

NUEVAS FORMAS DE PARTICIPACIÓN DE LOS ENTES LOCALES: EL CONSEJO DE GOBIERNOS LOCALES

Marc Vilalta Reixach

Doctorando del Departamento de Derecho Administrativo
Universidad de Barcelona

SUMARIO: 1. Introducción: la autonomía local y el proyecto de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña. – 2. Algunas notas previas sobre los mecanismos de cooperación interadministrativa de los entes locales. 2.1. La cooperación interadministrativa local en el ordenamiento español. 2.2. El modelo italiano: en especial, el Consiglio delle Autonomie Locali. – 3. El Consejo de Gobiernos Locales. 3.1. Naturaleza. 3.2. Funciones. a) *Consideraciones generales*. b) *Intervención en la tramitación parlamentaria de la ley autonómica*. c) *Intervención en la elaboración de planes y normas reglamentarias*. d) *Otras funciones*. 3.3. Composición. a) *El Consejo de Gobiernos Locales como órgano de representación exclusivamente local*. b) *La representación de los entes locales*. c) *Procedimiento de elección*. – 4. Conclusión. – Bibliografía citada. – *Resum-Abstract*.

1. Introducción: la autonomía local y el proyecto de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña

El principio de autonomía local, recogido en el artículo 137 de la Constitución Española de 1978 (en adelante CE), ha sido definido por el Tribunal Constitucional como el derecho de la comunidad local a participar, a través de órganos propios, en el gobierno y administración de cuantos asuntos les atañen (STC 32/1981, de 28 de julio, ponente: D. Rafael Gómez-Ferrer Morant, FJ 4).¹

Esta específica definición del principio de autonomía local se concreta en un triple ámbito de garantía. En primer lugar, una dimen-

1. En términos similares, la Carta Europea de la Autonomía Local de 1985 (en adelante CEAL), concibe la autonomía local como el derecho y la capacidad efectiva de los entes locales para 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 ciudadanos (art. 3.1 CEAL).

sión subjetiva, que implica la atribución a determinados entes locales, en especial a los municipios y provincias, de una existencia relevante e imprescindible en el diseño constitucional vigente, como entes autónomos dotados de personalidad jurídica diferenciada y organización propia. En segundo lugar, una dimensión objetiva, consistente en la atribución a estas entidades de la capacidad de gestión de sus propios intereses, constituyendo un título de reserva de competencias nucleares a favor de los mismos; y, finalmente, una dimensión institucional, como garantía de actuación, expresiva del libre y responsable ejercicio de sus competencias.²

A pesar del gran avance que esta concepción de la autonomía local ha supuesto en nuestro modelo de organización territorial del Estado, cuya virtualidad es hoy en día innegable, el transcurso de más de 25 años de vigencia de nuestro texto constitucional ha puesto también de manifiesto determinadas carencias.

En este sentido, se afirma que la CE no concreta cuál es el alcance específico de dicha autonomía. Es decir, no determina de forma expresa el ámbito competencial propio que debe reconocerse a los entes locales o los intereses que, principalmente, deben ser gestionados por dichas entidades, sino que la autonomía local se configura como un concepto de contenido legal que permite diferentes concreciones por parte del legislador, ya sea estatal o autonómico.

Ahora bien, el legislador no goza de libertad absoluta para construir dicho concepto, ya que al definir el marco jurídico de las distintas entidades locales no puede desconocer el núcleo indisponible de esta institución que la CE garantiza. Este reducto indisponible para el legislador es lo que ha venido a denominarse la "garantía institucional de la autonomía local".³

2. José Manuel Bandrés Sánchez-Crusat, "La autonomía local en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional" en AAVV: *La autonomía local. Análisis jurisprudencial*, Ed. Marcial Pons, Madrid 1998, pág. 26. En el mismo sentido, Antonio Fanlo Loras, *Fundamentos constitucionales de la autonomía local: el control sobre las corporaciones locales*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid 1990, pp. 256-257.

3. Luciano Parejo Alfonso, *Garantía institucional y autonomías locales*, Instituto de Estudios de la Administración Local, Madrid 1991.

Asimismo, debemos destacar que son muchas las resoluciones judiciales en que el propio Tribunal Constitucional acoge esta construcción. Podemos citar, por ejemplo, la ya mencionada STC 32/1981, de 28 de julio, ponente: D. Rafael Gómez-Ferrer Morant, FJ 3; la STC 213/1988,

Sin embargo, la doctrina ha puesto de relieve el carácter limitado y, a veces, insuficiente de la consideración del principio de autonomía local como una garantía institucional frente al legislador. Apuntándose que esta configuración no garantiza mucho más allá de la propia existencia del ente; imponiéndose como un límite puramente negativo a la actividad del legislador, pero careciendo de eficacia para delimitar la autonomía local en positivo.⁴

Ante esta situación, las distintas instancias que conforman la administración local han planteado la necesidad de llevar a cabo una reforma en profundidad de su ámbito de actuación, que impulse y fortalezca el papel de los diferentes entes locales, dotándolos del marco legal, así como de las funciones y de los medios materiales y financieros necesarios. Procediendo, asimismo, a una redistribución territorial del poder público que profundice éste en la vida local y que complete así la construcción del estado autonómico.⁵

El proyecto de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña (en adelante PrEAC), aprobado por el Pleno del Parlamento catalán el 30 de septiembre de 2005, supone un paso más en la voluntad de articular un sistema territorial jurídicamente coherente, que permita a las distintas entidades públicas en que se organiza territorialmente Cataluña el ejercicio libre y responsable de sus respectivas competencias.

de 11 de noviembre, ponente: D. Ángel Latorre Segura, FJ 2 o, finalmente, la STC 214/1989, de 21 de diciembre, ponente: D. José Luis de los Mozos y de los Mozos, FJ 13.

4. Pueden verse, entre otros, Joaquín García Morillo, *La configuración constitucional de la autonomía local*, Ed. Marcial Pons y Diputación de Barcelona, Madrid 1998, p. 26 y ss.; Tomás Font Llovet, "Las competencias locales", en Tomás Font Llovet, (Dir.), *Informe sobre el Gobierno Local*, Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid 1992, p. 67 y ss.; Alfredo Galán Galán, *La potestad normativa autónoma local*, Ed. Atelier, Barcelona 2001, p. 189 y ss. y José Esteve Pardo, "Garantía institucional y/o función constitucional en las bases del régimen local", en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 31, 1991, pp. 125-126.

En el mismo sentido, Josep Mir afirma: "la institución de la autonomía local difícilmente servirá para considerar inconstitucionales hipotéticas leyes sectoriales que no definan un nivel suficiente de competencias locales, por la sencilla razón de que, consideradas una a una, las citadas leyes sectoriales [...] no puede decirse que por sí solas devalúen hasta hacerla irreconocible la institución local afectada"; en Josep Mir Bagó, *El sistema español de competencias locales*, Ed. Marcial Pons, Madrid 1991, p. 269.

5. Estas exigencias se formalizaron, en septiembre de 1996, mediante la aprobación por parte de la Federación Española de Municipios y Provincias del documento en el que se sientan las bases políticas y jurídicas del llamado Pacto Local.

Desde esta perspectiva, al margen de la mejora del sistema de autogobierno de Cataluña, especialmente en lo que se refiere a la financiación autonómica y al incremento de las competencias de la Generalidad en distintos ámbitos materiales de actuación, el debate parlamentario se ha centrado también en la propia definición del sistema institucional local, retomando nuevamente la discusión sobre el contenido y el alcance del principio de autonomía local.

En este sentido, el artículo 2.3 del PrEAC parte de la consideración de los municipios, las veguerías, las comarcas y demás entes locales previstos en el mismo, como partes integrantes del sistema institucional de la Generalidad de Cataluña, sin perjuicio de su respectiva autonomía.

De este modo, el PrEAC reconoce expresamente la autonomía municipal, configurando al municipio como la entidad territorial básica y el medio esencial de participación de la comunidad local en los asuntos públicos. Garantizándoles, asimismo, la autonomía para el ejercicio de las funciones y competencias que tienen encomendadas y para la defensa de los intereses propios de la colectividad local a la que representan.⁶

Además, el proyecto de nuevo texto estatutario incorpora una nueva forma de organización territorial mediante la creación de veguerías, que se definen como instituciones de gobierno local, de naturaleza territorial, con personalidad jurídica propia y dotadas de autonomía para la gestión de sus intereses. A su vez, las veguerías se consideran también como el ámbito territorial específico para el ejercicio del gobierno intermunicipal de cooperación local, así como la división territorial adoptada por la Generalidad de Cataluña para la organización de sus servicios. El gobierno y administración de las veguerías corresponderá a los consejos de veguería que, siendo regulados por una ley del Parlamento, sustituirán a las diputaciones provinciales.

6. El artículo 84.1 del PrEAC establece: "El presente estatuto garantiza a los municipios un núcleo de competencias propias que deben ser ejercidas por dichas entidades con plena autonomía, sujetas sólo a control de constitucionalidad y de legalidad".

Finalmente, el artículo 84.3 del PrEAC señala que la distribución de las responsabilidades administrativas entre las diversas administraciones locales deberá tener en cuenta su capacidad de gestión y se regirá por el principio de subsidiariedad, de acuerdo con lo que establece la CEAL, por el principio de diferenciación, de acuerdo con las características que presenta la realidad municipal y por el principio de suficiencia financiera.

Sin embargo, junto al reconocimiento estatutario del principio de autonomía local y el establecimiento de los principios que deben regir de distribución de responsabilidades administrativas, el PrEAC destaca también por la incorporación de nuevos elementos institucionales de garantía y de refuerzo de dicha autonomía.

En primer lugar, el artículo 76 del PrEAC regula el llamado Consejo de Garantías Estatutarias (Consell de Garanties Estatutàries), que se define como la institución que debe velar por la adecuación al Estatuto y a la Constitución de las disposiciones aprobadas por la Generalidad de Cataluña. Entre sus funciones, se señala precisamente la de dictaminar sobre la adecuación a la autonomía local de los proyectos y las proposiciones de ley y de los proyectos de decreto legislativo aprobados por el Gobierno.

En segundo lugar, se regula la participación de los entes locales, especialmente de los municipios y de las veguerías, en las instituciones de la Generalidad de Cataluña. Esta participación se articula mediante la creación de una institución específica, el Consejo de Gobiernos Locales (Consell de Governs Locals), que aparece como el mecanismo de representación permanente de los entes locales ante las instancias autonómicas, con la finalidad de favorecer su intervención en el proceso normativo autonómico en aquellas materias que incidan específicamente sobre las administraciones locales.

Pues bien, el presente estudio pretende examinar este último aspecto, centrando nuestro análisis en la figura del Consejo de Gobiernos Locales. Este Consejo, desde nuestro punto de vista, puede constituir un elemento esencial para configurar un nuevo marco jurídico que permita el ejercicio ordenado de las competencias atribuidas a los distintos entes públicos; respetando, en el ejercicio de estas competencias, sus respectivos ámbitos de autonomía.

Así, ante las dificultades que presenta la protección jurisdiccional de la autonomía local,⁷ la participación se plantea como una efectiva garantía del respeto, por parte de la normativa autonómica, de un ámbito propio de actuación local. Presentándose, asimismo, como un instrumento más flexible y eficaz para afrontar, en sede autonómica, las peculiaridades que la diversidad del mundo local pone hoy día de manifiesto.

Finalmente, debemos advertir que el objeto de nuestro estudio pretende solamente plantear una serie de reflexiones que pueden ayudarnos a configurar jurídicamente esta nueva institución. Sin embargo, debemos ser conscientes que la completa determinación de su régimen jurídico necesariamente debe remitirse a un momento posterior, en el que, una vez el PrEAC haya sido definitivamente aprobado por las Cortes Generales, el legislador autonómico proceda a desarrollar con carácter general esta novedosa institución. Este trabajo tiene como finalidad contribuir a esa labor.

2. Algunas notas previas sobre los mecanismos de cooperación interadministrativa de los entes locales

Antes de pasar al examen individualizado de esta nueva institución, consideramos conveniente hacer una breve referencia a los mecanismos que, actualmente, nuestro ordenamiento jurídico pone a disposición de los entes locales para poder participar en aquellos procedimientos decisorios de las entidades territoriales superiores que les afecten. Al mismo tiempo, introduciremos, aunque sea sólo brevemente, algunos instrumentos de participación de los entes locales que, con la misma finalidad, se prevén en el derecho comparado, al efecto de que puedan ayudarnos a lo largo de nuestra exposición a contextualizar mejor la figura del Consejo de Gobiernos Locales.

7. Pueden verse, entre muchos otros, AAVV, *Defensa de la Autonomía Local ante el Tribunal Constitucional*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid 1997; José María Porras Ramírez, "El conflicto en defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional", en *Civitas. Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 107, 2000, pp. 373-387 o Francisco Javier García Roca, "El nuevo conflicto en defensa de la autonomía local", en *Justicia Administrativa: Revista de Derecho Administrativo*, núm. 1, 2000, pp. 5-32.

2.1. La cooperación interadministrativa local en el ordenamiento español

El reparto competencial efectuado por la CE, conlleva la necesidad de establecer mecanismos de cooperación y coordinación entre las distintas entidades territoriales que lo conforman, al efecto que, conjugando los principios de autonomía y de unidad que nuestro texto constitucional consagra, puedan gestionar los intereses propios de la comunidad a la que representan. De esta manera, en el nuevo contexto institucional de pluralismo político territorial, las relaciones interadministrativas han cobrado una relevancia antes desconocida, debido no sólo a la propia complejidad y a las disfunciones del reparto competencial, sino también al hecho de que la esfera de los intereses que ha de tutelar cada comunidad territorial es más amplia que las de sus competencias en sentido estricto.⁸

Asimismo, ha sido el propio Tribunal Constitucional el que, al analizar las relaciones entre el Estado, las comunidades autónomas y los entes locales, afirma que la proyección sobre un mismo espacio físico de títulos competenciales distintos a los reconocidos a las distintas entidades territoriales impone la cooperación entre dichas entidades mediante la búsqueda de instrumentos que permitan articular su actuación; aunque sin alterar la titularidad y el ejercicio de las competencias propias de los entes en relación.⁹

Desde esta perspectiva, la Ley de Bases de Régimen Local de 1985 (en adelante LBRL) dedica el capítulo II del título V a la regulación de las "relaciones interadministrativas", estableciendo, en su artículo 55, lo siguiente:

"Para la efectividad de la coordinación y eficacia administrativa, las Administraciones del Estado y de las Comunidades Autónomas, de un lado, y las entidades locales, de otro, deberán en sus relaciones recíprocas:

8. José Luis Rivero Ysern, *Manual de Derecho Local*, Ed. Thomson Civitas, 5ª edición, Madrid 2004, p. 285.

9. Puede verse, por ejemplo, la STC 77/1984, de 3 de julio, ponente: D. Ángel Latorre Segura, FJ 3; o la STC 118/1998, de 4 de junio, ponente: D. José Gabaldón López, FJ 12.

a) Respetar el ejercicio legítimo por las otras Administraciones de sus competencias y las consecuencias que del mismo se deriven para las propias.

b) Ponderar, en la actuación de las competencias propias, la totalidad de los intereses públicos implicados y, en concreto, aquellos cuya gestión esté encomendada a las otras Administraciones.”

Sobre la base de estas reglas generales, la LBRL regula, de manera más o menos específica, una serie de instrumentos de participación de los entes locales, tanto de carácter orgánico como de carácter meramente procedimental, en el ejercicio de las competencias atribuidas a otras administraciones, al efecto de armonizar el contraste de los intereses locales en juego y el concreto reparto de competencias establecido en la CE.¹⁰

Así, sin perjuicio de los deberes generales de información recíproca y de asistencia técnica y financiera previstos por la LBRL, destaca la posibilidad de crear órganos de cooperación, integrados por representantes de las distintas administraciones públicas, con la finalidad de servir fundamentalmente de foros de encuentro y deliberación sobre asuntos de interés común.

En este sentido, el título IX de la LBRL, según la redacción dada por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local, se dedica a la ordenación de las organizaciones para la cooperación entre las administraciones públicas en materia de régimen local. Regulándose, principalmente, la Comisión Nacional de Administración Local, como órgano permanente de colaboración entre la Administración General del Estado y la administración local, a la que se atribuyen funciones consultivas en el procedimiento legislativo estatal en materia de régimen local y funciones de propuesta y sugerencia al Gobierno.

Al margen de la Comisión Nacional de Administración Local, el nuevo artículo 138 LBRL, introducido también por la citada Ley de

10. Luis Ortega Álvarez, “Los contenidos mínimos del derecho de participación” en *Ponències del Seminari de Dret Local*, vol. 5, Ayuntamiento de Barcelona, Barcelona 1993, p. 225.

2003, prevé la creación de la Conferencia Sectorial para Asuntos Locales, así como la Conferencia de Ciudades, de la que formaran parte la Administración General del Estado, las comunidades autónomas y los alcaldes de los municipios a los que sea de aplicación del régimen de organización de los municipios de gran población previsto en el título X de la LBRL.¹¹ Si bien el mencionado precepto no especifica cuáles son las funciones ni las competencias atribuidas a esta nueva institución.¹²

Junto a estas previsiones, el artículo 58 LBRL establece la posibilidad de que las leyes del Estado o las comunidades autónomas puedan crear "órganos de colaboración de las administraciones correspondientes con las entidades locales. Estos órganos, que serán únicamente deliberantes o consultivos, podrán tener nivel autonómico o provincial y carácter general o sectorial".

Así, en el caso de Cataluña, el artículo 192 del Texto refundido de la Ley Municipal y de Régimen Local de Cataluña, aprobado mediante el Decreto Legislativo 2/2003, de 28 de abril, crea, en el seno del Departamento de Gobernación y Relaciones Institucionales de la Generalidad de Cataluña, la Comisión de Gobierno Local, como órgano permanente de colaboración entre la Administración de la Generalidad y las administraciones locales. Dicha Comisión se configura en la actualidad como el nivel máximo de participación de las administraciones locales en las diferentes políticas sectoriales que impulsa la Generalidad de Cataluña.

11. Es decir, los municipios cuya población supere los 250.000 habitantes; los municipios capitales de provincia cuya población sea superior a los 175.000 habitantes; los municipios que sean capitales de provincia, capitales autonómicas o sedes de las instituciones autonómicas y, finalmente, los municipios cuya población supere los 75.000 habitantes, que presenten circunstancias económicas, sociales, históricas o culturales especiales (art. 121 LBRL). Sobre el régimen jurídico aplicable a dichos municipios puede verse Alfredo Galán Galán, "El régimen especial de los municipios de gran población", en Tomàs Font Llovet, (Dir.), *Anuario del Gobierno Local 2003*, Fundación Democracia y Gobierno Local – Instituto de Derecho Público, Barcelona, 2004, pp. 143-176.

12. Una aproximación inicial a dichas instituciones se refleja en Luis Medina Alcoz, "La Conferenza settoriale per gli affari locali e la Conferenza delle Città: due nuovi meccanismi di collaborazione dell'ordinamento spagnolo" en *Le Istituzioni del Federalismo*, núm. 5, 2005, pp. 953-978.

2.2. El modelo italiano: en especial, el Consiglio delle Autonomie Locali

Nuestro ordenamiento jurídico se construye sobre la base de un modelo dinámico, que, junto con las disposiciones legislativas, se enriquece con aportaciones de muy diversa índole (jurisprudenciales, científicas, etc.). En este sentido, el derecho comparado muchas veces puede constituir una fuente de inspiración y orientación para el desarrollo de una determinada institución o como guía para afrontar el específico tratamiento de unas determinadas necesidades sociales.

Partiendo de estas consideraciones, entendemos que las reformas producidas en los últimos años en el sistema regional italiano pueden servirnos de orientación en la difícil tarea de configurar el ámbito de participación de los entes locales al que hacíamos referencia en el inicio del presente trabajo.¹³

La entrada en vigor de la Ley Constitucional núm. 3 de 2001, de 18 de octubre, a través de la cual se modifica el título V, parte II, de la Constitución italiana de 1947, ha introducido una profunda reforma en el ordenamiento jurídico italiano, en el sentido de revalorizar la autonomía de las regiones y de los entes locales. Las principales modificaciones contenidas en dicha reforma pueden agruparse, básicamente, en dos ámbitos:

En primer lugar, la citada Ley Constitucional de 2001 diseña un sistema formado por una pluralidad de ordenamientos territoriales, jerárquicamente paritarios y diferenciados por la especificidad de sus funciones. Así, el nuevo artículo 114 de la Constitución italiana define a los municipios, provincias, regiones y ciudades metropolitanas como entes autónomos con estatutos, poderes y funciones propias en el marco de los principios fijados por la Constitución.¹⁴

13. Sobre los procedimientos de reforma constitucional del sistema regional italiano pueden verse, con carácter general, los artículos publicados anualmente en Tomàs Font Llovet, (Dir.), *Anuario de Gobierno Local*, editado por la Fundación Democracia y Gobierno Local y el Instituto de Derecho Público, así como los trabajos que se contienen, también con carácter anual, en Joaquim Tornos Mas, *Informe Comunidades Autónomas*, publicado por el Instituto de Derecho Público.

14. Paolo Amovilli, *Enti locali e riforma costituzionale del titolo V. Gli effetti sull'ordinamento delle autonomie locali*, Ed. Gedit Edizioni, Bologna 2003, p. 3. Con carácter gene-

Y, en segundo lugar, se introduce en el ámbito local el llamado principio de subsidiariedad, que supone el reconocimiento expreso en favor de los municipios de la potencial titularidad de todas las funciones administrativas.¹⁵

En virtud de dichas modificaciones, la articulación del sistema de relaciones interadministrativas entre el Estado, las regiones y los entes locales italianos ha evolucionado, pasando de una visión dualística, que identificaba la autonomía de los diferentes entes públicos con la clara separación entre sus respectivos ordenamientos, a la previsión de un nuevo marco jurídico e institucional fundado sobre la base del principio de leal colaboración.¹⁶ De esta manera, se ha puesto de manifiesto la necesidad de prever nuevos procedimientos y nuevos mecanismos que permitan el establecimiento de dichas relaciones, con la finalidad de asegurar el adecuado equilibrio entre la actuación de los órganos estatales y regionales y las competencias atribuidas a las autonomías locales.

Uno de estos nuevos mecanismos de colaboración, de carácter orgánico, es el llamado Consejo de las Autonomías Locales (*Consiglio delle Autonomie Locali*).¹⁷ Esta nueva institución se regula, con carácter general, en el artículo 123.4 de la Constitución italiana, que lo define como el "órgano de consulta entre las Regiones y los entes Locales",¹⁸ configurándolo, asimismo, como uno de los contenidos mínimos

ral, puede verse también Tania Groppi y Marco Olivetti, (Coord.), *La Repubblica delle Autonomie. Regione ed Enti Locali nel nuovo Titolo V*, Ed. Giappichelli, Torino 2001, p. 37 y ss.

15. El artículo 118 de la Constitución italiana establece lo siguiente: "Le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza [...]".

16. Giancarlo Rolla, *Il sistema costituzionale italiano. L'organizzazione territoriale della Repubblica*, Giuffrè Editore, Milano 2005, p. 64.

17. La evolución de la normativa italiana, tanto a nivel regional como estatal, puede verse en Tania Groppi, "Un nuovo organo regionale costituzionalmente necessario. Il Consiglio delle Autonomie Locali" en *Le Istituzioni del Federalismo*, núm. 6, 2001, pp. 1060-1066. En el mismo sentido, Giovanni Di Cosimo, "Gli organi di raccordo tra Regioni ed enti locali", en *Le Istituzioni del Federalismo*, núm. 6, 1998, pp. 1013-1047.

18. El mencionado artículo 123.4 de la Constitución Italiana se expresa en los términos siguientes: "In ogni Regione, lo statuto disciplina il *Consiglio delle autonomie locali*, quale organo di consultazione tra la Regione e gli enti locali". La presente traducción y las siguientes son nuestras.

y obligatorios que deben preverse en los diferentes estatutos regionales.

Así, a pesar del amplio margen de discrecionalidad reconocido a los estatutos regionales para desarrollar normativamente el Consejo de las Autonomías Locales, se afirma que se trata de un órgano con funciones básicamente consultivas, que permite a los entes locales participar en la formación de las decisiones regionales que afecten a sus intereses. De esta manera, se constituye como una sede permanente y estable para garantizar un ámbito propio de expresión de la voluntad local en aquellos asuntos que les afecten de forma especial.

3. El Consejo de Gobiernos Locales

Una vez hechas las anteriores consideraciones, debemos pasar al examen de las previsiones que el proyecto de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña recoge respecto a esta nueva institución. Como hemos señalado anteriormente, el artículo 85 PrEAC establece:¹⁹

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

Como rápidamente puede observarse, el PrEAC se expresa en términos muy amplios y generales, dejando al legislador autonómico la tarea de concretar, mediante ley, los aspectos relativos a la composición, organización y funciones atribuidas a dicho órgano.

19. La redacción de este artículo no ha sufrido, hasta el día de hoy, ninguna alteración en su tramitación ante la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados. Si bien el Grupo Parlamentario Popular ha presentado diferentes enmiendas de modificación del régimen del gobierno local en Cataluña previsto en el PrEAC, entre las que se propone la supresión del artículo 85 PrEAC. Véase, (en adelante BOCG), núm. B-210-8, de 17 de enero de 2006, p. 145 y ss., y el BOCG, núm. B-210-10, de 3 de febrero de 2006, p. 161 y ss.

Sin embargo, y a pesar del amplio margen que el legislador tiene en esta tarea de configuración, podemos afirmar que el artículo 85 PrEAC contiene ya algunos de los principios fundamentales que deben regir la organización y el funcionamiento del Consejo de Gobiernos Locales, la función de los cuales no es otra que la de imponer al legislador autonómico un contenido mínimo en su labor de desarrollo de dicha institución.

De este modo, nuestro análisis parte necesariamente de dichos principios generales que, al efecto de una clara exposición, vamos a estructurar en tres grandes apartados: en primer lugar, el relativo a la naturaleza del Consejo de Gobiernos Locales, en segundo lugar, las funciones que el PrEAC le atribuye y, finalmente, su composición.

3.1. Naturaleza

Uno de los primeros interrogantes que se nos plantea a la hora de analizar la figura del Consejo de Gobiernos Locales es, precisamente, la determinación de su naturaleza jurídica. En este sentido, el artículo 85 del PrEAC se limita a definirlo como el "órgano de representación de municipios y veguerías en las instituciones de la Generalidad".

Partiendo de estas consideraciones, podemos empezar destacando, en primer lugar, que el Consejo de Gobiernos Locales se presenta como una institución propia de la Generalidad de Cataluña, es decir, integrada dentro de la organización político-institucional de la Comunidad Autónoma de Cataluña.

Es, asimismo, una institución de naturaleza o relevancia estatutaria, en el sentido de que aún no resultar imprescindible para la configuración substantiva de los poderes públicos de Cataluña, es creada explícitamente por el PrEAC,²⁰ que establece también sus aspectos principales. Sin perjuicio que su concreta regulación se remita a una Ley del Parlamento.

20. El artículo 147 CE permite a los estatutos de autonomía, como normas institucionales básicas de cada comunidad autónoma, fijar la denominación, organización y sede de las *instituciones autonómicas propias*.

Esta naturaleza estatutaria supone el reconocimiento al Consejo de Gobiernos Locales de una especial protección, una garantía institucional, de forma que el legislador autonómico no es completamente libre a la hora de configurar dicha institución, sino que en esta tarea deberá atenerse a las características esenciales que el propio texto estatutario establece.²¹

En segundo lugar, podemos afirmar que nos encontramos ante una institución específica, dotada de sustantividad propia y de autonomía para el cumplimiento de sus fines. Es, por lo tanto, una institución de carácter independiente, puesto que no puede calificarse como un comisionado parlamentario, ni como un órgano de carácter administrativo, integrado en alguna de las diferentes Consejerías en las que se estructura el Gobierno autonómico. Además, tampoco puede definirse como un organismo de carácter jurisdiccional, pues no constituye parte de la organización del Poder judicial en Cataluña que designa el título III del PrEAC.

En tercer lugar, y aunque el PrEAC no se pronuncia de forma expresa, podemos entender que el Consejo de Gobiernos Locales debe estructurarse como un órgano de carácter colegiado, es decir, formado por una pluralidad de miembros. Este carácter colegiado, puede deducirse de su propia denominación como "Consejo", que necesariamente exige la presencia en éste de más de una persona. Pero además, el carácter colegiado se presenta también como la vía más eficaz para poder articular, en el seno de dicho Consejo, un sistema de representación coherente de los diferentes tipos de entes públicos que conforman el gobierno local en Cataluña, especialmente municipios y veguerías.

Finalmente, el PrEAC define al Consejo de Gobiernos Locales como un "órgano de representación". Es decir, como el cauce orgánico a través del cual se hace posible la participación conjunta de determinados entes locales, como entidades públicas de carácter territorial, en los procedimientos normativos autonómicos. De esta manera, po-

21. En este punto, debemos señalar que el artículo 62.2 PrEAC no contempla dentro de las materias que deben ser reguladas mediante *leyes de desarrollo básico del Estatuto* y que requieren el voto favorable de la mayoría del pleno del Parlamento de Cataluña, la relativa al desarrollo de la composición, organización y funciones del Consejo de Gobiernos Locales.

demos afirmar que el Consejo de Gobiernos Locales no representa directamente a los vecinos del municipio, sino que se configura como la sede permanente de expresión de la voluntad política de determinadas entidades locales, como personas jurídico-públicas de carácter representativo.

3.2. Funciones

Como señalábamos anteriormente, el PrEAC contiene un mandato específico de apertura del procedimiento normativo autonómico a la participación de determinados entes locales catalanes, articulando dicha participación a través de la creación de un órgano específico con funciones principalmente consultivas.

Esta participación se concibe como una garantía de respeto, por parte de la normativa autonómica, de un ámbito propio de actuación local. A la vez que permite a dichos entes trasladarle sus necesidades y realidades particulares, contribuyendo, de esta manera, a delimitar de forma más precisa el campo de actuación que corresponde a los gobiernos locales. Asimismo, el Consejo de Gobiernos Locales asume una cierta función previsor, o de control, que tiene por objeto advertir, con carácter previo a la definitiva aprobación de las normas, de los vicios y defectos que pueden llegar a vulnerar el ámbito de autonomía local que la CE y el PrEAC garantizan, evitando su impugnación posterior ante el Tribunal Constitucional.

Desde esta perspectiva, el artículo 85 PrEAC prevé que el Consejo de Gobiernos Locales “debe ser escuchado en la tramitación parlamentaria de las iniciativas legislativas que afecten de manera específica a las administraciones locales, y en la tramitación de planes y normas reglamentarias de carácter idéntico”. Correspondiendo al legislador catalán la tarea de individualizar el momento procedimental oportuno en el que debe producirse esta intervención, así como regular, con carácter general, sus modalidades y efectos.

a) Consideraciones generales

A pesar del margen de discrecionalidad que se reconoce al legislador en este apartado, podemos plantearnos, con carácter inicial, una

serie de cuestiones sobre el objeto o ámbito de actuación del Consejo de Gobiernos Locales.

En primer lugar, el artículo 85 PrEAC limita la intervención preceptiva del Consejo de Gobiernos Locales únicamente a la tramitación de determinados procedimientos normativos de carácter autonómico ("tramitación parlamentaria de las iniciativas legislativas [...] y en la tramitación de planes y normas reglamentarias [...]).²² Por lo tanto, las funciones de dicho Consejo se concretan, principalmente, en su participación en los procedimientos de elaboración y aprobación de normas jurídicas que se integran en el ordenamiento, sin que el PrEAC se pronuncie de forma expresa sobre la posible extensión de su participación también a las funciones ejecutivas o de dirección administrativa reconocidas al Gobierno.

Seguidamente, el PrEAC señala también que dicha participación debe producirse únicamente en relación con aquellos procedimientos normativos que "afecten de manera específica a las administraciones locales". Sin embargo, la propuesta de reforma del texto estatutario no define qué debe entenderse por "afectación", ni cuáles son aquellos ámbitos personales o materiales que deben comprenderse dentro de la noción "administraciones locales".

En este sentido, podríamos partir de una noción amplia y garantista de la autonomía local, entendiendo que entran dentro de este ámbito no sólo aquellas materias que afectan únicamente al régimen jurídico de organización y funcionamiento de municipios y veguerías, sino también todas aquellas materias relativas a las competencias, financiación, régimen estatutario de sus funcionarios, procedimiento administrativo, contratos, formas de prestación de servicios públicos o régimen electoral de los entes locales en general. Pudiendo añadir igualmente aquellas otras materias que afecten al régimen jurídico de las administraciones públicas en sentido amplio y al régimen de organización y funcionamiento del propio Consejo.

22. La naturaleza jurídica que debe reconocerse a los planes ha sido una cuestión tradicionalmente discutida, si bien hoy se admite mayoritariamente su carácter normativo. Antonio Carceller Fernández, *Introducción al derecho urbanístico*, Ed. Tecnos, 2da. edición, Madrid 1993, pp. 34-35.

Sin embargo, y a pesar de la indefinición del PrEAC, entendemos que esta concreta formulación del artículo 85 PrEAC refleja una clara voluntad de restringir los posibles ámbitos normativos autonómicos en que el legislador debe reconocer, con carácter preceptivo, la participación del Consejo de Gobiernos Locales. De este modo, no basta con que la norma "afecte" de forma general a las administraciones locales, sino que se exige que esta afectación se produzca con una especial concreción, es decir, "específicamente".

Por último, debemos señalar también, que las previsiones contenidas en el artículo 85 PrEAC constituyen el ámbito mínimo de participación que el legislador autonómico debe, en todo caso, reconocer al Consejo de Gobiernos Locales, pero nada impide que éste amplíe su ámbito de actuación a cualquier sector material, llegando a considerar, incluso, que toda la actividad normativa autonómica puede entrar dentro del campo de actuación de dicho órgano.

En el modelo regional italiano se afirma, de forma similar a la contenida en el PrEAC, que los estatutos regionales deberían reconocer al Consejo de las Autonomías Locales la posibilidad de participar en la elaboración de todas aquellas leyes, reglamentos y actos administrativos de carácter general que sean aprobados por las regiones y que afecten de cualquier forma las atribuciones de los municipios, provincias y ciudades metropolitanas. Así como en aquellas disposiciones de contenido económico-financiero que incidan sobre su actividad. Señalándose, asimismo, que la ley ordinaria regional podría ampliar dichas funciones a todas aquellas que se consideren oportunas para la específica naturaleza del órgano.²³

Al margen de las anteriores consideraciones, el mencionado artículo 85 PrEAC se refiere a la "tramitación parlamentaria de las iniciativas legislativas" y a la "tramitación de planes y normas reglamentarias", por lo que, desde nuestro punto de vista, podemos diferenciar un doble ámbito de actuación, según se refiera a la intervención en la formación de la ley autonómica o a la elaboración de planes y normas reglamentarias.

23. Alesandro Gentilini, "Sussidiarietà verticale e Consiglio delle Autonomie Locali", en *Diritto Pubblico*, núm. 3, 2003, Ed. Il Mulino, Bologna, p. 950.

b) Intervención en la tramitación parlamentaria de la ley autonómica

Como apuntábamos anteriormente, el Consejo de Gobiernos Locales deberá ser consultado (“*escuchado*”) sobre todos los proyectos y proposiciones de ley presentados a la asamblea legislativa autonómica que se refieran a materias que afecten específicamente a las administraciones locales.

Esta afirmación, desde nuestro punto de vista, supone el reconocimiento a dicha institución de una posición activa, de manera que no es suficiente con que el Parlamento autonómico ponga en conocimiento del Consejo la tramitación de las diferentes iniciativas legislativas, sino que se requiere, además, que éste pueda expresar su parecer. En definitiva, que sea escuchado.

Esta función consultiva constituye precisamente la competencia esencial del Consejo de Gobiernos Locales, pues cualquier iniciativa legislativa que se presente a debate en el Parlamento de Cataluña en dichas materias, deberá ser sometida, con carácter obligatorio (el PrEAC señala que “*deberá*”), a su previo examen y consideración.

Por lo que se refiere a la determinación del momento procedimental oportuno en el que debe producirse la intervención del Consejo de Gobiernos Locales, el PrEAC se limita a enunciar que deberá realizarse “en la tramitación” de la norma. Así, podemos entender que se refiere a un momento anterior a su aprobación definitiva por parte de la asamblea legislativa autonómica.

Esta interpretación nos parece la más coherente con la configuración que, de esta institución, venimos realizando desde el inicio de nuestra exposición. Si su principal virtualidad es la de constituir un nuevo mecanismo preventivo, dirigido a garantizar el respeto, por parte de la legislación catalana, de la autonomía reconocida a los entes locales, así como para la facilitar la traslación a dichas normas de los principios de subsidiariedad, diferenciación y suficiencia financiera previstos en el PrEAC, parece adecuado articular la participación del Consejo de Gobiernos Locales antes de que la decisión final haya sido formalmente adoptada, pues en caso contrario dicha función quedaría completamente desnaturalizada.

En lo que se refiere a los efectos jurídicos que deben derivarse de la intervención del Consejo de Gobiernos Locales en el procedimiento normativo, debemos partir, necesariamente, del artículo 55 PrEAC, mediante el cual se reserva al Parlamento de Cataluña el ejercicio de la potestad legislativa.

Por esta razón, y sin perjuicio del carácter preceptivo de su actuación, el Consejo de Gobiernos Locales no puede configurarse como un órgano con facultades decisorias. Es decir, no puede considerarse como una segunda cámara legislativa autonómica, de carácter territorial, titular de un derecho de veto sobre las iniciativas adoptadas por el Parlamento, sino únicamente como una sede institucional de participación y representación de los entes locales en el procedimiento legislativo, limitando su actuación a la expresión de un mero juicio u opinión sobre la norma en cuestión.

Sin embargo, no parece tampoco razonable limitar el papel del Consejo de Gobiernos Locales a la mera emisión de un juicio de valor no vinculante que, a pesar de su posible incidencia en el ámbito político, puede no suponer ningún tipo de influencia jurídica en dicho procedimiento.

Por lo tanto, descartado el carácter vinculante del dictamen del Consejo de Gobiernos Locales y sin perjuicio del margen de discrecionalidad que el PrEAC reconoce al legislador autonómico en esta materia, podría señalarse una solución intermedia, consistente en la producción de determinados efectos procedimentales.

Así, en caso de informe desfavorable por parte del Consejo de Gobiernos Locales, podría exigirse al órgano legislativo autonómico una mayor ponderación de los intereses en presencia, lo que podría comportar la necesidad de aprobar el proyecto legislativo cuestionado mediante mayoría absoluta o cualificada. O, en términos similares, podría exigirse, con carácter previo a la votación final, una motivación específica y suficiente de la norma, en la que se fundamentase de forma expresa el respeto a la autonomía local y a los principios de subsidiariedad, diferenciación y suficiencia financiera que deben presidir el reparto de funciones administrativas entre las distintas instancias públicas de la Comunidad Autónoma.

Una fórmula similar a la descrita ha sido la solución adoptada

por la mayoría de los estatutos regionales italianos que, hasta día de hoy, han sido aprobados. Si bien hemos de señalar que, en algunos casos, la exigencia de mayoría cualificada para superar el voto desfavorable del Consejo de las Autonomías Locales se limita a determinadas materias específicas (especialmente, en lo que se refiere al reparto de funciones entre los distintos entes locales).²⁴

De esta forma, y mediante la utilización de estos mecanismos de carácter procedimental, no se incidiría directamente sobre la titularidad de la función legislativa, que seguiría residiendo en el Parlamento catalán. Sin embargo, se impondría una mayor determinación y responsabilidad al legislador a la hora de proceder a la aprobación, en contra del parecer de las diferentes instancias que integran la administración local, de aquellas decisiones relativas a materias y funciones que incidiesen en el ámbito local.

Por último, podemos mencionar que en el modelo regional italiano, al que antes hacíamos referencia, se ha planteado también la posibilidad de acudir, ante el voto desfavorable del órgano consultivo representativo de los entes locales, a una tercera vía de solución. Este tercer mecanismo, de carácter singular, consiste en la posibilidad de crear una comisión especial, (que algunos autores denominan *Comitato di Conciliazione* o *Commissione di Conciliazione*), de composición mixta y paritaria entre los representantes locales y autonómicos, con el específico objeto de resolver el eventual desacuerdo entre ambos órganos. Sin embargo, correspondería al órgano regional pertinente (ya sea el Parlamento o la Junta Regional, en función del procedimiento normativo en el que se inserte) la decisión final sobre la cuestión debatida, en el caso de que, una vez concluidos los trabajos correspondientes o el plazo prefijado, no hubiese sido posible alcanzar el acuerdo.²⁵

24. Francesco Merloni, *La partecipazione degli enti locali nelle regioni. Il Consiglio delle Autonomie Locali*, ponencia presentada al curso "El Gobierno Local ante la reforma de los Estatutos de Autonomía", Universidad Internacional Menéndez Pelayo, Barcelona, noviembre 2005, p. 10.

25. Giuseppe Ugo Rescigno, "Consiglio delle Autonomie Locali e Costituzione" en *Politica del Diritto*, año XXXIV, núm. 2, junio 2003, p. 246; Lorenza Violini, "Il Consiglio delle Autonomie, organo di rappresentanza permanente degli enti locali presso la Regione", en *Le Regione*, año XXX, núm. 5, octubre 2002, pág. 1004 y, finalmente, Tania Groppi, "Un nuovo organo...", *op. cit.*, p. 1075.

Aún así, se apunta que esta solución puede parecer un poco forzada porque la previsión de mecanismos de conciliación normalmente se impone entre órganos dotados de facultades decisorias similares, pero no resulta pertinente en el caso de desacuerdo entre aquellos órganos a los que el ordenamiento jurídico les reconoce dichas facultades y los órganos a los que simplemente se atribuye un papel consultivo o deliberante.²⁶

c) Intervención en la tramitación de planes y normas reglamentarias

Una vez definida la participación del Consejo de Gobiernos Locales en el procedimiento legislativo autonómico, debemos pasar ahora a examinar también su posible incidencia sobre la actividad normativa que el PrEAC reconoce al Gobierno de la Generalidad de Cataluña.²⁷

En primer lugar, debemos señalar que el PrEAC no recoge de forma expresa la posible intervención del Consejo de Gobiernos Locales en los procedimientos de elaboración de normas con rango de ley procedentes del Gobierno, decretos legislativos y decretos leyes.²⁸ Por lo que, como en casos anteriores, se nos plantea la pregunta de si el legislador puede, o no, ampliar la participación de dicha institución también a estos tipos de normas.

Esta participación puede ser especialmente importante en los casos en que la delegación de la facultad legislativa al Gobierno se

26. Lorenza Violini, *op. cit.*, p. 1004. En nuestro específico ámbito de estudio, esta solución podría también articularse mediante la posibilidad de solicitar un dictamen al Consejo de Garantías Estatutarias de la Generalidad de Cataluña, órgano al que el proyecto de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña le atribuye la misión de velar por la adecuación a la CE y al Estatuto de las disposiciones normativas aprobadas por la Generalidad (art. 76.1).

27. El artículo 68 PrEAC señala que el Gobierno es el órgano superior colegiado que dirige la acción política y la Administración de la Generalidad. Asimismo, ejerce la función ejecutiva y la potestad reglamentaria de acuerdo con el Estatuto de Autonomía y las leyes.

28. El artículo 63 PrEAC establece que el Parlamento puede delegar en el Gobierno la potestad de dictar normas con rango de ley, que recibirán el nombre de decretos legislativos. Por su parte, el artículo 64 PrEAC, señala que en caso de necesidad extraordinaria y urgente el gobierno puede dictar disposiciones legislativas provisionales bajo la forma de decreto ley.

realice mediante leyes de bases, en las que, aun precisándose el alcance y el objeto de la delegación, así como los principios y criterios que deben regir su ejercicio, el Gobierno dispone de un cierto margen a la hora de formular el texto articulado.

Sin perjuicio de las anteriores consideraciones, son muchos, y variados, los supuestos en que la acción normativa que se reconoce al Gobierno de la Generalidad puede incidir sobre el ámbito de autonomía que tanto la CE como el propio Estatuto de Autonomía garantizan a determinados entes locales.

Por esta razón, el artículo 85 PrEAC reconoce al Consejo de Gobiernos Locales la posibilidad de actuar en el procedimiento de tramitación de los planes y normas reglamentarias que afecten de forma específica a las administraciones locales. Trasladando, de esta manera, la actividad del Consejo de la asamblea legislativa autonómica al órgano ejecutivo, al Gobierno.

La intervención del Consejo de Gobiernos Locales en este ámbito, que como en el caso anterior deberá producirse de forma preceptiva y con carácter previo a la definitiva aprobación de dichas normas, adquiere una especial trascendencia debido al importante margen de discrecionalidad que se reconoce al Gobierno en ejercicio de la potestad normativa y reglamentaria. Así, la actividad consultiva de dicho Consejo puede verse como un mecanismo específico de participación de los entes locales en el procedimiento de definición del interés público que corresponde al Gobierno,²⁹ permitiéndole valorar de manera más eficaz todos los intereses en juego, ponderar debidamente su relación y conocer las posibles alternativas.³⁰

Sin embargo, es difícil poder imaginar que el Consejo de Gobiernos Locales se configurará como un órgano dotado de la agilidad y

29. Al margen de los trámites de audiencia a los interesados previstos, con carácter general, en el artículo 105 CE y en el artículo 64 de la Ley catalana 13/1989, de 14 de diciembre, de organización, procedimiento y régimen jurídico de la Administración de la Generalidad de Cataluña. Y sin perjuicio de lo previsto en el citado artículo 58.2 LBRL.

30. Tomàs Font Llovet, "El control de la potestad reglamentaria por los órganos consultivos: legalidad y oportunidad", en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 62, mayo-agosto 2001, pp. 62 y 66.

rapidez decisional suficiente como para poder participar efectivamente en la preparación y redacción de las normas reglamentarias.³¹

Por lo tanto, cuando se trate de la intervención en el procedimiento normativo del Gobierno, podría pensarse en una forma de participación distinta, limitada a una función consultiva en sentido estricto. Es decir, limitándose sus funciones a la simple emisión, con carácter preceptivo y anterior a su aprobación definitiva, del parecer del Consejo de Gobiernos Locales sobre dichas normas, pero sin que se prevean trámites procedimentales cualificados para superar su posible opinión desfavorable.

d) Otras funciones

Al margen de estas funciones, que el PrEAC le atribuye de forma expresa y con carácter obligatorio, el legislador puede reconocer al Consejo de Gobiernos Locales otras múltiples funciones que pueden configurarse como funciones de carácter preceptivo o simplemente facultativo. Es decir, para el supuesto en que los órganos autonómicos pertinentes estimen oportuna la participación de dicha institución en otros aspectos de su actividad.

Así, de modo meramente enunciativo y sin ánimo de exhaustividad, podría encomendársele también la participación, con carácter decisorio o no, en la designación de determinados cargos u órganos institucionales, como la Sindicatura de Cuentas, el Consejo de Garantías Estatutarias, el Síndic de Greuges o el Consejo del Audiovisual de Cataluña.

En segundo lugar, podría ejercer la iniciativa legislativa prevista en el texto estatutario. En este sentido, el artículo 62 del PrEAC señala que la iniciativa legislativa corresponde a los diputados, a los grupos parlamentarios y al Gobierno, añadiendo que también corresponde, en los términos establecidos por las leyes de Cataluña, a los ciudadanos, mediante la iniciativa legislativa popular, y a los órganos representativos de los entes supramunicipales de carácter territorial que establece el presente Estatuto.

31. Alejandro Gentilini, *op. cit.*, p. 956.

Por lo que, y a tenor de lo previsto en el mismo, no habría ningún impedimento jurídico a que el legislador dotase al Consejo de Gobiernos locales con dichas facultades, así como de la posibilidad de formular propuestas y sugerencias al Gobierno autonómico en materia de administración local.

Estas posibilidades de participación podrían extenderse incluso al procedimiento de reforma del Estatuto de Autonomía, reconociéndole competencias consultivas o de propuesta respecto de aquellas cuestiones que afecten el régimen jurídico de la administración local o la propia disciplina estatutaria de este órgano.

Por otro lado, el Consejo de Gobiernos Locales podría también hacer efectivos los mecanismos de garantía de la autonomía local que la CE y las leyes reconocen, por ejemplo, solicitando a los órganos constitucionalmente legitimados la impugnación ante el Tribunal Constitucional de las Leyes del Estado que considere lesivas para dicha autonomía o atribuyéndole legitimación activa suficiente para formularlo en su nombre.

3.3. Composición

La composición del Consejo de Gobiernos Locales, junto con la determinación de su naturaleza y funciones, es uno de los elementos más destacados y, a la vez, más problemáticos de la configuración institucional de esta nueva institución.

a) *El Consejo de Gobiernos Locales como órgano de representación exclusivamente local*

Antes de entrar a valorar los posibles criterios de identificación de los distintos entes locales que pueden formar parte del Consejo de Gobiernos Locales, debemos plantearnos una primera cuestión de carácter estructural. Se trata de la posibilidad de prever en dicho órgano no sólo la participación de representantes de los entes locales, especialmente de municipios y veguerías, sino también de representantes de la Generalidad de Cataluña. Es decir, en primer lugar debemos determinar si el Consejo de Gobiernos Locales debe configurarse como un órgano de carácter mixto, compuesto por representantes autonó-

micos y locales, o si, por el contrario, debe definirse como un órgano de exclusiva representación de la autonomía local.

Para poder responder a esta cuestión, podemos tomar como referencia el tratamiento que, de ella, se ha producido en el modelo regional italiano. En este sentido, podemos afirmar que la cuestión relativa a la composición del Consiglio delle Autonomie Locali no está completamente resuelta. Así, no resulta difícil encontrar autores que consideran que la participación de representantes regionales confiere a dicho órgano mayor eficacia y representatividad,³² si bien es cierto que la gran mayoría de la doctrina, desde un punto de vista completamente distinto al anterior, entiende que únicamente pueden participar en el mencionado Consiglio representantes de los entes locales.³³

Estas consideraciones se han trasladado a los diferentes Estatutos regionales que han desarrollado normativamente al Consiglio delle Autonomie Locali, en los que, hasta el día de hoy, no se prevé la presencia de representantes de los órganos regionales, siendo compuestos exclusivamente por miembros de las autonomías locales.³⁴

32. En este sentido, Alejandro Gentilini afirma: “[...] tale seconda opzione appare più seducente: una consultazione che avvenisse, per ripendere l’espressione iniziale, dentro l’organo, in un faccia a faccia costante tra chi rappresenta la Regione e chi rappresenta gli Enti locali, e in un clima di generale corresponsabilità [...], consentirebbe probabilmente risultati più efficaci sul piano qualitativo” y añade que la composición mixta “si rivela indispensabile per la prospettazione delle singole fattispecie decisorie”. Alejandro Gentilini, *op. cit.*, pp. 919 y 920.

33. Por ejemplo, Giuseppe Ugo Rescigno sostiene que la presencia de representantes regionales en el Consejo de las Autonomías Locales, aunque se trate de uno solo, puede alterar las funciones de este órgano. Giuseppe Ugo Rescigno, *op. cit.*, p. 238.

En el mismo sentido, Lorenza Violini nos recuerda que, en el caso de optar por una configuración del Consejo de las Autonomías Locales como un órgano de carácter mixto, se debería resolver la cuestión del diseño del sistema de votación, en especial respecto a la discutible participación de los representantes regionales en las deliberaciones de dicho órgano. Así, como pone de manifiesto, aunque sea meramente por razones de oportunidad política “risulta un po’ forzato che il Presidente de la Regione, che pure in alcuni casi era stato incaricato delle norme regionale a presiedere il Consiglio, prima di emanare un atto di sua competenza, [...] consultasse un organo presieduto de sé medesimo [...]”. Lorenza Violini, *op. cit.*, p. 999.

34. Francesco Merloni, *op. cit.*, p. 9.

En lo que se refiere a nuestro ordenamiento jurídico, a pesar de la indefinición del PrEAC y del margen de apreciación que se reconoce al legislador autonómico, podemos encontrar algunos indicios que, desde nuestro punto de vista, aconsejan la configuración del Consejo de Gobiernos Locales como un órgano de exclusiva representación local.

En primer lugar, podemos señalar que la propia denominación de la institución (Consejo de Gobiernos Locales) y su definición como "órgano de representación de municipios y veguerías", encierra ya una cierta orientación hacia la posibilidad de admitir únicamente a los representantes de dichos entes locales, es decir, a los representantes de los gobiernos locales.

Por otro lado, y partiendo de las funciones a las que anteriormente hacíamos referencia, podemos entender que con esta nueva institución lo que se pretende constituir es, precisamente, una sede permanente de expresión de la voluntad política de los entes locales en los procedimientos normativos autonómicos. Permitiéndoles, de esta manera, concurrir de forma efectiva, y no meramente formal, en la formación de la decisión autonómica y trasladando de forma directa a dichos procedimientos las aspiraciones reales de la comunidad local.

No se persigue, pues, una mera colaboración institucional entre los órganos autonómicos y los entes locales en materias de interés común, sino que el PrEAC atribuye al Consejo de Gobiernos Locales unas funciones cualificadas. Configurándolo como el órgano de representación unitaria de determinados entes locales en el sistema normativo autonómico y dotándole de ciertas funciones de control y garantía de respeto por parte de éste del principio de autonomía local.

Desde esta perspectiva, la posibilidad de abrir la composición del Consejo de Gobiernos Locales también a los representantes autonómicos podría no aportar ningún elemento de valoración específico, limitando de esta manera la correcta apreciación de los intereses locales y constituyendo un impedimento al funcionamiento eficaz de dicha institución.

En definitiva, lo que nos interesa poner de relieve es que la consideración del Consejo de Gobiernos Locales como un órgano de ca-

rácter mixto o exclusivamente local se presenta como una cuestión íntimamente ligada a los aspectos nucleares de dicha institución, llegando a alterar, según se opte por uno u otro, su completa configuración jurídica.

Finalmente, debemos recordar que, como es notorio, la existencia del Consejo de Gobiernos Locales no excluye ni limita la posibilidad que la legislación de régimen local reconoce al Estado y a las Comunidades Autónomas para crear órganos de colaboración, de carácter mixto, con las entidades locales.

b) La representación de los entes locales

De acuerdo con las consideraciones anteriores, debemos pasar ahora a determinar cuáles son los criterios que, según el PrEAC, deben regir la específica representación de los entes locales en el Consejo de Gobiernos Locales.

Como venimos señalando desde el inicio de nuestra exposición, el artículo 85 del PrEAC define al mencionado Consejo como el órgano de representación de "municipios y veguerías".

De esta manera, la participación institucional en el Consejo de Gobiernos Locales de estos dos entes locales (municipios y veguerías) viene reconocida y garantizada de forma expresa por el propio texto estatutario. Por lo tanto, la ley que posteriormente desarrolle dicha institución deberá prever, en todo caso, los mecanismos necesarios al efecto de asegurar la necesaria presencia de dichos entes públicos en su composición.

Este reconocimiento parte de la calificación que realiza el artículo 83.1 del PrEAC de los municipios y veguerías como las entidades básicas en que se estructura la organización territorial el gobierno local en Cataluña.

En el mismo sentido, el citado artículo 86 del PrEAC define a los municipios como el ente local básico y el medio esencial de participación de la comunidad local en los asuntos que les atañen, atribuyéndole, asimismo, autonomía para el ejercicio de sus competencias y la defensa de los intereses propios de la colectividad local.

En lo que se refiere a las veguerías, el artículo 91 PrEAC las considera como instituciones de gobierno local, de naturaleza territorial, dotadas de personalidad jurídica propia y autonomía para la gestión de sus respectivos intereses.

Sin embargo, debemos poner de relieve que algunos de los planteamientos doctrinales iniciales realizados sobre los elementos institucionales que debían contenerse en la reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, configuraban a esta institución como un mecanismo de representación exclusivamente municipal,³⁵ limitando esta vía de participación orgánica en las instituciones de la Generalidad únicamente a los municipios.

Aun así, tal como hemos mencionado, debemos tener en cuenta que el PrEAC configura a las veguerías no sólo como una mera división territorial de la Generalitat de Cataluña sino también como entes locales, de carácter territorial, dotados de personalidad jurídica propia diferenciada y autonomía para el cumplimiento de sus fines.

Desde esta perspectiva, podemos considerar que mediante las veguerías se pretenden institucionalizar los intereses propios y específicos de una determinada colectividad territorial caracterizada por su proyección supramunicipal.³⁶ De manera que la participación y representación de las veguerías en el Consejo de Gobiernos Locales puede resultarnos especialmente útil y eficaz para poder articular una

35. Así, por ejemplo, el informe sobre la reforma del Estatuto elaborado en julio de 2003 por el Instituto de Estudios Autonómicos, propone la creación del Consejo de Municipios ("Consell de Municipis"), como órgano de representación de los municipios en las instituciones de la Generalidad.

En el mismo sentido, el profesor Tomàs Font afirma: "[...] los estatutos pueden regular un órgano de exclusiva representación de la autonomía municipal, el Consejo de Municipios, con funciones consultivas y de propuesta. Pueden establecer el sistema y los criterios de composición, representación y funcionamiento, garantizando la representación de los distintos territorios y la diversidad demográfica y funcional de los municipios". Tomàs Font Llovet, "El Gobierno Local en la reforma del Estado de las Autonomías", en Tomàs Font Llovet, (Dir.), *Anuario del Gobierno Local 2004*, Fundación Democracia y Gobierno Local – Instituto de Derecho Público, Barcelona 2005, p. 32.

36. En el mismo sentido, si bien referido a la institución provincial, Gerardo Ruiz-Rico Ruiz, "Niveles de organización territorial y reformas de los estatutos de autonomía", en Tomàs Font Llovet, *Anuario del Gobierno Local 2004*, Fundación Democracia y Gobierno Local – Instituto de Derecho Público, Barcelona 2005, p. 177.

verdadera representación y expresión de los distintos intereses territoriales afectados, no solamente los municipales, en los procedimientos normativos seguidos en las instancias decisorias autonómicas.

Por último, debemos mencionar que el PrEAC limita la participación en el Consejo de Gobiernos Locales, únicamente a los municipios y veguerías, sin contemplar expresamente la posibilidad de que el legislador autonómico pueda ampliar la representatividad de dicha institución a otros entes locales.

Este planteamiento resulta especialmente importante en lo que se refiere a la presencia de las comarcas, que el PrEAC configura como entes locales de existencia necesaria, de carácter supramunicipal y formadas por municipios. Reconociéndoles, asimismo, personalidad jurídica propia y competencias para la gestión de competencias y servicios locales.³⁷

En este contexto, simplemente nos interesa señalar que el artículo 123.4 de la Constitución italiana, al que hacíamos referencia en apartados precedentes, regula también la representación de las distintas instancias que conforman la administración local en el Consiglio delle Autonomie Locali.

Así, con carácter general, se limita la participación en éste únicamente a los "entes locales" (*Enti Locali*). Esta noción, más amplia que la que se recoge en el PrEAC, comprende solamente a los municipios (*Comuni*), provincias (*Province*) y ciudades metropolitanas (*Città Metropolitane*), en cuanto son las únicas entidades locales garantizadas de forma expresa por la Constitución italiana.³⁸

37. Artículos 83.2 y 92 de la PrEAC.

38. "[...] nel contesto rappresentato dal nuovo Titolo V gli Enti Locali considerati sono inequivocabilmente soltanto Comuni, Province e Città metropolitane [...] gli unici Enti locali costituzionalmente garantiti in forma esplicita". Alejandro Gentilini, *op. cit.*, p. 922.

Al mismo tiempo, Giuseppe Ugo Rescigno afirma que es "asolutamente certo che il testo costituzionale esclude la possibilità dipresenza entro il C.d.A.L [Consejo de las Autonomías Locales] di altri enti locali oltre quelli espressamente garantiti della Costituzione", Giuseppe Ugo Rescigno, *op. cit.*, p. 233.

c) Procedimiento de elección

Finalmente, otro aspecto destacado de la composición del Consejo de Gobiernos Locales es el relativo a la determinación concreta de los criterios de elección de los representantes de las distintas entidades locales.

Como en los casos anteriores, el PrEAC no contiene ninguna previsión específica sobre dichos criterios, remitiendo su determinación al legislador, que deberá fijar no sólo el número exacto de personas que deberán formar parte del Consejo de Gobiernos Locales, sino también los mecanismos de individualización de éstas.

A tal efecto, debemos tener en cuenta que la previsión de un número muy alto de representantes conlleva el riesgo de convertir a este órgano en una sede de discusión y confrontación inútil e ineficaz. Asimismo, una reducción drástica de sus componentes supone, inevitablemente, desconocer una serie de instancias territoriales dignas igualmente de ser representadas (por ejemplo, los numerosos municipios pequeños existentes en Cataluña).³⁹

Pues bien, con carácter meramente enunciativo, y partiendo de la consideración de que el Consejo de Gobiernos Locales no puede constituir la sede de encuentro y deliberación de *todos* los representantes de *todos* los entes locales, es posible apuntar distintos criterios de elección, en especial dos: en primer lugar, el establecimiento de mecanismos de elección directa de dichos representantes por parte de los propios entes locales y, en segundo lugar, la designación directa de los representantes por parte de las asociaciones representativas de los entes locales.

Estos criterios son sólo algunos de los muchos que, sobre la base del artículo 85 PrEAC, se podrían admitir. Sin embargo será el legislador el que, finalmente, deberá dar la respuesta jurídica adecuada, concretando si son estos, u otros, los criterios de designación de los miembros del Consejo de Gobiernos Locales. Para ello, deberá valo-

rar todas las ventajas que los distintos criterios pueden aportar a dicho proceso, tendiendo a elegir aquellos que aseguren de una forma más eficaz la necesaria representatividad de todos los entes locales legitimados.

Así, por ejemplo, se puede afirmar que el mecanismo de la elección directa es preferible desde la óptica del principio democrático, a la vez que garantiza un nivel más elevado de representatividad y situaría al Consejo de Gobiernos Locales en una condición óptima para ejercitar sus funciones con mayor autoridad, si bien es cierto que su implantación puede resultar muy compleja y costosa.

Al mismo tiempo, la elección de los distintos representantes con base en las asociaciones representativas de los entes locales, nos plantea también algunas dudas. Así, se ha señalado que dichas asociaciones, a la larga, pueden acabar configurando unos profesionales de la participación que, si bien pueden representar correctamente a la asociación correspondiente, muy difícilmente podrán representar a las colectividades territoriales a quienes, formalmente, se reconoce el derecho de participación.⁴⁰ A la vez que se afirma que dicho sistema de elección empobrece la representación de las distintas realidades de los entes locales en el territorio.⁴¹

Por último, debemos mencionar, que durante la tramitación parlamentaria del proyecto de reforma estatutaria se planteó un mecanismo singular de determinación de los miembros del Consejo de Gobiernos Locales, que recogía algunos elementos de los distintos criterios expuestos anteriormente. Aun así, finalmente se consideró oportuno no incluir esta previsión dentro del texto aprobado.

Este procedimiento singular fue el resultado de una enmienda presentada por el grupo Socialista - Ciutadans pel Canvi, en la que se proponía la modificación del redactado del actual artículo 85, por el siguiente: "La ley regula la composición, la organización y funciones del Consejo de Gobiernos Locales garantizando la presencia de *todos*

40. Tomàs Font Llovet, "Las competencias...", *op. cit.*, p. 90.

41. Sergio Bartole et al. *op. cit.*, p. 124.

los presidentes de los consejos de veguería y una representación plural de alcaldes escogidos en función de los distintos territorios y de la diversidad demográfica de los municipios”.

En conclusión, aunque la determinación final de los criterios de elección de los representantes se deja en manos del legislador, éste deberá prever los mecanismos suficientes que permitan asegurar en el seno del Consejo la pluralidad territorial, poblacional y funcional de los distintos entes locales. Permitiendo a todos ellos poder participar de sus funciones.

4. Conclusión

Como indicábamos al inicio de nuestra exposición, el proyecto de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña ha retomado, una vez más, la discusión sobre el alcance de la autonomía local. En este caso, se parte de una perspectiva más amplia de dicha autonomía, que debe permitir superar una distribución del poder en términos estrictamente competenciales, facilitando a los entes locales (responsables de la gestión de todos aquellos asuntos que afecten a la comunidad local a la que representan) la participación en determinados procedimientos normativos autonómicos.

Esta participación se articula mediante la creación de una institución propia y específica, el Consejo de Gobiernos Locales, que se convierte, de esta manera, en el mecanismo permanente de expresión de la voluntad política de dichos entes locales.

Sin embargo, el nuevo proyecto estatutario se expresa en términos muy amplios, puede que excesivamente amplios, dejando un importante margen de discrecionalidad al legislador a la hora de configurar dicha institución.

Esta discrecionalidad se aprecia, sobre todo, en aquello que afecta a su composición. Así, a diferencia del modelo de participación orgánica italiano que, como señalábamos, se extiende a todos los entes locales (*“Enti Locali”*) garantizados constitucionalmente, el PrEAC únicamente menciona a municipios y veguerías, pero sin prever la posible representación de las demás entidades locales previstas expresamente en el ordenamiento jurídico catalán.

Por lo que se refiere a sus funciones, las consideraciones son las mismas, puesto que la determinación de los efectos jurídicos y los concretos ámbitos de actuación sobre los que debe proyectarse la actividad consultiva del Consejo de Gobiernos Locales se deja, nuevamente, en manos del legislador. Si bien es cierto que, como apuntábamos, el PrEAC contiene ya algunas indicaciones generales al respecto, permitiendo a dicha institución actuar tanto en sede parlamentaria como en el ámbito del gobierno y administración de la Generalidad.

Finalmente, sólo nos resta decir que, desde nuestro punto de vista, el nuevo Consejo de Gobiernos Locales abre nuevamente el interés por el estudio de los mecanismos de garantía y configuración de la autonomía local, y, en especial, del concepto de participación de los entes locales como elemento definidor de su autonomía. Dibujando, sobre la base de las experiencias cooperativas anteriores y de los modelos que nos ofrece el derecho comparado, una primera aproximación a la creación de una verdadera sede institucional estable de participación de los entes locales ante las instancias autonómicas.

Bibliografía citada

AAVV. *Defensa de la Autonomía Local ante el Tribunal Constitucional*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 1997.

AAVV. *La autonomía local. Análisis jurisprudencial*. Madrid: Ed. Marcial Pons, 1998.

AMOVILLI, Paolo. *Enti locali e riforma costituzionale del titolo V. Gli effetti sull'ordinamento delle autonomie locali*. Bolonia: Ed. Gedit Edizioni, 2003.

BANDRÉS SÁNCHEZ-CRUSAT, José Manuel. «La autonomía local en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional». En AAVV. *La autonomía local. Análisis jurisprudencial*. Madrid: Ed. Marcial Pons, 1998, p. 17-45.

BARTOLE, Sergio; BIN, Roberto; FALCON, Giandomenico; TOSI, Rosanna. *Diritto regionale. Dopo le riforme*. Bolonia: Ed. Il Mulino, 2003.

CARCELLER FERNÁNDEZ, Antonio. *Introducción al derecho urbanístico*. Madrid: Ed. Tecnos, 2ª Edición, 1993.

COSIMO, Giovanni di. «Gli organi di raccordo tra Regioni ed enti locali». *Le Istituzioni del Federalismo*, núm. 6, 1998, p. 1013-1047.

ESTEVE PARDO, José. «Garantía institucional y/o función constitucional en las bases del régimen local». *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 31, 1991, p. 125-147.

FANLO LORAS, Antonio. *Fundamentos constitucionales de la autonomía local: el control sobre las corporaciones locales*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1990.

FONT LLOVET, Tomàs. «Las competencias locales». En FONT LLOVET, Tomàs (dir.). *Informe sobre el Gobierno Local*. Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas, 1992, p. 67-95.

———. «El Gobierno Local en la reforma del Estado de las Autonomías». En FONT LLOVET, Tomàs (dir.). *Anuario del Gobierno Local 2004*. Barcelona: Fundación Democracia y Gobierno Local - Instituto de Derecho Público, 2005, pp. 13-38.

———. «La reconstrucción jurídica de la autonomía local: el gobierno local y la reforma de los estatutos». En FONT LLOVET, Tomàs (dir.). *Anuario del Gobierno Local 2003*. Barcelona: Fundación Democracia y Gobierno Local - Instituto de Derecho Público, 2004, pp. 13-47.

———. «El control de la potestad reglamentaria por los órganos consultivos:

legalidad y oportunidad». *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 62, mayo-agosto 2001, pp. 57-75.

GALÁN GALÁN, Alfredo. *La potestad normativa autónoma local*. Barcelona: Ed. Atelier, 2001.

———. «El régimen especial de los municipios de gran población». En FONT LLOVET, Tomàs (dir.). *Anuario del Gobierno Local 2003*. Barcelona: Fundación Democracia y Gobierno Local – Instituto de Derecho Público, 2004, pp. 143-176.

GARCÍA MORILLO, Joaquín. *La configuración constitucional de la autonomía local*. Madrid: Ed. Marcial Pons y Diputación de Barcelona, 1998.

GARCÍA ROCA, Francisco Javier. «El nuevo conflicto en defensa de la autonomía local». *Justicia Administrativa: Revista de Derecho Administrativo*, núm. 1, 2000, pp. 5-32.

GENTILINI, Alejandro. «Sussidiarietà verticale e Consiglio delle Autonomie Locali». *Diritto Pubblico*, núm. 3. Bologna: Ed. Il Mulino, 2003, pp. 907-960.

GROPPI, Tania; OLIVETTI, Marco (coord.). *La Repubblica delle Autonomie. Regione ed Enti Locali nel nuovo Titolo V*. Torino: Ed. Giappichelli, 2001.

GROPPI, Tania. «Un nuovo organo regionale costituzionalmente necessario. Il Consiglio delle Autonomie Locali». *Le Istituzioni del Federalismo*, núm. 6, 2001, pp. 1060-1066.

MEDINA ALCOZ, Luis. «La Conferencia sectorial per gli affari locali e la Conferencia delle Città: due nuovi meccanismi di collaborazione dell'ordinamento spagnolo». *Le Istituzioni del Federalismo*, núm. 5, 2005, pp. 953-978.

MERLONI, Francesco. *La partecipazione degli enti locali nelle regioni. Il Consiglio delle Autonomie Locali*, ponencia presentada al curso «El Gobierno Local ante la reforma de los Estatutos de Autonomía». Barcelona: Universidad Internacional Menéndez Pelayo, noviembre 2005.

MIR BAGÓ, Josep. *El sistema español de competencias locales*. Madrid: Ed. Marcial Pons, 1991.

ORTEGA ÁLVAREZ, Luis. «Los contenidos mínimos del derecho de participación». *Ponències del Seminari de Dret Local*, vol. 5. Barcelona: Ayuntamiento de Barcelona, 1993, pp. 218-232.

PAREJO ALFONSO, Luciano. *Garantía institucional y autonomías locales*. Madrid: Instituto de Estudios de la Administración Local, 1991.

PORRAS RAMÍREZ, José María. «El conflicto en defensa de la autonomía local

ante el Tribunal Constitucional». *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 107, Civitas, 2000, pp. 373-387.

RESCIGNO, Giuseppe Ugo. «Consiglio delle Autonomie Locali e Costituzione». *Politica del Diritto*, año XXXIV, núm. 2, junio 2003, pp. 231-248.

RIVERO YSERN, José Luis. *Manual de Derecho Local*. Madrid: Ed. Thomson Civitas, 5ª edición, 2004.

ROLLA, Giancarlo. *Il sistema costituzionale italiano. L'organizzazione territoriale della Repubblica*. Milano: Giuffrè Editore, 2005.

RUIZ-RICO RUIZ, Gerardo. «Niveles de organización territorial y reformas de los estatutos de autonomía». En FONT LLOVET, Tomàs. *Anuario del Gobierno Local 2004*. Barcelona: Fundación Democracia y Gobierno Local e Instituto de Derecho Público, 2005.

VIOLINI, Lorenza. «Il Consiglio delle Autonomie organo di rappresentanza permanente degli enti locali presso la Regione». *Le Regione*, año XXX, núm. 5, octubre 2002, pp. 989-1008.

RESUM

El Projecte de reforma de l'Estatut d'autonomia de Catalunya, aprovat pel Parlament català el setembre de 2005, al marge de la millora del sistema d'autogovern de Catalunya, ha centrat també la seva atenció en la definició del sistema institucional local i ha reprès novament la discussió sobre l'abast del principi d'autonomia local.

Des d'aquesta perspectiva, juntament amb la nova regulació de les competències locals, el mencionat projecte de reforma estatutària incorpora nous elements de garantia de l'autonomia local, entre els quals destaca la figura del Consell de Governos Locals. Aquesta nova institució es configura com l'òrgan de representació dels municipis i les vegueries en les institucions de la Generalitat de Catalunya, a la vegada que se li atribueixen funcions de participació en els procediments normatius autonòmics que incideixin específicament sobre les administracions locals.

Així doncs, a partir de les previsions del Projecte de reforma de l'Estatut d'autonomia de Catalunya i de les experiències similars que ens ofereix el Dret comparat, aquest estudi realitza una primera aproximació al règim jurídic de la nova institució, i intenta determinar quina és la seva naturalesa jurídica, la seva composició i les principals funcions que el nou text li atribueix.

ABSTRACT

The proposal for the reform of the Statute of Autonomy of Catalonia was passed by the Catalan Parliament on September 2005. Besides the improvement of self-government of Catalonia, the proposal also tries to define the Catalonia's local institutional system, taking up again the discussion about the scope of the principle of local autonomy.

From this point of view, the proposal incorporates new elements to guarantee the local autonomy, among others, the Council of Local Governments. This new institution appears as the body of representation of municipalities and *veguerías* in the Generalitat's institutional framework. At the same time, it is empowered to participate in the regulatory proceedings that affect specifically local administrations.

Starting from the proposal for the reform of the Statute of Autonomy of Catalonia, the purpose of this essay is to draft a first approach to the legal system of the Council of Local Governments, trying to determine which are its legal constitution, its composition and its main functions.