nuevo, la Ley 10/2016, de 27 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2017, vuelve en su Disposición adicional decimoquinta, a fijar la asignación de la dotación del Fondo al conjunto de municipios pertenecientes a cada grupo. Concretamente recoge que:

“La dotación global del Fondo de Participación de las Entidades Locales en los tributos de la Comunidad Autónoma para el año 2017, regulado por la Ley 6/2010, de 11 de junio, reguladora de la participación de las Entidades Locales en los tributos de la Comunidad Autónoma de

Andalucía, ascenderá a 480.000.000 de euros, demorándose, en consecuencia, la consecución del objetivo y la aplicación de la parte no implementada de la gradualidad, establecidos en el artículo 4, así como el calendario fijado en el artículo 8 de la citada Ley.”

Así lo recoge la Cámara de Cuentas de Andalucía en su informe Análisis Presupuestario el Plan de Cooperación Municipal Periodo 2009-2013 de 7/7/2015:

“Con respecto a lo anterior, se podría estar produciendo una derogación o modificación del objetivo dotacional del fondo de la PATRICA, siendo la técnica legislativa más correcta la modificación expresa del artículo 4 de la Ley 6/2010, pues de lo contrario se podría vulnerar el principio de seguridad jurídica, al mantener vigente un precepto (el referido artículo 4 de la Ley 6/2010) que contradice lo dispuesto por otro (las sucesivas disposiciones adicionales de las leyes del presupuesto)” (ICCA, p. 25).

En 2018, la disposición adicional decimocuarta de la Ley 5/2017, de 5 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2018 mantiene igualmente la dotación de 480 millones de euros.

Es necesario añadir que la voluntad de la Comunidad es la de respetar las aportaciones económicas suficientes para atender las obligaciones de los EE.LL. Sin embargo, la realidad ha sido diferente. La Comunidad ha incumplido las aportaciones con las que se comprometió, por lo que deberán ser debidamente compensadas. No obstante, más que una compensación, lo que debería producirse sería la modificación de la Ley 6/2010 para que esta fuese aprobada con el mismo quórum de mayoría absoluta, tal y como fue acordada la Ley 5/2010. Así, de esta manera se demostraría que el conjunto de los EE.LL. son una estructura institucional básica de la Comunidad Autónoma que requeriría para su regulación de un consenso mayoritario de las fuerzas políticas en el Parlamento y no solo de una mayoría gubernamental.

En caso contrario, nos expondríamos, sí así lo desea un gobierno autonómico, a una recentralización de las políticas locales mediante una limitación económica; porque, como pone de manifiesto la doctrina, las políticas recentralizadoras pueden influir en los tres aspectos que definen la relación entre niveles de gobierno: fiscal, administrativo y político (Falleti, 2010). La mayor parte de las medidas de recentralización fiscal llevan a una redefinición sobre la distribución de los recursos entre el gobierno central y los gobiernos subnacionales. Las autoridades del gobierno central pueden hacer efectiva una política recentralizadora de recursos mediante la recuperación de fuentes de ingresos que estaban en manos de gobiernos subnacionales o mediante la creación de medidas fiscales exclusivamente estatales.

Por último, podemos decir que la vigente Ley de Presupuestos para Andalucía para el ejercicio de 2019⁴⁴, ha tenido a bien incrementar un 2% la dotación fijada en el Fondo del año 2018, lo que la propia ley fija en la cuantía de 489.600.000 euros. Y para 2020⁴⁵ se ha vuelto a incrementar la dotación

⁴⁴ “Disposición adicional novena. Asignación de la dotación del Fondo de Participación de las Entidades Locales en los tributos de la Comunidad Autónoma de Andalucía al conjunto de municipios pertenecientes a cada grupo.

La dotación global del Fondo de Participación de las Entidades Locales en los tributos de la Comunidad Autónoma para el año 2019, regulado por la Ley 6/2010, de 11 de junio, reguladora de la participación de las Entidades Locales en los tributos de la Comunidad Autónoma de Andalucía, experimentará un incremento del 2% con respecto a la dotación global del Fondo para 2018, lo que supone un importe de 489.600.000 euros para 2019, demorándose, en consecuencia, la consecución del objetivo y la aplicación de la parte no implementada de la gradualidad, establecidos en el artículo 4, así como el calendario fijado en el artículo 8 de la citada Ley”. “Dicho importe se asignará de la siguiente manera:

- a) Al conjunto de los municipios pertenecientes al grupo 1 se le asignará una dotación de 123.650.201,32 euros.
- b) Al conjunto de los municipios pertenecientes al grupo 2 se le asignará una dotación de 107.067.927,67 euros.
- c) Al conjunto de los municipios pertenecientes al grupo 3 se le asignará una dotación de 78.381.395,57 euros.
- d) Al conjunto de los municipios pertenecientes al grupo 4 se le asignará una dotación de 180.500.475,44 euros”.

⁴⁵ “Disposición adicional novena. Asignación de la dotación del Fondo de Participación de las Entidades Locales en los tributos de la Comunidad Autónoma de Andalucía al conjunto de municipios pertenecientes a cada grupo.

La dotación global del Fondo de Participación de las Entidades Locales en los tributos de la Comunidad Autónoma para el año 2020, regulado por la Ley 6/2010, de 11 de junio, reguladora de la participación de las Entidades Locales en los tributos de la Comunidad Autónoma de Andalucía, experimentará un incremento con respecto a la dotación global del Fondo para

global del Fondo pasado a un total de 500 millones de euros, reconociéndose por Ley de Presupuestos la demora y el no cumplimiento de lo establecido en la Ley Reguladora de Participación de las Entidades Locales en los Tributos de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Es curioso apreciar cómo se dictan leyes para fijar el incumplimiento fijado por otras leyes, que además fueron aprobadas, como hemos dicho más arriba, por una mayoría especial.

2.3. Consejo Andaluz de Concertación Local

2.3.1. Antecedentes y creación legal

El Consejo Andaluz de Concertación Local (CACL) es anterior en el tiempo a la creación del Consejo Andaluz de Gobiernos Locales (CAGL). Sin embargo, no es el primer órgano 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 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 “*mecanismos de*

2019 y alcanzará un importe de 500 millones de euros para 2020, demorándose, en consecuencia, la consecución del objetivo y la aplicación de la parte no implementada de la gradualidad, establecidos en el artículo 4, así como el calendario fijado en el artículo 8 de la citada Ley. Dicho importe se asignará de la siguiente manera:

- a) Al conjunto de los municipios pertenecientes al grupo 1 se les asignará una dotación de 126.305.111,05 euros.
- b) Al conjunto de los municipios pertenecientes al grupo 2 se les asignará una dotación de 109.034.629,85 euros.
- c) Al conjunto de los municipios pertenecientes al grupo 3 se les asignará una dotación de 80.017.970,91 euros.
- d) Al conjunto de los municipios pertenecientes al grupo 4 se les asignará una dotación de 184.642.288,19 euros”.

colaboración y criterios de actuación en el ejercicio de competencias actualmente atribuido a ambas administraciones públicas” (art. 1). Se caracterizaba por ser de carácter mixto, con facultades de propuesta y de informe, así como de participación en los procesos de elaboración de los proyectos de ley y de decreto que regulan los distintos sectores de la acción pública que afectasen al ámbito provincial.

Poco después se creó un 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 órgano permanente de colaboración entre la Administración de la Comunidad Autónoma de Andalucía y los municipios comprendidos en su territorio*” (art. 1), de carácter exclusivamente deliberante y consultivo (art. 3) y de composición mixta y paritaria, correspondiendo la presidencia de su Pleno al presidente de la Junta de Andalucía (art. 6.2). Este Consejo debía informar, entre otras cuestiones, “*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 realizar propuestas en materias como la atribución y delegación de competencias a los municipios (art. 4).

Esta modalidad de participación de los EE.LL. en el nivel autonómico, ya contaba con más de veintisiete años, y precisaba no sólo 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. Tal y como recordaba en su Dictamen nº 827/2009, el mismo Consejo Consultivo de Andalucía que ha constatado en numerosas ocasiones la defectuosa emisión de los informes encomendados a ambos órganos.

El salto cualitativo en este ámbito se da a partir de la reforma del año 2007 del EAAnd. Fue “*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” (Medina Guerrero, 2012, p. 1632).

El EAAnd estableció *“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). Su regulación estatutaria se sitúa, como ya hemos dicho, en el artículo 95 del Título III del EAAnd bajo el nombre de “Organización Territorial de la Comunidad Autónoma”, donde aparece este órgano 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.

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; ha refundido los tres órganos precedentes en uno de nuevo cuño, el *Consejo Andaluz de Concertación Local (CACL)*. Posteriormente, será la Ley 5/2010, de 11 de junio, de autonomía local de Andalucía (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.

Por tanto, tal y como establece la exposición de motivos de la ley que lo crea, el objetivo que se pretendía era, *“frente a la regulación anterior, refundir en un único Consejo los actuales Consejo Andaluz de Municipios y Consejo Andaluz de Provincias, así como la Mesa de Concertación Local”*. Podemos decir a este respecto que la previsión estatutaria del artículo 95 del EAAnd referente a este Consejo no parece que venga a aportar 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 ya que se pretende también que, con la creación de este órgano, se dote 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.

Bajo estas previsiones, fue creado el CACL, un órgano como foro de coordinación de políticas públicas a nivel micro, donde la cooperación e interdependencia son la base de los actores que se involucran en dicho Consejo. Ya en la LAULA se plasmó la idea base con la que se fraguaría posteriormente.

El contenido de la ley del 2007 no responde a las previsiones recogidas en el Estatuto, como habría sido lo previsible, porque lo mínimo habría consistido en crear un órgano de encuentro entre los dos ámbitos, un órgano de participación de los EE.LL. 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 CC.LL. en los procesos decisorios 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 LRBRL⁴⁶. Ello es así en la medida

⁴⁶ “Artículo 58 Ley 7/1985, de 2 de abril Reguladora de las Bases de Régimen Local.

1. Las Leyes del Estado o de las Comunidades Autónomas podrán crear, para la coordinación administrativa, órganos de colaboración de las Administraciones correspondientes con las entidades locales. Estos órganos, que serán únicamente deliberantes o consultivos, podrán tener ámbito autonómico o provincial y carácter general o sectorial.

Para asegurar la colaboración entre la Administración del Estado y la Administración local en materia de inversiones y de prestación de servicios, el Gobierno podrá crear en cada Comunidad Autónoma una Comisión Territorial de Administración Local. Reglamentariamente, se establecerá la composición, organización y funcionamiento de la Comisión”.

en que este Consejo, tal y como indica el párrafo 3 del artículo 85 de la LAULA en el que *“los órganos paritarios de colaboración tendrán el carácter deliberante o consultivo”*, sólo es utilizado para dar audiencia o consultar a los EE.LL. de Andalucía en las materias que les puedan afectar, pero no para dar una participación efectiva de los EE.LL. andaluces a los que puedan afectar los proyectos normativos, normas generales o planes propuestos por la Comunidad Autónoma.

Por su parte, la LAULA define el CACL, en su artículo 85, *“como el órgano supremo de colaboración entre la Comunidad Autónoma y los gobiernos locales”*, de forma similar al art. 95 del EAAnd.

Se pretende crear un órgano como ámbito permanente de diálogo y colaboración institucional, sustentando en dicha función colaborativa su fuerza diferencial, dentro del esquema orgánico que se configura; de forma que la composición exclusivamente local del CAGL hace efectivo el derecho de representación y participación de los EE.LL. en las decisiones autonómicas, mientras que la composición mixta del CACL responde a su objetivo de instrumentar el diálogo permanente, consultivo y colaborativo de la concertación y la colaboración entre ambos niveles de gobierno, el autonómico y el local.

2. “Tanto la Administración del Estado como las de las Comunidades Autónomas podrán participar en los respectivos órganos de colaboración establecidos por cada una de ellas.

En todo caso, las Administraciones que tengan atribuidas la formulación y aprobación de instrumentos de planificación deberán otorgar a las restantes una participación que permita armonizar los intereses públicos afectados.

La participación de los municipios en la formación de los planes generales de obras públicas que les afecten se realizará en todo caso de conformidad con lo que disponga la correspondiente legislación sectorial. Asimismo, en la determinación de usos y en la adopción de resoluciones por parte de otras Administraciones públicas en materia de concesiones o autorizaciones relativa al dominio público de su competencia, será requisito indispensable para su aprobación el informe previo de los municipios en cuyo territorio se encuentre dicho dominio público, de acuerdo con lo establecido en los artículos 82 y 83 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común”.

“Párrafo final del número 2 del artículo 58 introducido por Ley 11/1999, 21 abril («B.O.E.» 22 abril), de modificación de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, y otras medidas para el desarrollo del Gobierno Local, en materia de tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial y en materia de aguas”.

Desde nuestro punto de vista, lo conveniente habría sido que, con la aprobación de la LAULA y su regulación del artículo 85, la ley de 2007 habría 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, en el que sus funciones, muy similares entre ambos, son desempeñadas por los dos órganos, tanto el CAGL como el CACL. Sólo hasta la entrada en vigor de la reforma del CACL 2014 puede decirse que desaparecen las duplicidades en esta materia.

En la tramitación parlamentaria de la ley, los grupos parlamentarios se mostraron muy favorables a la creación de este órgano, manifestando que, con la creación de este órgano, según el portavoz del grupo socialista el Sr. Bohórquez Leiva:

“...se inaugura, señorías, una nueva etapa en el municipalismo andaluz con el desarrollo estatutario de esta nueva ley. Abrimos hoy una nueva puerta a que los ayuntamientos jueguen el papel protagonista que les corresponde. No queremos pensar en los ayuntamientos, señorías: queremos contar con ellos. Y esta ley lo que viene es a ello, a que se cuente con el municipalismo y con los ayuntamientos andaluces” (Diario de Sesiones nº 137. Pleno. Parlamento de Andalucía, año 2007. p. 8998).

Así el Grupo Parlamentario Andalucista, que voto a favor del Proyecto de ley, y decía el Sr. Moreno Olmedo que:

“Desde hace bastante tiempo los ayuntamientos están reclamando un esfuerzo normativo que permita la fluida sintonía entre ellos y las distintas Administraciones andaluzas. Con esta Ley de Concertación

Local esperamos que se acabe con años y años de abandono municipal, de desamparo de lo que son los propios ayuntamientos” (Diario de Sesiones nº 137. Pleno. Parlamento de Andalucía, año 2007. p. 8992).

Por el grupo Parlamentario de Izquierda Unida Los Verdes-Convocatoria por Andalucía, su portavoz Sr. Romero Ruiz, indicaba que:

“...había que crear un órgano de interlocución, de diálogo, de consulta, que elabore informes, que pase por los ojos del municipalismo el desarrollo institucional, legal, económico, político, de nuestra Comunidad Autónoma”.

Este grupo, a pesar de la presentación de algunas enmiendas, se mostró a favor del Proyecto. (Diario de Sesiones nº 137. Pleno. Parlamento de Andalucía, año 2007. p. 8993)

El Grupo Popular votó en contra por entender que era una ley poco demandada desde el sector municipal y nada novedosa en la medida que venía a sustituir a otros órganos ya existentes, concretamente el Consejo Andaluz de Municipios, y que durante la anterior legislatura 2003-2007, no celebró ninguna reunión.

Las enmiendas que presentó el grupo fueron dirigidas a tres temas. La primera iba dirigida a introducir una obligación de informe preceptivo, sobre la propuesta de creación y supresión de municipios, alteración de términos municipales y creación de comarcas y áreas metropolitanas. La segunda determinaba que el Consejo Andaluz de Concertación Local lo presidiera el señor Presidente/a de la Junta de Andalucía. Además, sobre la composición se pide que todas las consejerías estén presentes, porque todas ellas tienen relación con el ámbito local. Por último, se introdujo una enmienda que versaba sobre la necesidad de que la Comisión Permanente del CACL estuviera compuesta por letrados en vez de cargos de confianza:

“Nos parece que eso supone una devaluación del ejercicio serio, riguroso, de transparencia y democrático, en un tema tan importante como es informar de todas las leyes, de todos los decretos, de todas las órdenes que amparen el ámbito de relaciones entre la Comunidad Autónoma y los ayuntamientos” (Diario de Sesiones nº 137. Pleno. Parlamento de Andalucía, año 2007. p. 8995).

Por último el grupo parlamentario socialista argumentó que, con esta ley de creación del CAACL:

“...se iba a constituir el pilar fundamental para el desarrollo de futuras leyes previstas en materia de Administración local. (...) aunará las funciones encomendadas a los anteriores Consejo Andaluz de Municipios y Provincias y a la Mesa de Concertación Local, y sus informes serán tenidos en cuenta para la aprobación de todos aquellos planes y normas que afecten de forma específica a los EE.LL., especialmente en materias como la prestación de servicios y financiación. Realizará, asimismo, propuestas al Consejo de Gobierno sobre atribución y delegación de competencias, con la propuesta de fórmulas y mecanismos de cooperación para garantizar la prestación de servicios públicos de calidad y de excelencia” (Diario de Sesiones nº 137. Pleno. Parlamento de Andalucía, año 2007. p. 8997).

Por su parte, en el ámbito europeo, hacemos referencia al derecho de todos los EE.LL. a participar en aquellos asuntos que les afecten, el cual se ha considerado de manera generalizada como un elemento consustancial a la autonomía local. Relacionado con esto, es necesario añadir que el artículo 4 de la CEAL 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”*. Como ya hemos expresado, la Recomendación 171 del Congreso de Poderes Regionales y Locales del Consejo de Europa, de 2 de

junio de 2005, que trata el deber de consulta a los gobiernos locales en ejecución de la CEAL, establece que esa consulta debe darse sobre todo en los ámbitos económicos y financieros, los asuntos de planificación territorial, asuntos europeos, medio ambiente, desarrollo local, educación y cultura (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, a partir de la década de los setenta, la defensa de la intervención de los EE.LL. en los procesos de elaboración de normas empezó a cobrar importancia ya que, durante esos años, cambió la interpretación del artículo 28.2 de la Ley Fundamental de Bonn, el cual establecía el principio de autonomía local. Así, se empezaba a entender que este precepto justificaba la participación de los EE.LL. alemanes en los procesos de toma de decisiones tanto a nivel federal como a nivel estatal. No obstante, nunca llegó a incorporarse de manera explícita esta posibilidad en el artículo 28.2, a pesar del gran apoyo que esta nueva interpretación suscitó. De todas formas, es necesario destacar que las relaciones con los EE.LL. son competencia de los *länder*, más que de la Federación. Esto permite que, en el ámbito regional, se haya producido un mayor desarrollo normativo relacionado con los mecanismos e instrumentos de participación de los EE.LL. en otros niveles de gobierno. Para ilustrar este hecho, el ejemplo más destacado al que podríamos acudir sería el Consejo Local del Land de Renania-Palatinado. Este órgano, desde 1996, se encarga de realizar recomendaciones al Gobierno regional sobre asuntos que afectan al ámbito local. Además, realiza informes sobre los borradores de normas regionales. Llama la atención su composición debido a que es casi exclusivamente local, que expresa de manera inequívoca la voluntad del ámbito local porque veintisiete de sus veintiocho miembros son representantes locales y solo uno procede del ámbito de los *länder*. Este último ostenta la presidencia del Consejo pero carece del derecho a votar en él (Díez Sastre, 2006).

“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” (Font i Llovet, 2006, p. 30).

A pesar de la importancia del modelo alemán ya citado, ofrece mayor relevancia la experiencia italiana al haberse producido una mayor generalización de este tipo de órganos de participación de los EE.LL. en los procedimientos normativos de los niveles regional y estatal. Una de las novedades que cabe mencionar es la que introdujo la Ley Constitucional 3/2001, de 18 de octubre, en el Título V de la Constitución italiana por la que se posibilitaba la participación de representantes regionales y locales en la Comisión Parlamentaria para las Cuestiones Regionales, la cual es consultada sobre proyectos de ley financieras o de asuntos compartidos. (Vandelli, 2005)

Sin embargo, muestra aún 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 locales”*. Se concibe exclusivamente como un órgano de representación de los EE.LL. y no como sede de diálogo y discusión de ideas entre ambas partes, la local y la regional. Se exige que este órgano forme parte de todos los estatutos regionales.

“Así las cosas, el Consejo de las Autonomías Locales no es una Cámara de representación, pero lo parece. No dispone de poderes de veto strictu sensu, pero puede dificultar la tramitación de determinadas leyes. 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 atrofiada 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 integrado exclusivamente por representantes de los EE.LL., ya 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). Por lo tanto, todos los Consejos de las Autonomías Locales están compuestos de manera exclusiva por representantes de las EE.LL. aunque podemos diferenciar entre miembros natos y no natos. Entre los primeros encontramos a representantes locales garantizados constitucionalmente que, en el caso de la Constitución italiana, son los municipios, las provincias y las ciudades metropolitanas. Los segundos, en cambio, corresponderían a una asamblea compuesta por concejales municipales y provinciales de la región. Con respecto a las competencias que tienen encomendadas, gran parte de los Estatutos les han reconocido la función de informar los actos regionales, ya sean legislativos o administrativos, antes de que sean 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, 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, siempre y cuando se produzca una motivación expresa. Este es el caso de Toscana y Piamonte.

Fruto de esta tradición europea, se aprueba el Consejo de Gobiernos Locales del EACat⁴⁷, del que ya hemos hablado anteriormente, y el siguiente en el tiempo será el CACL, aunque completamente distinto a la tradición europea y catalana. Con respecto al Consejo catalán, se configura como un órgano de representación de los municipios y veguerías en las instituciones autonómicas catalanas, debiendo ser oído en los procedimientos normativos

⁴⁷ Artículo 85 del Estatuto de Autonomía de Cataluña aprobado por la Ley orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de autonomía de Cataluña.

de la Comunidad, ya sean legales como reglamentarios, que de alguna manera afecten a las administraciones locales.

2.3.2. Características y ámbito de actuación

Centrándonos en el estudio del CACL, nos detendremos en primer lugar en fijar sus características generales. Como ya hemos señalado, el CACL se concibe “*como un órgano mixto con representación de la Junta Andalucía y de los Ayuntamientos andaluces*”, tal y como establece el artículo 95 del EAAAnd. En consecuencia, 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 y no solo como una fórmula de participación de los EE.LL. en los procesos de decisión autonómicos.

En segundo lugar, es necesario destacar que el EAAAnd, al hacer referencia a los miembros que deberán formar parte de este nuevo órgano, solamente nombra a los EE.LL. municipales, más concretamente a los “*Ayuntamientos andaluces*”, por lo que podemos entender que quedan excluidos de este órgano el resto de entes. Esto no parece del todo deseable porque, si se pretende establecer un canal de diálogo con los EE.LL., 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 dialogo sea verdadero y no una mera declaración de intenciones.

La regulación estatutaria no debe afectar a la validez y vigencia del sistema de relaciones institucionales entre ambas Administraciones locales y autonómicas, teniendo en cuenta que se le atribuye la función permanente de cooperación y diálogo entre instituciones. Lo que se pretende es crear un mecanismo de interlocución de carácter no solo administrativo, sino también político⁴⁸. Entendemos que esto posibilitaría y haría más sencillo el ejercicio de

⁴⁸ 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

las competencias de las EE.LL. en nuestra Comunidad así como considerar en qué asuntos podría fortalecerse la Administración local andaluza.

En tercer lugar, el EAAnd no solo asigna la función de colaboración institucional a este órgano sino que también le atribuye un cierto carácter participativo en los procesos de elaboración y aprobación de normas autonómicas, ordenando que será consultado en varios supuestos, por un lado, en la tramitación parlamentaria de las disposiciones legislativas, y por otro, en las disposiciones de carácter general y en los planes que afecten específicamente a los EE.LL.. Asimismo, se configura como un instrumento consultivo debido a que, a través de ella, se modularía la intervención de los EE.LL. en aquellos asuntos autonómicos que les afecten.

En relación al ámbito de actuación del Consejo, este nos ofrece una característica de marcada relevancia, porque no solo se limita a las decisiones que toma el gobierno de la Junta de Andalucía sino que, como hemos señalado antes, 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 de colaboración y diálogo actúa para contrarrestar ese dominio al permitir trasladar las legítimas reivindicaciones y necesidades del ámbito local. Este 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, y como ya hemos señalado, este Consejo tiene poder de actuación en los procedimientos normativos del Parlamento, pero también en los propios de la Administración autonómica. 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 los EE.LL. Sin embargo, al estar

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. CAMERO CASADO, Eduardo y FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano: Manual básico de Derecho Administrativo, (4- edición), Ed. Tecnos, Madrid, 2007, pág. 65.

compuesto por representantes autonómicos y locales, no parece que tenga mucho sentido 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.

2.3.3. La reforma del CACL

Este Consejo ha sufrido una sola modificación a través de la Ley 5/2014⁴⁹, de 30 de diciembre, sobre el 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 la materia de autonomía local⁵⁰. La Ley 5/2014, en su exposición de motivos, determina que:

“La importancia del Consejo Andaluz de Concertación Local, como órgano en que se articulan las relaciones institucionales de las entidades locales con la Junta de Andalucía está implícita en la esencia del Estado descentralizado, al ser las técnicas de cooperación y colaboración consustanciales a la estructura del Estado de las autonomías. El significado mismo de la autonomía de cada uno de los entes jurídico-políticos que constituyen ambos niveles de gobierno, así como el deber

⁴⁹ Aprobada por el Parlamento el día 22 de diciembre de 2014, y promulgada el día 30 de diciembre de 2014. Publicada en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía N° 592, de fecha 30 de diciembre de 2014.

⁵⁰ 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*”.

de las administraciones públicas de actuar de acuerdo con los principios de eficacia y de cooperación activa, requiere facilitar la interlocución de ambos niveles de gobierno ante los importantes objetivos que les marca el Estatuto de Autonomía. El Consejo Andaluz de Concertación Local responde, por tanto, a la necesidad de buscar instrumentos de cooperación eficaces para el logro de las finalidades perseguidas” (Exposición de motivos de la Ley 5/2014).

De ahí que la Ley 5/2014 haga del CACL un instrumento de dialogo interinstitucional e intra-autonómico, aunque delimitando muy bien 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. Según el Derecho positivo, la naturaleza y adscripción de este órgano es la siguiente:

“El Consejo Andaluz de Concertación Local, órgano supremo de colaboración y concertación de la Junta de Andalucía y los gobiernos locales, es un órgano colegiado permanente, de carácter deliberante y consultivo de la Junta de Andalucía, adscrito a la Consejería competente sobre régimen local, que dispone de autonomía funcional para el cumplimiento de sus fines.

La consulta al Consejo Andaluz de Concertación Local será preceptiva en los casos establecidos en el apartado 1 del artículo 3 de esta ley o en otras disposiciones de igual rango y facultativa en el resto de las cuestiones de interés local que se sometan a su consideración, no siendo vinculantes sus dictámenes, salvo que por ley se establezca expresamente” (art. 2 Ley 5/2014).

Con la regulación del CACL no se establece ninguna novedad en el ámbito de los órganos colaborativos entre Administraciones ya que la mayoría de los estatutos reformados, salvo el de las Islas Baleares, o el Estatuto Vasco, que no ha sido reformado, han incluido órganos de estas características. Este

es un fenómeno que, sin duda alguna, repercute beneficiosamente en el refuerzo de la autonomía local debido a que, gracias a estos órganos, los EE.LL. pueden trasladar al ámbito normativo autonómico sus legítimas aspiraciones y necesidades, también derivadas de las singularidades propias de los EE.LL. de cada Comunidad Autónoma. Asimismo, contribuyen a concretar el ámbito de actuación de estos y, desde el punto de vista autonómico, aseguran el respeto por parte del ente autonómico de los principios propios de la organización territorial.

La primera previsión normativa que hemos señalado sigue la línea de lo estipulado en la disposición estatutaria de este Consejo, al definirlo como un órgano de colaboración entre instituciones, principio reconocido constitucionalmente. Aunque este precepto hace referencia como uno de los actores a la Junta de Andalucía (lo que incluye al Parlamento Andaluz, junto a la Presidencia y el Consejo de Gobierno), las relaciones de los EE.LL. solamente se han manifestado con el ámbito ejecutivo. Por lo tanto, a diferencia de la intención del legislador, el CACL se ha terminado convirtiendo en un órgano de relación solamente interadministrativo.

Así mismo, su adscripción a la Consejería competente en materia local de la Junta de Andalucía, y su definición como órgano deliberante y consultivo, es bastante indicadora de su naturaleza. Además, el hecho de que la Exposición de Motivos de la ley se apoye en el artículo 58 de la LRBRL unido al carácter consultivo, revela que este Consejo constituye un órgano de colaboración interadministrativa, sin necesidad, por tanto, de ser regulado en el EAAnd.

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 producen reuniones del CACL. Creemos que esta no fue la intención que tenían los distintos grupos parlamentarios cuando aprobaron la ley. Así, desde el grupo de Izquierda Unida Los Verdes-Convocatoria por Andalucía (IULCPA), se decía que:

“El Consejo Andaluz de Concertación Local, como proyecto de ley para la creación de un órgano mixto con representación de la Junta de

Andalucía y municipios andaluces, va a sustituir y renovar con más competencias la ley que se aprobó en el año 2007 y que sirvió para crear el órgano consultivo para el diálogo y la colaboración institucional entre las entidades locales y la Junta de Andalucía. Un órgano para ser consultado en la tramitación parlamentaria de las disposiciones legislativas y planes que afectarán de forma específica a las corporaciones locales. Estamos ante una composición paritaria de este órgano, contemplada en cuanto a la representación de la Junta de Andalucía y de los gobiernos locales, y especialmente en la exigencia de respeto de una representación equilibrada de hombres y mujeres en los términos previstos por la ley. El llamado Consejo Andaluz de Concertación Local hará efectivo el derecho de representación y participación de los municipios en las decisiones autonómicas junto a la búsqueda de instrumentos de cooperación eficaces para el logro de medidas o finalidades que se pretendan desarrollar” (Diario de Sesiones nº 102. Pleno. Parlamento de Andalucía, año 2014, p. 10).

Por lo tanto, desde este grupo se apoya una reforma que refuerce las funciones de los EE.LL., otorgándoles plena decisión a los municipios sobre cómo garantizar sus territorios y su organización.

Por parte del grupo parlamentario popular, que se abstuvo en la votación, no pone de manifiesto esta preocupación sino que sus enmiendas, que fueron rechazadas, iban dirigidas a cuestiones de organización. Las enmiendas eran muy similares a las que se presentaron al proyecto de ley de creación del CACL del año 2007, así:

“Miren, nosotros hemos presentado enmiendas tan importantes como que el presidente o la presidenta de la Junta de Andalucía presidiera en sesiones en función a la índole del asunto a tratar, en función a la naturaleza del tema, presidiera estas sesiones, y ustedes lo rechazan, cuando esto daría la posibilidad de darle el rango y la importancia que merece un órgano de estas características. Ustedes rechazan eso, no sé qué malo hay en ello. Ustedes rechazan también que de los siete

vocales que asigna el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía representen al resto de consejerías de la Junta de Andalucía. Ustedes rechazan eso debido, además, al carácter interdisciplinar que tiene el propio ámbito del municipalismo. Ustedes rechazan también que la presidencia sea rotativa, semestralmente, entre la presidencia y la vicepresidencia” (Diario de Sesiones nº 102. Pleno. Parlamento de Andalucía, año 2014, p. 14).

La razón por la que no se celebran apenas reuniones del Consejo se explica porque 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 la finalidad 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 el CAGL (de composición exclusivamente local) no ha solicitado su intervención, en la medida en que considera que no han quedado gravemente afectadas sus competencias.

El grupo socialista expresa claramente esta nueva posición en la que va a quedar el CACL:

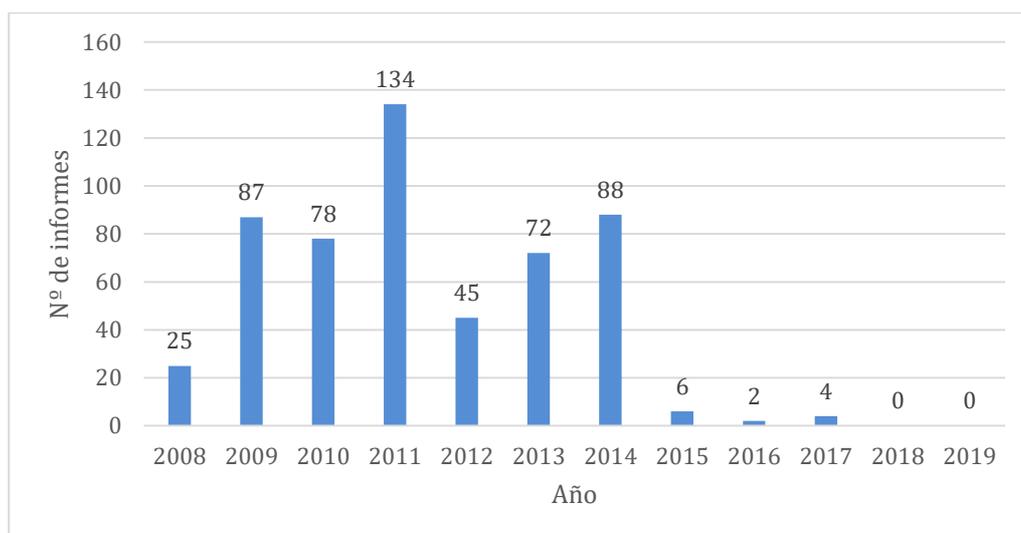
“Cuando la Laula, dando satisfacción a una secular reivindicación del municipalismo, crea el Consejo Andaluz de Gobiernos Locales como órgano de representación unitaria de los municipios y como garante de las competencias locales, se hizo necesario precisar y delimitar el papel de ambos órganos y la propia Laula lo hizo en parte derivando competencias del Consejo de Concertación Local al de Gobiernos Locales, apostando con ellos, en aras del principio de descentralización, por un modelo de mayor autonomía local. Reservaba la Laula al Consejo de Concertación Local el papel de órgano supremo de colaboración e

instrumento de diálogo y Concertación entre la Junta y las corporaciones locales. De ahí viene, precisamente, el rechazo de este grupo a las enmiendas que el Partido Popular propone a la exposición de motivos y a los artículos 4.1 y 4.2, porque coinciden, precisamente, en cuestionar esa vocación de acuerdo y consenso” (Diario de Sesiones nº 102. Pleno. Parlamento de Andalucía, año 2014, p. 11).

El procedimiento para que el CACL realice un análisis de la propuesta está regulado en el artículo 5 de la citada ley. Como puede observarse en el siguiente gráfico, el número de informes y de acuerdos realizados después de la modificación referida es muy importante, por lo que se puede decir que aunque la función que realiza el CACL está vigente, su ejercicio ha pasado a ser prácticamente irrelevante. Esto es así porque el máximo órgano de colaboración y diálogo entre ambas instancias ha quedado devaluado, en la medida en que no hay reuniones donde ambas partes puedan confrontar sus opiniones y alcanzar un acuerdo que podría redundar en la mejora de las competencias municipales.

Gráfico 9

Número de informes del CACL por año



Fuente: Consejo Andaluz de Concertación Local. Elaboración propia

Asimismo, hay que decir que hubo un íterin desde que se aprobó el reglamento de funcionamiento del CAGL mediante el Decreto 263/2011, de 2 de agosto hasta la entrada en vigor de la reforma del CACL, en el que esta función se desempeñaba por los dos órganos, tanto el CAGL como el CACL.

Ante esta ausencia de reuniones del CACL, la reforma de este órgano realizada por la Ley 4/2014 puede considerarse como una reforma fallida, por lo que tal y como hemos expuesto anteriormente, con ocasión de la comparación que hemos realizado con los órganos de relación en otras CC. AA., nuestra propuesta de mejora del funcionamiento de este órgano sería coincidente con la fórmula prevista en la ley extremeña, mucho más acorde con lo que venimos exponiendo: la existencia de un Concejo de Políticas Locales y una Comisión de Garantías cuyas funciones y composición evitan la quiebra provocada en Andalucía con la reducción del órgano paritario a una suerte de segunda instancia, más cerca del conflicto que de la cooperación.

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 gobiernos de los EE.LL. de la Comunidad Autónoma de Andalucía. 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 Autónoma.

Es necesario decir que en Andalucía hay un déficit de instrumentos de colaboración política con las administraciones locales si tomamos como referencia sus relaciones con el ámbito estatal, que aquí indicamos de forma más esquemática:

Tabla 4*Tipos básicos de cooperación Estado-CC.AA.*

Relaciones entre niveles	Número de actores implicados	
	TODOS	DOS
VERTICALES	Verticales multilaterales Conferencias sectoriales, Conferencia de Presidentes	Verticales bilaterales Comisiones bilaterales de cooperación)
HORIZONTALES	Horizontales multilaterales (Conferencia de Gobiernos autonómicos)	Horizontales bilaterales (Cumbres, acuerdos o convenios entre CC.AA. limítrofes)

Fuente: Colino, C (2017)

Los actores políticos en el ámbito andaluz se relacionan en estos foros:

Tabla 5*Cooperación Comunidad Autónoma de Andalucía y EE.LL*

Relaciones entre niveles	Número de actores implicados	
	TODOS	DOS
VERTICALES	Verticales multilaterales Consejo Andaluz de Concertación Local	Verticales bilaterales Convenios CC.AA.- EE.LL.
HORIZONTALES	Horizontales multilaterales Mancomunidades, Consortios	Horizontales bilaterales Convenios entre Municipios Convenios Municipios-Diputación.

Fuente: Colino, C (2017). Elaboración Propia

De la simple observación de ambos cuadros, en el ámbito autonómico andaluz, hay falta de organismos donde se desarrolle un verdadero dialogo de carácter político entre la instancia autonómica y local. De esta forma sería necesario contar con una instancia de encuentro de alto nivel, sustentada en la pluralidad política y territorial, en la que se confronten distintas visiones sobre los asuntos que combinan intereses autonómicos y locales y puedan adoptarse

acuerdos sobre políticas generales o sectoriales autonómicas con incidencia en los EE.LL.

2.3.4. Composición

En lo relativo a su composición, cuando este órgano actúe en Pleno, será de carácter mixto, con representantes de la Comunidad Autónoma así como de los EE.LL. y con paridad entre hombres y mujeres⁵¹. 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 EE.LL. 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. Por tanto, el CACL responde a la necesidad de contar con mecanismos de cooperación eficaces para el logro de las finalidades que se pretenden (Toscano y Vilalta, 2008).

Su composición actual es la siguiente:

⁵¹ “Artículo 18

Representación equilibrada: 1. Se garantizará la representación equilibrada de hombres y mujeres en el nombramiento de los titulares de los órganos directivos de la Administración de la Junta de Andalucía cuya designación corresponda al Consejo de Gobierno. 2. A estos efectos, se entiende por representación equilibrada aquella situación que garantice la presencia de mujeres y hombres al menos en un cuarenta por ciento”.

“Artículo 19

Órganos colegiados. 1. Son órganos colegiados los que están compuestos por tres o más miembros que, reunidos en sesión convocada al efecto, deliberan y acuerdan colegiadamente sobre el ejercicio de las funciones que les están encomendadas. 2. En la composición de los órganos colegiados de la Administración de la Junta de Andalucía deberá respetarse la representación equilibrada de mujeres y hombres en los términos previstos en el apartado 2 del artículo 18 de esta Ley. Este mismo criterio de representación se observará en la modificación o renovación de dichos órganos. A tal efecto, se tendrá en cuenta lo siguiente: a) Del cómputo se excluirán aquellos miembros que formen parte del órgano en función del cargo específico que desempeñen. b) Cada una de las instituciones, organizaciones y entidades que designen o propongan representantes deberá tener en cuenta la composición de género que permita la representación equilibrada.

Tabla 6*Composición del CACL*

Representación autonómica	Representación local
La persona titular de la Consejería competente sobre régimen local	La persona titular de la Presidencia de la asociación de municipios y provincias de carácter autonómico de mayor implantación en Andalucía
La persona titular de la Viceconsejería competente sobre régimen local	Ocho personas vocales, cuya designación se realizará por el órgano competente de la citada asociación de municipios y provincias ⁵²
Siete personas vocales designadas por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía entre personas titulares de órganos directivos con rango de Viceconsejería ⁵³	La persona titular de la Secretaría General de la citada asociación de municipio y provincias
La persona titular del órgano directivo competente sobre régimen local, con	

⁵² “Los componentes de la sesión constitutiva del CACL de fecha 30 de junio de 2008, fueron los siguientes miembros: Presidenta: Doña Clara Aguilera. Consejera de Gobernación. Vocales por la C.A. de Andalucía: Juan Antonio Cortacero Montijano. Viceconsejero de Presidencia. Doña Carmen Martínez Aguayo. Viceconsejera de Economía y Hacienda. D Juan Ignacio Serrano Aguilar. Viceconsejero de Gobernación. Doña Aurelia Calzada Muñoz. Viceconsejera de Obras Públicas y Transportes. Doña M^a Rocío Allepuz Garrido Secretario General de Planificación y Desarrollo Territorial de la Consejería de Vivienda y Ordenación del Territorio. D. Sebastián Cano Fernández, Viceconsejero de Educación. D. José M^a Oliver Pozo Viceconsejero para la igualdad y Bienestar Social. Y D. Manuel Zafra Víctor. Director General de Administración Local.

Por la FAMP: D. Francisco Toscano Sánchez. Presidente de la FAMP. D. Antonio Nieto Rivera. Secretario General de la FAMP. D. Francisco de la Torres Prados. Alcalde de Málaga. D. Antonio Martínez Caler. Presidente de la Diputación de Granada. D. Félix López Caparrós. Alcalde de Vera. D. Tomás Herrera Hormigo. Alcalde de Algeciras. Doña Rosa Lucia Polonio Contreras. Alcaldesa de Montilla. Doña Antonia Claros Atencia alcaldesa de Torrox y D. Manuel González Rivera. Alcalde de Lepe. Secretaria: Doña Concepción García López. Jefa del Servicio de Régimen Jurídico”.

⁵³ “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. Concretamente se aprueba: Primero. Designar como representantes de la Junta de Andalucía en el Consejo Andaluz de Concertación Local a las personas titulares de las Secretarías Generales o, en su defecto, de las Viceconsejerías con funciones en las siguientes materias: - Hacienda. - Servicios Sociales. - Urbanismo. - Vivienda. - Medio Ambiente. - Educación. – Turismo”.

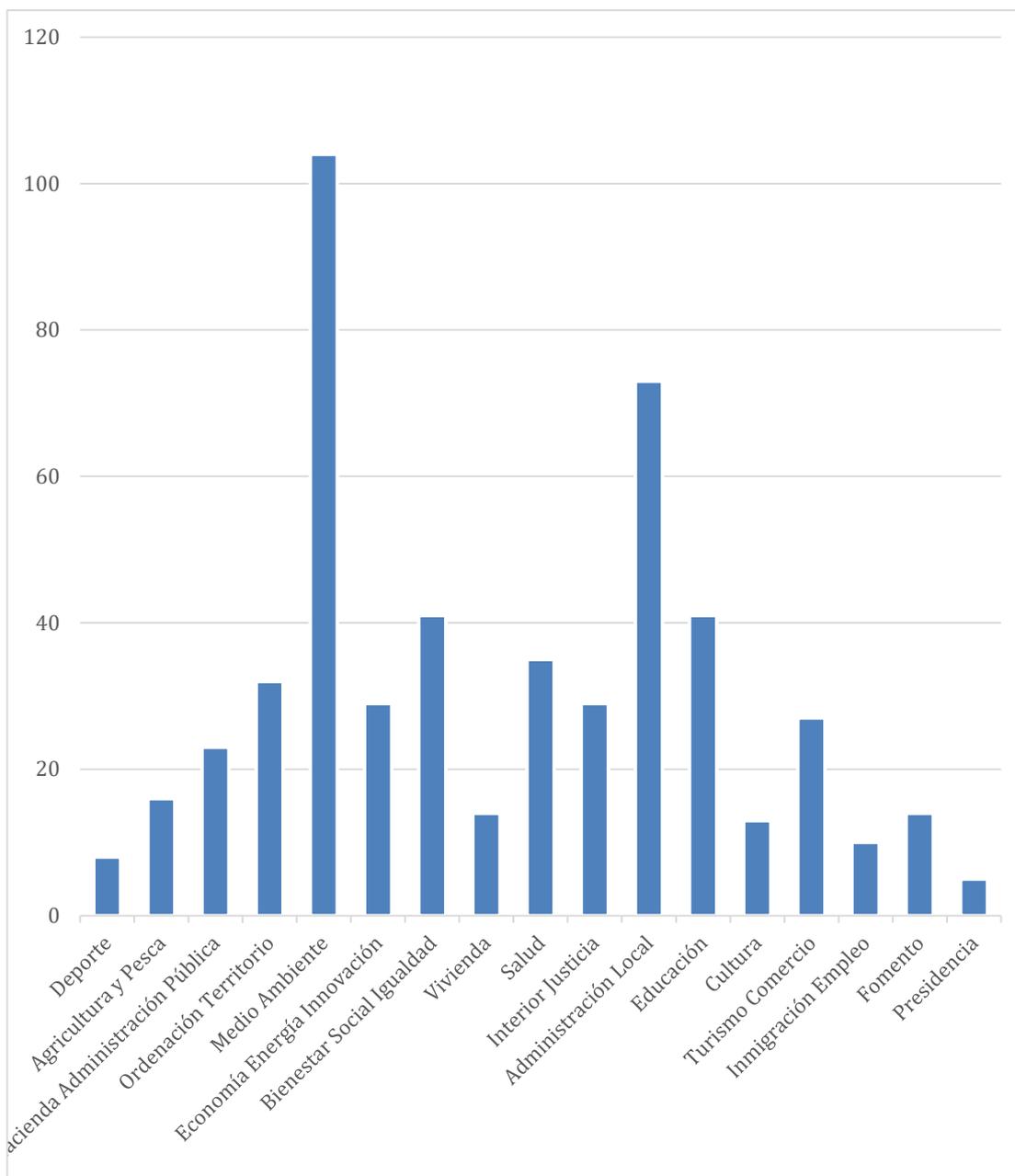
rango de Dirección General, o del órgano que tenga atribuida dicha competencia.	
---	--

Elaboración propia

Como podemos observar, la representación de la Junta de Andalucía en este órgano estará compuesta por el Consejero y Viceconsejero en materia de régimen local y además siete personas vocales designadas por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía entre personas titulares de órganos directivos con rango de Viceconserjería, que hasta la fecha concentran las materias de Hacienda, Servicios Sociales, Urbanismo, Vivienda, Medio Ambiente, Educación y Turismo. Sin embargo, hay materias que, a pesar de tener una importante repercusión local, no van a tener representante de la Consejería respectiva.

Gráfico 10

Gráfico de columnas de las materias de los acuerdos del CACL



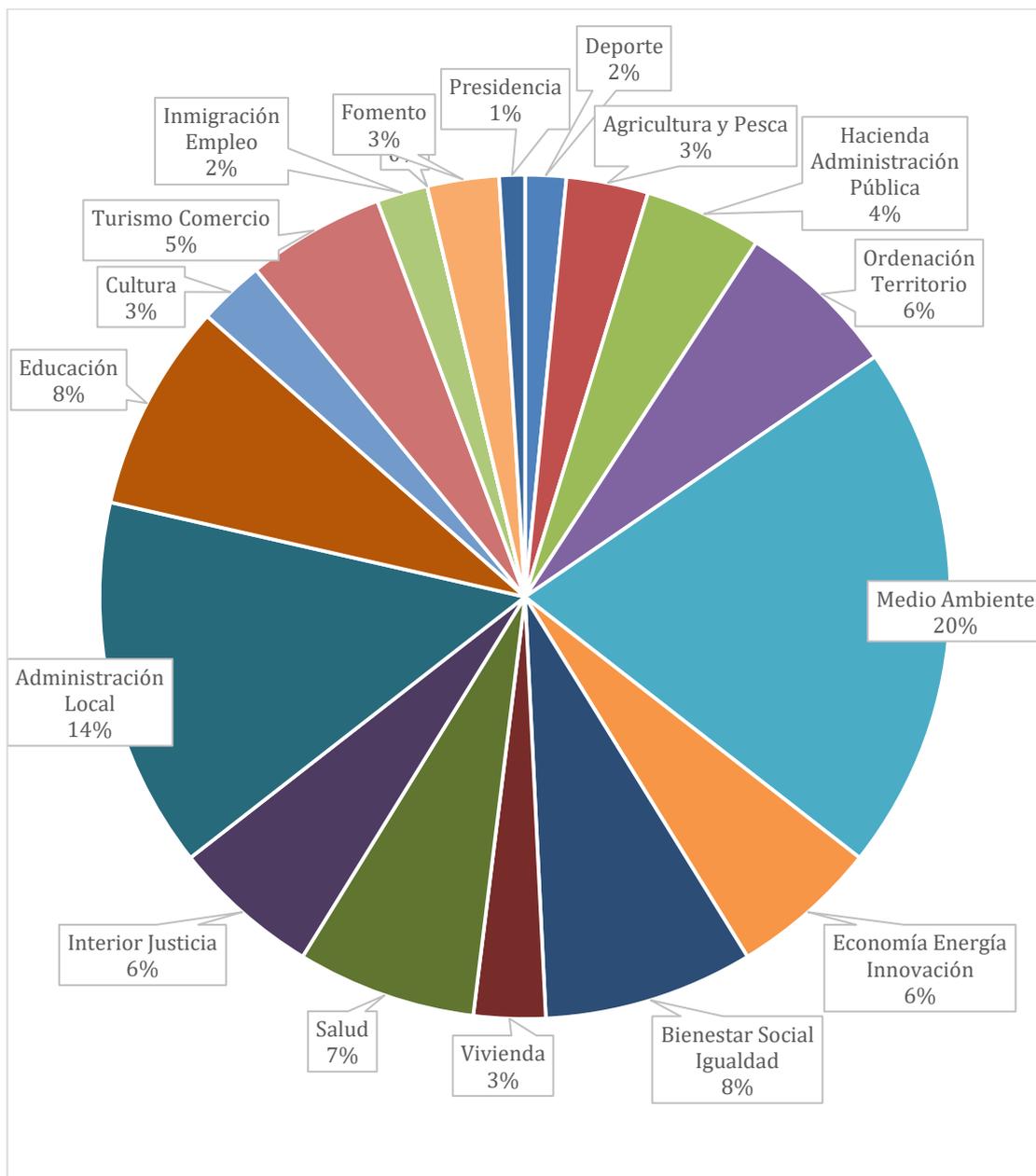
Fuente: Consejo Andaluz de Concertación Local. Elaboración Propia

Así, por ejemplo, no tendrán representación en el CACL por parte de la Junta de Andalucía las materias de Deporte, Agricultura y Pesca, Economía Energía e Innovación, Salud, Interior y Justicia, Cultura Inmigración y Empleo, Fomento y Presidencia. En cualquier caso, vemos que las materias sobre las que versan los acuerdos del CACL se centran sobre todo en aquellas de las

que sí tiene representación la propia Junta de Andalucía, como es el caso de las relativas a Medio Ambiente (20%) y Administración Local (14%), seguidas de materias como son las de Servicios Sociales, Educación (ambas 8%), Ordenación del Territorio (6%). En el otro lado de la balanza encontraríamos materias como Presidencia (1%), Deporte, Inmigración y Empleo (2%).

Gráfico 11

Gráfico circular de las materias de los acuerdos del CACL



Fuente: Consejo Andaluz de Concertación Local. Elaboración Propia

De acuerdo al gráfico anterior y en el supuesto de que estuvieran presentes los miembros de la Comunidad Autónoma según la materia tratada en el CACL, el número de miembros que compondría el Pleno sería muy numeroso.

Por otra parte, la reciente ley señala que *“asistirá a las reuniones del Pleno con voz pero sin voto, una persona en representación de la asociación de las entidades de gestión descentralizada con mayor implantación en Andalucía, cuya designación se realizará por la citada asociación”* (art. 6.3). Esta asociación, en el caso de Andalucía, estaría representada por Federación Andaluza de Entidades Locales Municipales (FAEM). Es una entidad a nivel andaluz que defiende a las Entidades Locales Autónomas de Andalucía (ELA).

Con respecto a la Secretaría, la norma dice que esta será ejercida con voz y sin voto por *“una persona funcionaria, adscrita a la Dirección General competente sobre régimen local, o al órgano que tenga atribuida dicha competencia, que desempeñe, al menos un puesto de jefatura de servicio, designada por su titular”* (art. 6.4).

Termina añadiendo este artículo que, cuando sea necesario por los asuntos que se vayan a tratar, los vocales podrán asistir al Pleno y a la Comisión Permanente *“acompañadas de otras que no posean esa condición, debidamente autorizadas por la Presidencia y podrán ser convocadas a las reuniones del Consejo otras personas representantes de la Junta de Andalucía, o de los Gobierno Locales a propuesta de la parte respectiva”*.

Podemos constatar la falta de invención a la hora de regular la composición del CACL, 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 en el debate final de aprobación del proyecto de ley del CACL de 2007, por una enmienda transaccional propuesta por IU, concretamente la nº 19, 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*⁵⁴. 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. Hablamos 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, como ya hemos señalado más arriba.

Asimismo, el CACL cuenta con una Comisión Permanente encargada de estudiar las propuestas de pronunciamiento o informe relativas a las funciones del CACL, ateniéndose a lo establecido en el art. 3 de la Ley 5/2014. Cuenta con la composición que mostramos a continuación:

“a) En representación de la Junta de Andalucía:

- La persona titular de la Viceconsejería competente sobre régimen local, que la presidirá.

- La persona titular del órgano directivo competente sobre régimen local, con rango de Dirección General.

b) En representación de los Gobiernos locales:

- Una vocalía de la representación de los gobiernos locales, designada por la asociación de municipios y provincias de carácter autonómico de mayor implantación.

- La persona titular de la Secretaría General de la citada asociación de municipios y provincias” (art. 9.3).

2.3.5. Régimen de acuerdos

Conocida su composición, es necesario detenerse en el funcionamiento en cuanto al régimen de sus acuerdos. Este órgano se rige en cuanto a su funcionamiento y régimen interior de acuerdo a su ley de creación, a las normas que la desarrollen, sin perjuicio de que puedan establecerse normas

⁵⁴ Diario de Sesiones nº 138. Página 8997. VII Legislatura. Parlamento de Andalucía 2007. Sevilla.

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 Interior⁵⁵. Como órgano de la Comunidad Autónoma, en lo previsto en la ley de su creación, en las disposiciones que la desarrollen y en sus normas de funcionamiento, así como en los acuerdos que adopte, este órgano se regirá, en cuanto a lo no previsto por las primeras, por la Ley de Administración de la Junta de Andalucía⁵⁶.

En relación al régimen de adopción de acuerdos, cabe destacar un cambio consistente en que, a partir del año 2014, serán aprobados por el voto favorable de todos los representantes, tanto de la Junta de Andalucía como de los EE.LL., haciendo valer el consenso entre las dos partes y suprimiendo el carácter dirimente del voto de la Presidencia. Los acuerdos se adoptarán por consenso entre las representaciones de la Junta de Andalucía y de los EE.LL. Si se diera el caso de no llegar al consenso, *“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).

Sin embargo, existe una única excepción a este régimen de adoptar los acuerdos por consenso y es en el caso previsto en el artículo 3.1 d),⁵⁷ en el que, si no se da el consenso, el acuerdo se considerará adoptado por el voto favorable de la mayoría de sus miembros, existiendo voto de calidad de la Presidencia en caso de empate.

Recientemente, se ha producido el reforzamiento de la Comisión Permanente del Consejo, aumentando el número de sus miembros y elevando el rango de su Presidencia. Asimismo, se ha producido la delegación de

⁵⁵ “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”.

⁵⁶ “Ley 9/2007, de 22 de octubre de la Administración de la Junta de Andalucía. Sección 1ª, del capítulo II del título IV”.

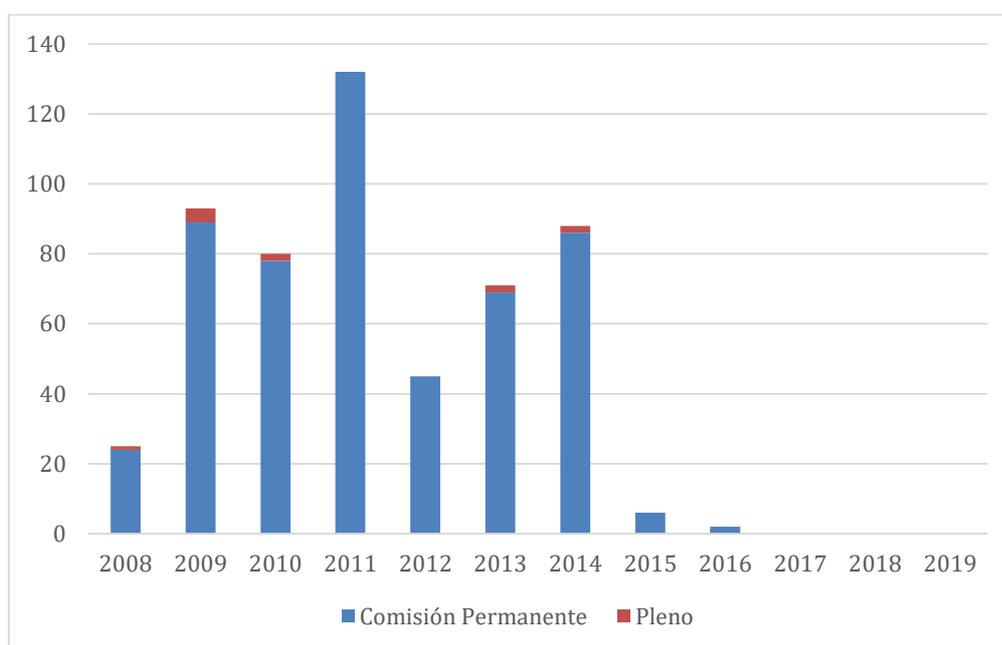
⁵⁷ “Resolver los problemas de interpretación y cumplimiento que puedan plantearse respecto del proceso de transferencia de competencias propias de la Comunidad Autónoma de Andalucía a los municipios conforme a los establecido en el artículo 17.3 de la ley 5/2010, de 11 de junio, así como respecto de 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”.

funciones del CACL en su Comisión Permanente⁵⁸. Concretamente se han delegado las funciones previstas en las letras b), f) g) y k) del art. 3.1 de la ley 5/2014.

La Comisión Permanente desarrolla un papel protagonista en el CACL 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 y realiza las funciones de diálogo.

Gráfico 12

Informes del Pleno y la Comisión Permanente del CACL



Fuente: Consejo Andaluz de Concertación Local. Elaboración Propia

2.3.6. 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

⁵⁸ 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. (BOJA nº 65 de 5 de abril de 2017). Y Corrección de error BOJA nº 72 de 18 de abril de 2017) pág. 181.

una clasificación de las funciones del citado Consejo conforme a la misma. Tras la modificación que aportó la Ley 5/2014, y tomando como referencia la anterior clasificación, podemos a su vez clasificar nosotros 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 a), b), d), f), g) y párrafo segundo del citado artículo 3:

“a) Ser consultado en la tramitación parlamentaria de las disposiciones legislativas y planes que afecten de forma específica a las entidades locales, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 95 del Estatuto de Autonomía para Andalucía y en los términos que establezca el Reglamento del Parlamento de Andalucía.

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, conforme a lo 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 los EE.LL, incluyendo la reversión de las mismas.

f) Emitir su parecer en los procedimientos de creación y supresión de municipios o de alteración de sus términos, de conformidad con lo

dispuesto en el artículo 97.5 y en el artículo 98.4 de la Ley 5/2010, de 11 de junio.

g) Emitir informe en los procedimientos de cambio de nombre y de capitalidad de los municipios, de acuerdo con lo establecido en el artículo 108.1 de la Ley 5/2010, de 11 de junio”.

Dentro de este apartado, podemos distinguir, por un lado, las funciones de consulta al CACL en procesos con la Administración andaluza que corresponderían con los párrafos b), d), f) y g) y, por otro, los procesos de consulta con el Parlamento andaluz al que se refiere el apartado a).

Como ya hemos señalado, 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, en la medida que afecten de forma específica a las Corporaciones locales. El problema es que deberá hacerse en los términos que establezca el Reglamento del Parlamento de Andalucía y hasta la fecha no se ha producido modificación del citado Reglamento de la Cámara para establecer cómo realizar este procedimiento. El CACL solo ha sido consultado en la tramitación parlamentaria del Proyecto de Ley de Autonomía Local de Andalucía y el Proyecto de Ley de Participación de las EE.LL. en los tributos de la Comunidad Autónoma. La comparecencia fue en la Comisión de Gobernación y Justicia del Parlamento. En ella compareció el Presidente de la FAMP, Vicepresidente del CACL, en el que delegó a tal fin el Presidente del CACL.

Con respecto a las funciones de relación con la Administración de la Junta de Andalucía, en primer lugar, nos encontraríamos con la recogida en el párrafo b), que trata sobre la actividad de informar aquellos proyectos normativos cuando el órgano proponente rechace las observaciones del CAGL (art. 3.1.b).

A partir del 2014 se puede emitir un nuevo informe por parte del CACL. Esto se establece concretamente en el artículo 5⁵⁹. 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, que, como hemos dicho, se aprobó por una mayoría cualificada y, sin embargo, con la nueva regulación realizada al CACL, 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 autónoma a las observaciones realizadas por el CAGL, este deberá solicitar motivadamente por mayoría de dos tercios un informe al CACL.

Con este cambio se ha visto disminuido el número de reuniones y de encuentros, tal y como hemos visto en los anteriores gráficos, con la consecuencia negativa de la pérdida de diálogo en un foro de encuentro como este. Y es que la intervención del CACL va a verse reducida sólo al caso de discrepancia entre el CAGL y la Consejería que los promueva, intentando, de esta manera, que este órgano mixto Junta-EE.LL. lleve a cabo un acercamiento de posturas y evitar recurrir a los tribunales cada vez que surjan desacuerdos entre las dos administraciones, aunque realmente esta última opción es realmente una quimera. Una especie de Comisión Bilateral de las que el Estado tiene con las CC.AA., o la Comisión Bilateral creada en el ámbito vasco.

Con la nueva regulación se ha derogado la ley 20/2007. Asimismo, deroga el apartado 2 del artículo 2 del Reglamento del Funcionamiento del CAGL, aprobado mediante Decreto 263/2011, de 2 de agosto, incorporando a las funciones del CACL la acción de informar las disposiciones que desarrollen planes o disposiciones de carácter general adoptadas por el Consejo de

⁵⁹ “Artículo 5. Emisión de informes a solicitud del Consejo Andaluz de Gobiernos Locales”.

“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”.

Gobierno, para favorecer el conocimiento de la opinión de los EE.LL. en la elaboración de las mismas y en consonancia con las funciones atribuidas al respecto al CACL. Esto supone, de entrada, una ampliación de lo previsto en el EAAAnd y coincidimos con Toscano y Vilalta (2008), en cuanto a que:

“En nuestra opinión, con estos supuestos se está ampliando claramente el ámbito estatutario de consulta del Consejo en relación a las decisiones del ejecutivo autonómico, puesto que el Estatuto sólo hacía referencia a la actividad planificadora, sin mencionar de forma expresa los anteproyectos de ley del Gobierno andaluz, ni mucho menos sus reglamentos” (p.121).

En segundo término, supone una doble obligación en el trámite de anteproyectos de ley, proyectos de disposiciones generales y propuestas de planes que procedan del ámbito 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 EE.LL., 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 conformidad con el artículo 5 de la ley de 2014. Aquí se produce una doble participación de la representación de los EE.LL. Primero, a través del CAGL y después del CACL. Pero este procedimiento no ha sido usado hasta la fecha.

Por otra parte, las otras dos funciones, esto es, las recogidas en los párrafos f) y g) serían procedimientos normalizados que deberá conocer el CACL en la medida que afectan a los EE.LL. andaluces. Esta función de consulta es preceptiva según lo dispuesto en la citada Ley.

En numerosas ocasiones y a pesar de la obligación legal expuesta, la Comunidad Autónoma, a través de sus Consejerías, ha prescindido del informe: en 2009 en tres ocasiones, en 2010 en 2 ocasiones, 2011 en 8

ocasiones, en 2012, en una ocasión; a pesar de la advertencia de posible nulidad en la que pueda incurrir⁶⁰.

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 los EE.LL. No parece 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. Lo óptimo sería que esta función estuviera reservada a un órgano imparcial.

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

“c) En el marco de lo previsto en el artículo 93.1 del Estatuto de Autonomía para Andalucía, y en la sección 4.ª del capítulo II del título I de la Ley 5/2010, de 11 de junio, formular propuestas al Consejo de

⁶⁰ Así se pueden mencionar el acuerdo de la Comisión Permanente del CACL de fecha 18 de diciembre de 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 de noviembre de 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 de enero de 2009 (publicado en el BOJ A 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 de noviembre de 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”.

Gobierno de la Junta de Andalucía sobre la transferencia y delegación de competencias a los EE.LL.

e) Formular propuestas al órgano competente, relativas a objetivos, prioridades y financiación de los EE.LL, 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 a la Consejería competente sobre régimen local 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 los municipios y con los demás EE.LL de Andalucía para la consecución de los fines previstos en el artículo 60 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, a través de las entidades e instrumentos para la cooperación territorial establecidos en el artículo 62 de la citada ley”.

Un órgano como este, que tiene una importancia destacada en la medida en que en él se articulan las relaciones institucionales de las EE.LL. con la Junta de Andalucía, recogido estatutariamente, debe ser un escenario idóneo para hacer 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 debe ser patente, se muestra a la vista de los acuerdos realizados completamente estéril. Y prueba de ello es que del análisis de estos acuerdos no consta que se haya realizado ninguno.

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 de la Junta de Andalucía mediante los que se solicite del Consejo de Ministros

la disolución de los órganos de las corporaciones locales, en los supuestos de gestión gravemente dañosa para los intereses generales” (art. 3 j)).

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. Dentro de esta clasificación encontramos que el CACL *“podrá ser consultado sobre aquellas cuestiones que por su naturaleza o trascendencia en relación con el ámbito local considere necesario someter a su consideración la persona titular de la Consejería competente sobre régimen local”*. Este último supuesto sería el de poder participar en cualquier otra información que se le atribuya mediante norma autonómica de rango legal.

Por otra parte, se debe destacar, como lo hacen (Toscano y Vilalta, 2008), que, dentro del listado de funciones del CACL, no se han incluido las de designación de los representantes locales en aquellas instituciones autonómicas andaluzas que pueden tener incidencia sobre los EE.LL. Estas funciones se excluyen expresamente del ámbito de competencias del Consejo por el segundo párrafo de la Disposición Adicional primera de la ley reguladora del mismo, donde se dice que *“cuando las referencias normativas se efectúen a la designación de representantes de gobiernos locales en entidades y organismos públicos u órganos consultivos, se entenderán hechas a la asociación de municipios y provincias de carácter autonómico de mayor implantación”*.

Esta previsión denota una completa desconsideración con los EE.LL. y con la representación que esta pueda tener. Parecería lógico que, si se debe conocer el parecer de los EE.LL. andaluces sobre la idoneidad de la propuesta de nombramiento de algún cargo que deba tener un previo conocimiento el ámbito local, se debería consultar con el CAGL, órgano monista de representación exclusiva de los EE.LL. andaluces, y no a la asociación más representativa, equiparando una institución pública regida por el Derecho Administrativo con una asociación privada. En todo caso y de acuerdo con las funciones anteriormente vistas, las podemos clasificar en el siguiente cuadro:

Tabla 7 Número de informes por año y función del CACL

Función Año	Consulta								Propuesta delegación y prioridades de financiación de EELL	Información Disolución EELL	Cualquier otra atribuida por la ley	
	Trámite parlamentario de leyes o planes	Informar						Creación supresión de EELL				Cambios de nombre y capitalidad
		Ante Proyecto o de ley	Decreto ley	Decreto legislativo	Plan	Decreto	Orden					
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	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
2019	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	

Fuente: Consejo Andaluz de Concertación Local. Elaboración propia.

En 2008 hubo un total de 25 informes, adoptados todos en Comisión Permanente. No se adoptó ningún informe en pleno sobre alguna competencia atribuida al CACL. Sin embargo, el pleno se reunió en dos ocasiones el día 30 de junio en sesión constitutiva y donde además se aprobaron la constitución de la Comisión Permanente y el nombramiento de sus miembros. Además, se presentó el borrador de Reglamento de normas internas y de funcionamiento del CACL. La siguiente reunión se celebró el 5 de noviembre en la que intervino el Excmo. Sr. Presidente de la Junta de Andalucía y el Sr. Presidente de la FAMP. En esta reunión no se adoptaron acuerdos.

En el año 2009 hubo un total de 87 informes, aunque en la tabla anterior solamente quedan reflejados 85. La razón por la cual no aparecen esos informes radica en que no hemos incluido en la tabla los informes sobre el Reglamento Organización y Funcionamiento del CACL y sobre la Delegación de competencias en Comisión Permanente. Por otra parte, queremos indicar que, de los 8 anteproyectos de ley informados, tres de ellos se adoptaron en Pleno, concretamente los Anteproyectos de la ley de Vivienda, de la LAULA, y el de Participación de las EE.LL. en los Tributos de la Comunidad Autónoma. También el Pleno acordó informar sobre la creación de dos EE.LL. y otros dos informes versaron sobre el funcionamiento del CACL, concretamente sobre la propuesta de Reglamento de organización y funcionamiento y régimen interior y sobre la Delegación del Pleno en la Comisión Permanente del CACL. Los cinco anteproyectos informados en la Comisión Permanente fueron sobre aguas, documentos, archivo y patrimonio documental, modificación de varias leyes para su adaptación a la Directiva 2006/123/CE sobre servicios del mercado interior, anteproyecto de lenguaje de signos y por último sobre la Sanidad Pública Andaluza.

En el año 2010 hubo un total de 78 informes. De ellos hay que destacar los informes sobre tramitación parlamentaria del Proyecto de Ley de Autonomía Local de Andalucía y del Proyecto de ley reguladora de la participación de las Entidades Locales en los tributos de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Estos fueron informados previamente a su aprobación por el Pleno por la Comisión Permanente del CACL. Asimismo se

informó sobre la tramitación parlamentaria de la Proposición de ley de Aguas de Andalucía.

En el año 2011 se realizaron un total de 134 informes y cabe destacar que el informe sobre el reglamento de funcionamiento del CAGL no fue aprobado por el Pleno que, por otra parte, no celebró ninguna reunión y fue dictaminado por la Comisión Permanente. En ese año se sometieron a informe varios proyectos de ley como el de Turismo, Sociedades Cooperativas, Ordenación Urbanística y Parejas de Hecho.

En el año 2012 el número de informes fue de 45, en este año sólo se sometió a informe el anteproyecto de ley sobre el Plan Estadístico y Cartográfico de Andalucía 2013-2017.

En el año 2013 el número de informes fue de 72, y de ellos cabe mencionar varios anteproyectos de ley como el de Deporte, Transparencia, de medidas para activar la actividad cultural, sobre consumidores así como el de modificación del CACL.

En el año 2014 el número de informes es de 88, aunque se analizaron 93 disposiciones. En este año se analizaron los anteproyectos de ley de Memoria Democrática, el de Servicios Sociales, de Formación Profesional, de Movilidad sostenible Participación ciudadana, Juventud y Cambio Climático.

En el año 2015 sólo se realizan 6 informes y cabe destacar que el único anteproyecto de ley presentado al CACL fue el de los Derechos y la Atención a las Personas con Discapacidad en Andalucía.

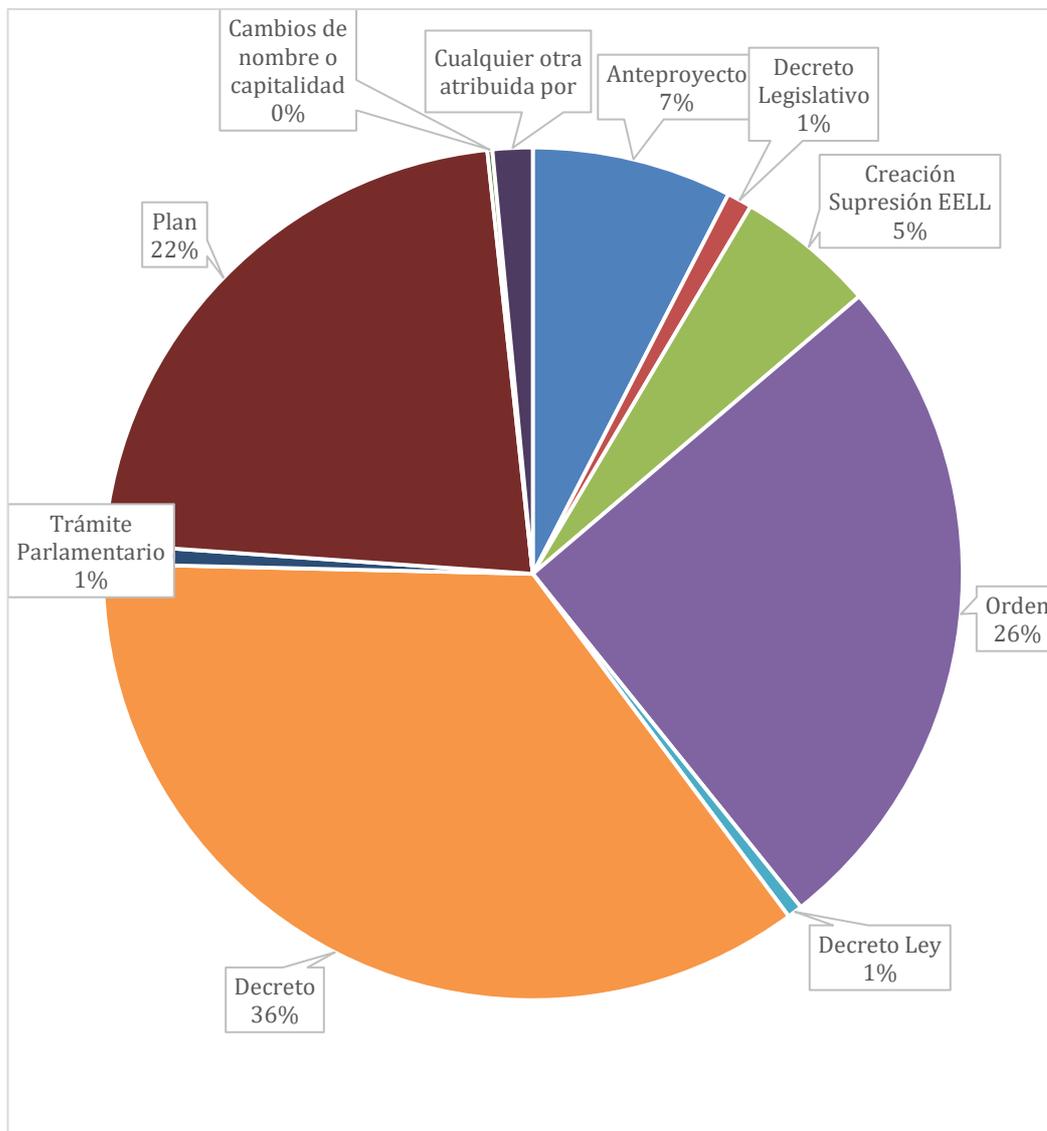
En el año 2016 solo se emitieron 2 informes relativos a la segregación de términos municipales.

En cuanto al año 2017 en la tabla de informes hemos reflejado 4 y en la tabla anterior solo dos. Esto es así porque uno de ellos es referente a la Propuesta de Acuerdo sobre el Reglamento de Organización y funcionamiento y régimen interior del CACL y el otro se refiere a la Propuesta de acuerdo de delegación del ejercicio de funciones en la Comisión Permanente de CACL.

Y como ya hemos señalado, en el 2018 y 2019 no ha habido reuniones de tan importante órgano.

Gráfico 13

Informes del CACL según la función



Fuente: Consejo Andaluz de Concertación Local. Elaboración Propia

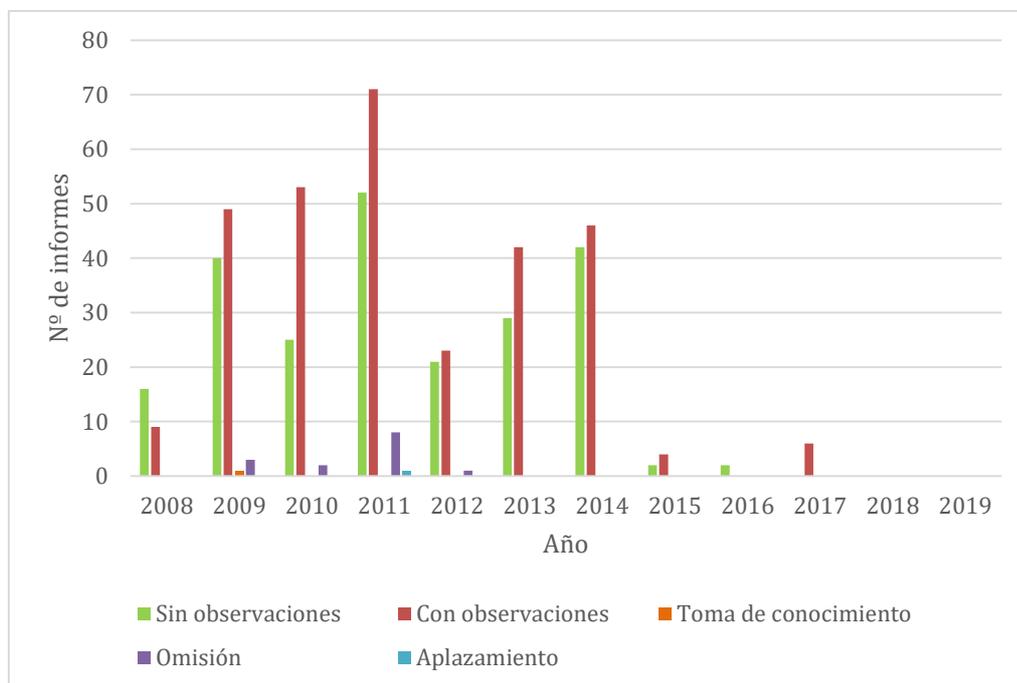
Como podemos observar, el mayor número de informes que ha analizado el CACL se refiere a Decretos y en segundo lugar a Planes, siendo muy inferior el número de informes referidos a Proyectos de Ley o Decretos Ley. Pensamos que, a la vista de los gráficos anteriores, el encuentro de la Comunidad Autónoma con sus EE.LL. es escaso en la medida en que el decreto es un instrumento excesivamente utilizado, imponiendo el criterio autonómico sobre cualquier otro. Lo mismo puede afirmarse del Plan, debido

a que este instrumento pretende desarrollar una actividad que coordina a los afectados, en este caso los EE.LL., situándose el ámbito autonómico en una posición superior.

Por último, los informes que dicta el CACL pueden ser presentados sin observaciones o con observaciones, para analizar hasta qué punto hay un consenso cierto entre ambas instancias políticas. Además, existen otras posibles soluciones del informe como puede ser la simple toma de conocimiento sin establecer ninguna observación, al entender el órgano que, en la medida en que el asunto es conocido por los EE.LL. afectados, este CACL no realiza indicación de ningún tipo. Asimismo, también se ha producido la omisión de algunos informes, lo cual constituye una clara ilegalidad, al ignorar un trámite normativo de la Junta de Andalucía.

Gráfico 14

Informes del CACL sin observaciones, con observaciones, omisión, toma de conocimiento y aplazamiento por años



Fuente: Consejo Andaluz de Concertación Local. Elaboración Propia

En total, encontramos 303 informes con observaciones, 229 sin observaciones, 14 omisiones, 1 toma en conocimiento y 1 aplazamiento.

CONCLUSIONES

La hipótesis que hemos formulado al inicio de nuestro trabajo afirma que los instrumentos y mecanismos de las relaciones intergubernamentales (RIG) existentes entre la Junta de Andalucía y los Entes locales andaluces son escasos, y los existentes, desde su puesta en funcionamiento, no cumplen con el principal objetivo para el que fueron creados debido a causas estructurales. Tras haber realizado este estudio, podemos decir que se verifica la hipótesis planteada, porque no existe un órgano de relación política entre el ámbito autonómico andaluz y sus entes locales, ya que los existentes solo promueven relaciones interadministrativas y no unas verdaderas relaciones intergubernamentales. Los órganos que tienen encomendadas estas funciones de relación son el Consejo Andaluz de Concertación Local y el Consejo Andaluz de Gobiernos Locales. A continuación, concretamos las disfuncionalidades de estos dos órganos que justificarían nuestra hipótesis.

En principio, podemos indicar que los órganos de representación territorial deben cumplir la función para la que han sido creados. Tal y como hemos visto anteriormente, el Senado, en el caso del Estado, debe conformarse como una cámara de representación territorial donde tenga cabida la máxima relación entre el Estado y las CC.AA., para que entre otras muchas funciones puedan establecer lo que la CE determina como básico para un desarrollo normativo que elimine conflictos entre las partes. A la vista de esto, parecería necesario que también en la relación autonómico-local pudiera existir una instancia donde participaran los representantes de las CC. AA. y los representantes de los EE. LL. De esta manera, la legislación sectorial que aquellos aprueben y que afecta a los intereses de los EE. LL., se pueda llevar a cabo bajo el *diálogo*, el *consenso* y sobre todo la *participación* de ambos, para que no ocurra como hasta ahora, donde una de las partes, las CC.AA., oídos los EE.LL., es la que fijan en cada uno de sus ámbitos sectoriales aquello en lo que van a participar los EE.LL de su territorio.

Respecto al Consejo Andaluz de Concertación Local, este es definido como un órgano supremo de colaboración con representación de la Junta de Andalucía y de los Ayuntamientos Andaluces, que actúa como foro para instrumentalizar el diálogo permanente entre ambos niveles territoriales, desarrollando funciones de consulta del desarrollo institucional, legal, social, económico y político de nuestra Comunidad Autónoma que afectan a los intereses locales. En consecuencia, este órgano supuso un avance significativo en la integración de los EE.LL. en la Comunidad Autónoma y en el establecimiento de las RIG entre los dos niveles de gobierno.

Sin embargo, el Consejo Andaluz de Concertación Local parece que no viene a aportar nada nuevo a las relaciones entre la Junta de Andalucía y los EE.LL. andaluces ya que ocupa el mismo lugar que sus antecesores, suponiendo una mera reestructuración de la administración andaluza. Debido a que sus miembros son tanto autonómicos como locales, 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.

Con la reforma del Consejo Andaluz de Concertación Local, introducida por la Ley 5/2014, este órgano sigue contando con la función de informar los anteproyectos de ley y disposiciones generales que pudieran afectar a los intereses locales, siempre y cuando lo requiera el Consejo Andaluz de Gobiernos Locales. Por tanto, actúa como un órgano revisor siempre y cuando el Consejo Andaluz de Gobiernos Locales solicite su participación, algo que no ha hecho hasta la fecha, lo que constituye la causa por la que no se celebran apenas reuniones del Consejo Andaluz de Concertación Local. Por lo tanto, la función de este órgano ha pasado a ser prácticamente insignificante en la medida en que, como hemos demostrado, tras la reforma no se celebran reuniones.

Por lo que se refiere a su composición, hemos llegado a la conclusión de 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 Consejo Andaluz de Gobiernos Locales. Ello pone de manifiesto un

indicador de abandono del sector local, sobre la centralidad de que sea una asociación de derecho privado la que represente a esta parte y no la existencia de un verdadero órgano de previsión legal e institucional.

Además, tras haber estudiado este órgano, hemos podido clasificar las funciones que desarrolla el Consejo Andaluz de Concertación Local como funciones de consulta-informe, funciones de propuesta, funciones de información y una cláusula abierta en la que en el futuro se podrían incluir nuevas funciones. Llama la atención la extensa relación de competencias que contrasta con el reducido número de veces en el que este órgano el Consejo Andaluz de Concertación Local se reúne.

Por su parte, la creación del Consejo Andaluz de Gobiernos Locales constituye una innovación puesto que no existía un órgano de similares características de representación de los EE.LL. en el ámbito autonómico andaluz, donde exponer el parecer y los intereses de la parte local ante la Junta de Andalucía, por lo que ha supuesto un paso más en el respeto a la autonomía local. Sin embargo, este órgano de colaboración ha promovido una participación de los EE.LL. en los asuntos autonómicos con un claro carácter inclusivo, propio de unas relaciones basadas en criterios de jerarquía y autoridad, siendo tratado como un mero colectivo más y no como un verdadero poder territorial. Ello evidencia la encubierta y, a veces, fraudulenta, jerarquía en las relaciones mantenidas entre la comunidad autónoma y las entidades locales y la inequívoca dejación de los representantes locales de la funciones concedidas por un órgano de gran potencialidad política como es el Consejo Andaluz de Concertación Local.

Con la reforma del Consejo Andaluz de Concertación Local de 2014, el Consejo Andaluz de Gobiernos Locales ha sido potenciado en el sentido de que este órgano es el que ahora conoce las propuestas normativas que presenta el ejecutivo andaluz, eliminando la duplicidad que, hasta la fecha, presentaba el funcionamiento de los dos mecanismos.

En cuanto a su composición, sus miembros no representan de una manera proporcional a la planta local andaluza. Podríamos decir que el número de miembros actual no es suficiente para poder representar de forma equitativa a todo el territorio andaluz. Además, existen áreas como Sevilla que están

sobrerrepresentadas en comparación con otras. De ahí que propongamos una nueva composición del Consejo Andaluz de Gobiernos Locales que representaría a la diversidad de los EE.LL. de Andalucía.

Por lo que respecta a su funcionamiento, desde 2010 a 2014 ha existido un solapamiento con el Consejo Andaluz de Concertación Local. Además, esta relación solo se ha producido entre los EE.LL. y el ejecutivo autonómico, echando en falta que se establecieran relaciones con el Parlamento Andaluz, que también forma parte de las instituciones de la Junta de Andalucía. Además, ante las respuestas que ha presentado el ejecutivo andaluz sobre los informes que emite el Consejo Andaluz de Gobiernos Locales, este último siempre ha quedado conforme con la información “expresa y detallada” que contiene tal respuesta. Por lo tanto, esto parece indicar que se tienen más en cuenta las directrices políticas de los partidos que la defensa de los intereses locales. Prueba de ello ha sido que no se ha convocado ninguna reunión del Consejo Andaluz de Concertación Local, precisamente porque no han puesto reparos a la respuesta autonómica. Por lo tanto, esta relación se convierte en un mero trámite administrativo y no en un verdadero proceso de relación entre poderes políticos.

Por consiguiente, pensamos que sería muy beneficioso para este órgano que tuviera una ley propia, al igual que le ocurre al Consejo Andaluz de Concertación Local, para así poder contar con unas mayores garantías a la hora de establecer estas relaciones.

Asimismo, también hemos constatado disfuncionalidades en la financiación de los EE.LL. tal y como viene recogido constitucionalmente, los EE.LL., para poder desarrollar sus competencias en el marco de su autonomía local, necesitan disponer de unos medios financieros que deben ser aportados por, entre otros, la Comunidad Autónoma. Debe tratarse de fondos de carácter incondicionado, para así cumplir los preceptos constitucional y estatutario. Adicionalmente, dentro de ese marco financiero, pero de forma secundaria a la financiación indeterminada, se podrán establecer programas específicos de financiación. Por lo tanto, estas deben ser las líneas de financiación local, donde no deberían tener cabida las subvenciones a los EE.LL. y de haberlas, ser excepcionales, debido a que ello provocaría que estos no puedan

establecer sus prioridades según sus necesidades sino según la línea de subvención fijada por la comunidad autónoma. Además, la política local estaría afectada por la inmediatez y la falta de condiciones favorables para la estrategia a largo plazo por el carácter anual de la subvención. Todo ello podría facilitar el surgimiento del clientelismo político. En consecuencia, esta forma de financiación avalaría la relación jerárquica de carácter inclusivo que se produce entre el poder autonómico y el local.

A la vista de esta situación, se constata que en Andalucía no existen unas verdaderas relaciones intergubernamentales entre el ámbito autonómico y el local. Pensamos que se deben establecer unas verdaderas RIG ya que así se dotaría de la importancia que se merece al ámbito local. Además, sería mucho más beneficioso para ambas partes porque con ellas se permite que los dos actores que se relacionen participen en igualdad en la toma de decisiones de las políticas públicas. Asimismo, en el ámbito de las RIG se producen todo tipo de encuentros informales que no están sujetos a una norma, lo que aporta una mayor riqueza y flexibilidad. También genera más riqueza que las RIG se puedan establecer con el poder legislativo autonómico al incluir también a otros actores políticos que no forman parte del gobierno.

Además, nos encontramos con un poder local devaluado, porque no puede ser que un mismo poder (el autonómico) establezca las competencias locales y los órganos de relación entre ambos actores. Las competencias locales deberían estar contempladas en la Constitución.

Por lo tanto, podemos afirmar que en Andalucía existe un déficit de instrumentos de cooperación política, a diferencia de lo que ocurre entre el Estado y las CC.AA., que podría servir de modelo a seguir para el ámbito autonómico y local de Andalucía. Se echa de menos un lugar de encuentro donde se fomente esta cooperación entre la Junta de Andalucía y los gobiernos de los EE.LL. de la Comunidad Autónoma andaluza. Se trataría de un órgano supremo que tendría como misión fundamental la búsqueda de marcos de colaboración y no de coordinación, como ocurre en la actualidad. No puede situarse el ámbito autonómico en una posición superior al ámbito local, sino que debe tratarse de un foro de auténticas RIG. Es por ello que también se propone que para que exista una mejor relación entre ambos sectores, el

Consejo Andaluz de Concertación Local no debe ser una segunda instancia, sino que debería intervenir en primer lugar, de tal manera que el Consejo Andaluz de Gobiernos Locales intervendría una vez formalizada jurídicamente la política. No significaría esta intervención un mero control de legalidad sino una manera de garantizar la capacidad decisoria a los gobiernos locales en relación a la regulación propuesta

De esta forma, el Consejo Andaluz de Concertación Local es un órgano 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. En él, se llegaría a acuerdos de carácter político sobre políticas generales o sectoriales de la Administración autonómica con incidencia en las administraciones locales. Se trataría de considerar al Consejo Andaluz de Concertación Local como un órgano de diálogo político que intervendría en primer lugar en las relaciones entre los dos sectores bajo el dialogo, el consenso y sobre todo la participación de ambos; y al Consejo Andaluz de Gobiernos Locales, como un órgano de salvaguardia de la autonomía local que intervendría a posteriori.

En definitiva, entendemos que es necesario, en cualquier momento, 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 EE.LL. que constituyen una parte fundamental de la estructura institucional del ámbito andaluz. Es necesario que todo proceso político sea, cuando menos, deliberativo y más aún con los EE.LL., ya que hablamos de un nivel de gobierno propiamente dicho que ha de hacer valer su autonomía.

BIBLIOGRAFÍA

- 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
- Agranoff, R. (1997). Las relaciones y la gestión intergubernamentales, en R. Bañón y E. Carrillo (Eds.) *La nueva administración pública* (pp. 125-170) Madrid: Alianza Universidad Textos.
- Aja, E. (2003). El Estado Autonómico. Federalismo y hechos diferenciales. Madrid: Alianza Ensayo.
- _____ (2017). *Estado autonómico y reforma federal*. Barcelona: Alianza Editorial.
- Agudo Zamora, M.J., (2006). Reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía: Contexto e inicio. *Centro Estudios Andaluces*. Sevilla. Recuperado de: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6559297>
- Alberti Rovira, E. (2004). La representación territorial. En *Fundamentos: Cuadernos monográficos de teoría del estado, derecho público e historia constitucional*, 3. Recuperado de: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=1102372>
- Alonso de Antonio, J.A. (2002). Consideraciones sobre una posible Ley General de Cooperación Autonómica. *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid*, 97, p. 116. Recuperado de: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=637504>
- Anderson, W. (1960). *Intergovernmental Relations in Review* [Relaciones Intergubernamentales en revision]. Minneapolis: University of Minnesota Press.

- Arbós Martín, J. (2006). Relaciones intergubernamentales: estado de la cuestión, cuestión de Estado. En *Las relaciones intergubernamentales en el Estado Autonómico. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales*, 11, 103-119. Madrid. Recuperado de: <https://portalfuturub.ub.edu/PU255609>
- Bañón, R; y Carrillo, E. (Comp.) (1997). *La nueva administración pública*. Madrid: Alianza.
- Barnés, J. (2008). *La transformación del procedimiento administrativo* Sevilla: Global Law Press Editorial Derecho Global.
- Bassols Coma, M. (1979). Las relaciones entre la Administración periférica del Estado y las Comunidades Autónomas en la Constitución, *Revista de Administración Pública*, 89, 61-78. Recuperado de: <file:///C:/Users/usuario/Downloads/Dialnet-LasRelacionesEntreLaAdministracionPerifericaDelEst-1059139.pdf>
- Blanco Valdés, R. (2018). Senados, representación política y representación territorial: Reflexiones sobre una extendida confusión. En *Revista Estudios Institucionais*, 4, 1. Recuperado de: https://www.researchgate.net/publication/327191765_SENADOS_REPRESENTACION_POLITICA_Y_REPRESENTACION_TERRITORIAL_REFLEXIONES SOBRE UNA EXTENDIDA CONFUSION
- Boletín Oficial del Parlamento de Andalucía de 4 de mayo de 2010, VIII Legislatura, núm. 450 Recuperado de <https://www.parlamentodeandalucia.es/webdinamica/portal-web-parlamento/pdf.do?tipodoc=bopa&id=48253> Consultado el 30 de agosto de 2017.
- Camero Casado, E. y Fernández Ramos, S. (2007). *Manual básico de Derecho Administrativo*, (4ª edición). Madrid: Editorial Tecnos, p. 65.
- Cameron, D. (2001). La estructura de las Relaciones Intergubernamentales. *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, 167. Recuperado de <http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/SHS/pdf/167-fulltext167spa.pdf>

- Canales Aliende, J. M. y Pérez Guerrero, P. L. (2002). *Introducción al gobierno y a la gestión local*. Alicante: Editorial Club Universitario
- Cerrillo Martínez, A (2016). Administraciones y entidades públicas electrónicas: El funcionamiento electrónico del sector público y las relaciones interadministrativas electrónicas, en H. Gosálbez Pequeño *La Ley 40/2015, de 1 de octubre de Régimen Jurídico del Sector Público y de las Administraciones Locales..* Tal. Nº 100. CEMCI. Granada.
- Cidoncha Martín, A. (2011). El Senado y su reforma (un clásico de nunca acabar. En *Revista Jurídica Universidad Autónoma de Madrid*, 23, 2011-I, pp. 168-173. Recuperado de: <https://revistas.uam.es/revistajuridica/article/view/5997>
- Colino, C. (2012). Las relaciones intergubernamentales en España: un estado de la cuestión y algunas consideraciones en perspectiva comparada en *La práctica de la cooperación intergubernamental en España. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales*, pp. 35-36 Madrid.
- _____ (2017). Las relaciones intergubernamentales, en J. A. Olmeda Gómez (coord.) *Las Administraciones Públicas en España*, p. 238. Valencia: Tirant lo Banch. Valencia.
- Consejería de Cultura y Patrimonio de la Junta de Andalucía. Informe de 5 de noviembre de 2019 de la Dirección de Patrimonio Histórico y Documental. Recuperado de https://www.juntadeandalucia.es/export/drupaljda/normativa_en_elaboracion/19/07/informe_valoracion_informes_preceptivos_04-11-19%20firmado.pdf Consultado el 26 de marzo de 2020
- Consejería de Turismo, Regeneración, Justicia y Administración Local. Junta de Andalucía. Acuerdos del Consejo Andaluz de Concertación. Recuperado de <https://www.juntadeandalucia.es/organismos/turismoregeneracionjusticiaayadministracionlocal/areas/administracion-local/consejo-concertacionlocal/paginas/acuerdos-consejo-concertlocal.html>. Consultado el 20 de enero de 2019

- Consejo Consultivo de Andalucía. Dictamen nº 827/2009, de 10 de diciembre.
Consultado el 11 de junio de 2017
- Corzo, S. (2002). El clientelismo político como intercambio. *Instituto de Ciencias Políticas y Sociales*, 206, p. 14. Barcelona. Recuperado de <https://core.ac.uk/download/pdf/13283213.pdf>.
- Costa, P. (2005). El problema de la representación política: una perspectiva histórica” en: R. del Águila (coord.), *La representación en el Derecho, Anuario de la Facultad de Derecho de la UAM* (Madrid: UAM-BOE).
- Dahl, R. (1971). *Poliarchy: Participation and Opposition* [Poliarquía: Participación y Oposición] Connecticut: Yale University Press.
- Decreto 263/2011, de 2 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de Funcionamiento del Consejo Andaluz de Gobiernos Locales, en línea. Recuperado de: <http://www.juntadeandalucia.es/boja/2011/158/d2.pdf>, consultado el 19 de noviembre de 2016.
- Decreto 12/2016, de 12 de febrero, del Consell, por el que se regula la Comisión Mixta de Cooperación entre la Generalitat y la Federación Valenciana de Municipios y Provincias. Recuperado el 8 de julio de 2021 de: https://noticias.juridicas.com/base_datos/CCAA/569253-d-12-2016-de-12-feb-ca-valenciana-regula-la-comision-mixta-de-cooperacion.html.
- Díaz-López, C. (1985). Centre-periphery structures in Spain: From historical conflict to territorial-consociational accommodation? [Estructuras centro-periferia en España: ¿Desde el conflicto histórico a la acomodación territorial consociacional?] en Y. Meny y V. Wright (Eds.) *Centre-Periphery relations in Western Europe*, pp. 217-246. Londres: Allen & Unwin.
- Dupuy, F. (1985). The Political-Administrative System of the Department in France [El Sistema Político-Administrativo del Departamento en Francia], en Meny, Y; y Wright, V. (Eds.) *Centre-Periphery relations in Western Europe*, pp. 79 – 103. Londres: Allen & Unwin.

Falleti, T. (2010) *Decentralization and subnational politics in Latin America*. [Descentralización y política subnacional en Latinoamérica] New York: Cambridge University Press

FAMP designa a representantes en el Consejo Andaluz de Concertación Local y en el Consejo Andaluz de Gobiernos Locales. Europa Press Andalucía. 24 de febrero de 2020. Recuperado de <https://www.europapress.es/andalucia/noticia-famp-designa-representantes-consejo-andaluz-concertacion-local-consejo-andaluz-gobiernos-locales-20200224173535.html> Consultado el 23 de marzo de 2020.

Federación Andaluza de Municipios y Provincias (FAMP). Memoria de Gestión. 8ª Asamblea General. 2011, p. 15. Recuperado de http://transparencia.famp.es/export/sites/famp/es/transparencia/gallerias/IND-15-gestion-2016-2019/memorias/mem_famp2012.pdf.

Federación Andaluza de Municipios y Provincias (FAMP). Informes emitidos por años. Consejo Andaluz de Gobiernos Locales. Recuperado de <http://www.famp.es/es/institucional/participacion-de-la-famp-en-organismos/consejo-andaluz-de-gobiernos-locales/informes-emitidos/> Consultado el 18 de diciembre de 2017.

Fenichel Pitkin, H. (1985). *El concepto de representación*. Madrid: Centro Estudios Constitucionales.

Fernández Farreres, G. (2000). Las relaciones organizativas en la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común tras la modificaciones introducidas por la Ley 4/1999, de 13 de enero. *Revista Andaluza de Administración Pública*, 37, p. 4. Recuperado de: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=661962>

_____ (2009). Las entidades locales ante la actividad de fomento mediante subvenciones de las comunidades autónomas. *Fundación Democracia y Gobierno Local*, pp. 28-39. Recuperado de: <http://repositorio.gobiernolocal.es/xmlui/handle/10873/567>

- Font i Llovet, T. (2006). El régimen local en la reforma de los Estatutos de Autonomía, *Centro de Estudios Políticos y Constitucionales*, pp. 11-39. Recuperado de: <https://www.acalsl.com/wp-content/uploads/2010/11/El-regimen-local-en-la-reforma-de-los-estatutos-de-autonomia.pdf>
- _____ (2008). Gobierno Local y Estado autonómico. Serie claves del gobierno local, 7. *Fundación Democracia y Gobierno local*. Recuperado de: https://repositorio.gobiernolocal.es/xmlui/bitstream/handle/10873/862/claves07_01_inicio.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Gamero Casado, E. y Fernández Ramos, S. (2020). *Manual Básico de Derecho Administrativo*. Madrid: Tecnos.
- García de Enterría, E. (1972). Administración local y Administración periférica del Estado: problemas de articulación. En *La Administración española*. Madrid: Alianza Editorial.
- García Guitián, E. (2009). Representación y participación: la rendición de cuentas en las democracias representativas. Manuel Menéndez Alzamora. Editor, *Participación y representación política*. CEU Universidad Cardenal Herrera. Tirant lo Blanch, Valencia.
- García Pelayo, M. (1977). *Las transformaciones del estado Contemporáneo*. Madrid. Alianza.
- Grifo Benedicto, M. A. (2009). *Las Entidades Locales y las Relaciones Interadministrativas. La falsa idea de igualdad de las Entidades Locales*, p. 44. Madrid: lustel.
- Hanf, K. (1979). Introduction en K. Hanf y F. Scharpf, (Eds), *Interorganizational policy – making* [Elaboración de políticas inter-organizacionales] Londres: Sage.
- Hesse, J. (1987). The Federal Republic of Germany: From Cooperative federalism to joint policy-making [La República Federal Alemana: Desde

el federalism cooperativo a la articulación en la elaboración de políticas] *West European Politics* 10 (4), pp. 70-87.

Hernández, A. (2006). Relaciones Intergubernamentales, en *Espacios Públicos*, (9), 18, pp. 36-53. Recuperado de: <http://www.redalyc.org/pdf/676/67601804.pdf>.

Hooghe, L. and Gary, M. (2001). *Multi-Level Governance and European Integration [Gobernanza Multinivel e Integración Europea]*. Lanham, MD: Rowman & Littlefield.

INE (2020). Cifras oficiales de población resultantes de la revisión del Padrón municipal a 1 de enero. Madrid: Instituto Nacional de Estadística.

Junta de Extremadura (2020): “El Consejo de Política Local de Extremadura (COPLLE) ampliará la autonomía política y financiera de las administraciones locales”. 4 de marzo de 2020. Recuperado de <http://www.juntaex.es/comunicacion/noticia&idPub=29857#.Xpw3H8gzblU> Consultado el 16 de abril de 2020.

Krane, D. y Wright, D. S. (1998). Intergovernmental Relations, [Relaciones Intergubernamentales] en J. M. Shafritz, ed., *International Encyclopedia of Public Policy and Administration*. Boulder: Westview Press.

Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Recuperado de <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1992-26318> Consultado el 8 de junio de 2018

Ley 57/2003, de 16 diciembre, de Medidas para la Modernización del Gobierno Local. Recuperado de <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2003-23103> Consultado el 9 de abril de 2017

Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local. Recuperado de https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2013-13756 Consultado el 25 de febrero de 2019

Ley Orgánica 6/1981, de 30 de diciembre, de Estatuto de Autonomía de Andalucía. Recuperado de

<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1982-633> Consultado el 19 de febrero de 2017

Ley 12/2010, de 19 de mayo, del Consejo de Gobiernos Locales. Comunidad Autónoma de Cataluña. Recuperado de http://noticias.juridicas.com/base_datos/CC.AA./ca-l12-2010.html Consultado el 19 de febrero de 2017

Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi. Recuperado de https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2016-4171 Consultado el 9 de abril de 2017

Ley 6/2010, de 11 de junio, reguladora de la participación de las entidades locales en los tributos de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Recuperado de <https://www.juntadeandalucia.es/boja/2010/123/1> Consultado el 25 de febrero de 2019

Ley 5/2012, de 26 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2013. Recuperado de <https://www.juntadeandalucia.es/boja/2012/254/1> Consultado el 19 de febrero de 2017

Ley 7/2013, de 23 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2014. Recuperado de <https://www.juntadeandalucia.es/boja/2013/254/1> Consultado el 19 de febrero de 2017

Ley 6/2014, de 30 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2015. Recuperado de <https://www.juntadeandalucia.es/boja/2014/255/2> Consultado el 19 de febrero de 2017

Ley 10/2016, de 27 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2017. Recuperado de <https://www.juntadeandalucia.es/boja/2016/248/2> Consultado el 19 de febrero de 2017

Ley 5/2017, de 5 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2018. Recuperado de <https://www.juntadeandalucia.es/boja/2017/191/1> Consultado el 19 de marzo de 2018

- Ley de 3/2019, de 22 de julio, de Presupuestos para Andalucía para el año 2019. Recuperado de <https://www.juntadeandalucia.es/boja/2019/141/1> Consultado el 19 de agosto de 2019
- Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local. Recuperado de <https://www.boe.es/boe/dias/1985/04/03/pdfs/A08945-08964.pdf> Consultado el 9 de abril de 2017
- Ley 11/1987, de 26 de diciembre, reguladora de las relaciones entre la Comunidad Autónoma de Andalucía y las Diputaciones Provinciales de su territorio. Recuperado de <https://www.boe.es/eli/es-an/l/1987/12/26/11/dof/spa/pdf> Consultado 9 de abril de 2017
- Ley 3/1988, de 3 de mayo, por la que se crea el Consejo Andaluz de Municipios. Recuperado de <https://www.boe.es/boe/dias/1988/06/28/pdfs/A20140-20141.pdf> Consultado el 9 de abril de 2017
- Ley 9/2007, de 22 de octubre de la Administración de la Junta de Andalucía. Recuperado de <https://www.boe.es/buscar/pdf/2007/BOE-A-2007-19819-consolidado.pdf> Consultado el 25 de septiembre de 2018
- Ley 20/2007, de 17 de diciembre, del Consejo Andaluz de Concertación Local. Recuperado de <https://www.boe.es/buscar/pdf/2008/BOE-A-2008-1187-consolidado.pdf> Consultado el 19 abril de 2018
- Ley 5/2010, de 22 de junio, de autonomía local de Andalucía. Recuperado de <https://www.boe.es/boe/dias/2010/07/19/pdfs/BOE-A-2010-11491.pdf> Consultado el 6 de abril de 2017
- Ley 5/2014, de 30 de diciembre, del Consejo Andaluz de Concertación Local. Recuperado de <https://www.boe.es/boe/dias/2015/01/27/pdfs/BOE-A-2015-679.pdf> Consultado el 7 de abril de 2017
- Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. Recuperado de <https://www.boe.es/buscar/pdf/2015/BOE-A-2015-10566-consolidado.pdf> Consultado el 25 de septiembre de 2018
- Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de autonomía de Cataluña. Recuperado de

<https://www.boe.es/eli/es/lo/2006/07/19/6/dof/spa/pdf> Consultado el 5 de julio de 2018

Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía. Recuperado de <https://www.boe.es/buscar/pdf/2007/BOE-A-2007-5825-consolidado.pdf> Consultado el 6 de abril de 2017

Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana. Recuperado de <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1982-17235> Consultado el 8 de julio de 2021.

Ley Orgánica 1/2011, de 28 de enero, de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Extremadura. Recuperado de <https://www.boe.es/buscar/pdf/2011/BOE-A-2011-1638-consolidado.pdf> Consultado el 8 de julio de 2021.

Ley 3/2019, de 22 de enero, de garantía de la autonomía local de Extremadura. Recuperado de: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2019-1938 Consultado el 8 de julio de 2021.

López Aranguren, E. M. (1987). *El Federalismo Americano. Las relaciones entre poderes en los Estados Unidos*. Instituto de Estudios de la Administración Local, p. 50. Madrid.

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.

Marienhoff SM.S (1962) *Administración Pública-Actividad Interorgánica-Relaciones inter-administrativas Tratado de Derecho administrative* Buenos Aires.

Medina Alcoz, L. (2009). *La participación de los Entes Locales en la elaboración de normas autonómicas y estatales*. Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). Madrid.

_____ (2010). *Gobiernos Locales en Estados federales y descentralizados: Alemania, Italia y Reino Unido*. Generalitat de

- Catalunya. Institut d'Estudis Autònoms. Recuperado de: http://www.gencat.cat/drep/iea/pdfs/ctA_12.pdf
- _____ (2011). El consejo Andaluz de Gobierno Locales, en *Estudios sobre la Ley de Autonomía Local de Andalucía (LAULA) y la ley de Participación de las Entidades Locales en los tributos de la Comunidad Autónoma de Andalucía*. CEMCI. Diputación Provincial de Granada.
- Medina Guerrero, J. (2012). Comentarios Al Estatuto de Autonomía para Andalucía. Parlamento de Andalucía, p. 2747. Recuperado de: <https://www.parlamentodeandalucia.es/opencms/export/portal-web-parlamento/contenidos/pdf/PublicacionesNOoficiales/TextosLegislativos/COMENTARIOS EA TOMO 1.pdf>
- Méndez, J. L. (1997). Estudio Introductorio: Para Entender las Relaciones Intergubernamentales. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C. Universidad Autónoma de Colima. México. Fondo Cultural Económica.
- Merloni, F. (2005). La participación de las entidades locales en el ámbito regional en Italia El Consejo de las Autonomías Locales, Anuario del Gobierno Local 2005. Fundación Democracia y Gobierno Local/IDP, Madrid/Barcelona, pp. 183-186.
- Meyer, J.W. y Scott, W.R. (1992). *Organizational Environments. Ritual and Rationality [Entornos organizacionales. Ritual y racionalidad]* Londres: Sage.
- Montabes, J. y Olvera, F. (2000). Gobierno y Administración en la Comunidad Autónoma Andaluza. En Paniagua Soto, J.L. Gobierno y Administración en las Comunidades Autónomas, Andalucía, Canarias, Galicia y País Vasco. Tecnos. Madrid.
- Montabes J y Rosado, E. (2005). Las relaciones intergubernamentales entre el estado y los gobiernos locales: manifestaciones y límites del principio de coordinación". VII Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración: *Democracia y Buen gobierno*, p. 64. Recuperado de: [https://aecpa.es/files/congress/7/actas/area05/GT21/MONTALBES-PEREIRA-JuanyROSADO-RODRIGUEZ-Elena\(UGR\).pdf](https://aecpa.es/files/congress/7/actas/area05/GT21/MONTALBES-PEREIRA-JuanyROSADO-RODRIGUEZ-Elena(UGR).pdf)

North, D; y Davis, L. (1971). Institutional Change and American Economic Growth: A First Step Towards a Theory of Institutional Innovation, [Cambio Institucional y Crecimiento Económico Americano: Un Primer Paso Hacia la Teoría de la Innovación Institucional] en *The Journal of Economic History*, 30, pp. 131–149. Recuperado de: <http://www.jstor.org/stable/2116728>

Parejo Alfonso, L. (1984). Relaciones interadministrativas y régimen local. *Revista española de derecho administrativo*, 40-41, pp. 195-230. Recuperado de: <http://hdl.handle.net/10016/27427>

_____ (1996). *Eficacia y Administración: tres estudios*. Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid, p. 94.

Parlamento de Andalucía. Diarios de Sesiones nº 137 y 138 de la VII Legislatura. Recuperado de <https://www.parlamentodeandalucia.es/webdinamica/portal-web-parlamento/recursosdeinformacion/diariosdesesiones/plenos.do> Consultado el 3 de febrero de 2018

Parlamento de Andalucía. Diario de Sesiones nº 102 de la IX Legislatura. Recuperado de <https://www.parlamentodeandalucia.es/webdinamica/portal-web-parlamento/recursosdeinformacion/diariosdesesiones/plenos.do> Consultado el 3 de febrero de 2018

Participación en los Tributos de la Comunidad Autónoma (PATRICA). Consejería de Hacienda y Financiación Europea. Junta de Andalucía. Recuperado de: <https://www.juntadeandalucia.es/organismos/haciendaindustriayenergia/areas/corporaciones-locales/patrica.html>, consultado el 26 de agosto de 2019.

Peters, B. G. (1999). *Institutional Theory in Political Science: The New Institutionalism*. [Teoría Institucional en la Ciencia Política: El Nuevo Institucionalismo"]. London: Painter.

_____ (2003). *El nuevo institucionalismo. La teoría institucional Ciencia Política*. Gedisa. Barcelona.

Phillimore, J. (2013). Understanding Intergovernmental Relaciones: Key Futures and Trends. [Comprendiendo las Relaciones Intergubernamentales: Futuros clave y tendencias]. *Australian Journal of Public Administration*, 72, (3) pp. 228-238. Recuperado de: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/1467-8500.12025>

Punset, R. (1980). El concepto de representación territorial en la Constitución española de 1978. En *Revista del Departamento de Derecho Político*, 7. Recuperado de: <http://revistas.uned.es/index.php/derechopolitico/article/view/8036>

Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales. Recuperado de: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2004-4214>
Consultado el 8 de septiembre de 2016

Rescigno, G. (2003). Consiglio delle Autonomie Locali e Costituzione, [Consejo de la Autonomía Local y Constitución] *Politica del Diritto*, 2/2003, pp. 231-248.

Rhodes, R. (1981). *Control and Power in Central-Local government relations*. [Control y Poder en las Relaciones gubernamentales central-local] London: Farnborough: S.S.R.C./Gower.

Rivero Yserin, E. (1976): Las relaciones interadministrativas. RAP nº 80.

Rose, R. (1984). *Understanding Big Government*, Londres: Sage.

Ruiz Ruiz-Rico, G. (2010). Algunas Perspectivas del Gobierno Local tras las reformas estatutarias. *Centro de Estudios Andaluces*. Sevilla.

Sánchez Sanz, A. J. (2016). La incidencia en las Administraciones Locales de la nueva regulación de las relaciones interadministrativas en la ley 40/2015, de 1 de octubre de Régimen Jurídico del Sector Público. En La Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público y de las Administraciones. (Dir.) Gosálbez Pequeño, H. nº 100, pp. 103-212. CEMCI Granada.

- Saniger, N; y Escribano, J. (2010). La necesaria reforma de los mecanismos de cooperación en el sistema de relaciones intergubernamentales del Estado de las autonomías y el nuevo papel del gobierno local” en Arenilla, M. (Coord.) *La Administración Pública entre dos siglos*, Cap. IV, pp. 457 – 490.
- Sartori, G. (1992). *Elementos de teoría política*, Madrid: Alianza, cap. 11
- _____ (1999). En Defensa de la Representación Política, Claves de la Razón Práctica, nº 91, pp. 2-6.
- Scharpf, F. (1979). Interorganizational Policy Studies: Issues, Concepts and Perspectives, [Estudios de política interorganizacional: Asuntos, Conceptos y Perspectivas] en K. I. Hanf y F. W. Scharpf, eds., *Interorganizational Policy-Making. Limits to Coordination and Central Control*. Londres: Sage.
- Sentencia Tribunal Constitucional nº 95/1984, de 18 de octubre, FJ 8.
Recuperado de <http://hj.tribunalconstitucional.es/de-DE/Resolucion/Show/348> Consultado el 8 de septiembre de 2018
Consultado el 9 de noviembre de 2019
- Sentencia del Tribunal Constitucional nº 32/1981, de 28 de julio, FJ 3º y 4º.
Recuperado de <http://hj.tribunalconstitucional.es/ca/Resolucion/Show/32> Consultado el 9 de abril de 2018
- Sentencia del Tribunal Constitucional nº 170/1989, de 19 de octubre.
Recuperado de <http://hj.tribunalconstitucional.es/de/Resolucion/Show/1376>
Consultado el 9 de abril de 2018
- Sentencia del Tribunal Constitucional nº 32/1983, de 28 de abril, FJ 2º.
Recuperado de <http://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/160> Consultado el 8 de septiembre de 2018
- Sentencia del Tribunal Constitucional nº 194/2004, de 4 de noviembre, FJ 8º.
Recuperado de <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-T-2004-20437> Consultado el 9 de abril de 2018

- Sentencia del Tribunal Constitucional nº 13/1992, de 6 de febrero, FJ 10º.
Recuperado de <http://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/1900> Consultado el 9 de abril de 2018
- Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de los Contencioso Administrativo 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 del Tribunal Supremo nº 950/2019 de 25 de marzo de 2019.
Recuperado de <https://supremo.vlex.es/vid/774819425> Consultado el 9 de abril de 2018
- Sentencia del Tribunal Supremo nº 471/2019 de 8 de abril de 2019.
Recuperado de <https://supremo.vlex.es/vid/779312525> Consultado el 25 de febrero de 2019
- Sentencia del Tribunal Supremo de 11 de abril de 2019 (BOE nº 117 de 16 de mayo de 2019). Recuperada de https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2019-7277
Consultada el 25 de febrero de 2019
- Sesma Sánchez, B. (1998). *Las Subvenciones públicas*. Lex Nova, Valladolid, pp. 199-200.
- Sole i Vilanova, J.: Principios económicos de las subvenciones intergubernamentales: el papel de las subvenciones en los municipios a España. En *Asociación Catalana de Ciencia Regional*. Ed. Sirocco S.A. Barcelona, pp. 77-78.
- Solozábal, J. (2004). El Estado Autonómico en perspectiva. *Revista de Estudios Políticos*, 124, pp. 9-29. Recuperado de: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/968174.pdf>
- Sosa Wagner, F (2002). La lealtad gozne del Estado. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 288, pp. 79-108. Recuperado de: <https://revistasonline.inap.es/index.php/REALA/article/view/9130>
- Suárez Pandiello, J. (1991). *Financiación Local: respuestas a una crisis*. Universidad de Oviedo. ISBN 84-7468-494-3, p. 151

- _____ (2008). *La financiación local en España: Radiografía del presente y propuestas del futuro*. Federación Española de Municipios y Provincias. Salamanca.
- Toscano Gil, F. y Vilalta Reixach, 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. Recuperado de: <https://ws168.juntadeandalucia.es/revistaselectronicas/raap/article/view/146>
- Tolbert, P.S. y Zucker, L.G. (1996). The Institutionalization of Institutional Theory [La institucionalización de la teoría institucional] en Clegg, S.R., Hardy, C. and Nord, W.R. (eds): *Handbook of Organization Studies*. London: Sage. Recuperado de: <https://www.semanticscholar.org/paper/The-Institutionalization-of-Institutional-Theory-Tolbert-Zucker/9a36c4001eafa642483a3546907a39bc29c6d8ca>
- Vandelli L. (2005). La colaboración entre Estado y autonomías el caso italiano. Anuario del Gobierno Local, *Fundación Democracia y Gobierno Local*, pp. 191-192. Recuperado de: <https://repositorio.gobiernolocal.es/xmlui/handle/10873/522>
- Vilalta Reixach, M. (2017). Las relaciones interadministrativas en la nueva Ley de régimen jurídico del sector público". Cuadernos de Derecho Local, 44, pp. 48-82. Madrid. Recuperado de: <http://diposit.ub.edu/dspace/bitstream/2445/161241/1/673354.pdf>
- Wright, D. S. (1978). Del federalismo a las relaciones intergubernamentales en los Estados Unidos de América: Una nueva perspectiva de la actuación recíproca entre el gobierno nacional, estatal y local. *Revista de Estudios Políticos*, 6, pp. 5-28. Recuperado de: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=1273148>

_____ (1988). *Understanding Intergovernmental Relations*. [Comprendiendo las Relaciones Intergubernamentales]. Los Angeles: Brooks-Cole.

_____ (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 Víctor, 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. Recuperado de: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4461451>

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

_____ (2016). En torno a la representación local en las instituciones autonómicas. Comentarios sobre una sentencia del Tribunal Supremo. Instituto Nacional de Administración Pública. Recuperado de <http://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1506122>

_____ (2017). Garantías de la autonomía municipal: La participación de los municipios en las instituciones autonómicas. *Revista Vasca de Administración Pública*, 107, 2. (Ejemplar dedicado a: La Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi), pp. 107-126. Recuperado de: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6050483>