

INFORME IBEROAMERICANO 2023 DE RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES

2023

RIBRIG

2
estable y permanente su entero cumplimiento, podrán llenar debidamente el grande objeto de promover la gloria, la prosperidad y el bien de toda la Nación, decretan la siguiente Constitución política para el buen gobierno y recta administración del Estado.

REVISTA DE LA RED DE
INVESTIGACIÓN AUIP
"RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES,
GOBIERNO MULTINIVEL
Y PROCESOS
SUPRAESTATALES"

auip Asociación
Universitaria
Iberoamericana
de Postgrado



Imagen con libre uso de derechos perteneciente a los fondos de la Biblioteca Nacional de España

“Para el buen gobierno y la recta administración del Estado” (Constitución de 1812)



REDIBRIG

Relaciones intergubernamentales, gobierno
multinivel y procesos supraestatales

**INFORME
IBEROAMERICANO
2023
DE RELACIONES
INTERGUBERNAMENTALES**

**José Joaquín Fernández Alles
Joel Mendoza Ruiz
Mariano Enrique Fernández Alles**

Cádiz (España), 2024

EL INFORME IBEROAMERICANO 2023 SOBRE RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES es contenido de la REVISTA IBEROAMERICANA DE RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES (RIBRIG)

ISSN 2660-681X

Quedan rigurosamente prohibidas, sin la autorización escrita de los titulares del copyright, bajo las sanciones establecidas en las leyes, las reproducciones totales o parciales de esta obra por cualquier medio o procedimiento, comprendidos la reprografía y el tratamiento informático.

©José Joaquín Fernández Alles
©Joel Mendoza Ruiz
©Mariano Enrique Fernández Alles

©INFORME IBEROAMERICANO 2020 SOBRE RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES

Cádiz (España). 2024



**INFORME IBEROAMERICANO 2023
DE RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES**

A continuación, se presenta el Informe Iberoamericano de Relaciones Intergubernamentales referido al año 2023, estructurado conforme a la metodología académica de los informes REDIBRIG e incorporando de forma rigurosa los datos estadísticos, doctrinales, normativos y bibliográficos correspondientes a dicho ejercicio, como contenido de la actividad de la **RED DE INVESTIGACIÓN "RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES, GOBIERNO MULTINIVEL Y PROCESOS SUPRAESTATALES" (REDIBRIG)**, bajo la coordinación de José Joaquín Fernández Alles, Joel Mendoza Ruiz y Mariano Enrique Fernández Alles.

4

I. PRESENTACIÓN

Este número del *Informe Iberoamericano de Relaciones Intergubernamentales* consolida la metodología de análisis de la red, orientada a describir de manera pormenorizada las novedades normativas, jurisprudenciales y convencionales del año inmediato anterior una vez cerrado el curso; en esta ocasión, el año 2023. Tras superar los periodos excepcionales de la crisis sanitaria que tensionaron las costuras financieras y de gestión de los Estados iberoamericanos, el año 2023 se ha caracterizado por la búsqueda de una institucionalización más estable y por la resolución jurisdiccional de los conflictos de competencias latentes en los modelos descentralizados.

II. CONVENIOS INTERGUBERNAMENTALES

5

El Informe anual del Ministerio de Política Territorial y Memoria Democrática¹ sigue utilizando la adjetivación interadministrativa para la actividad convencional intergubernamental del Estado, explicando que los convenios constituyen el instrumento de cooperación interadministrativa más frecuente y continuo en el modelo autonómico español. Nacieron en paralelo al traspaso de servicios y funciones a las autonomías a finales de la década de 1970, y desde 1989, el Ministerio de Política Territorial analiza estos convenios para verificar su ajuste al sistema competencial. Al cierre de los datos de este informe (29

¹ INFORME SOBRE LOS CONVENIOS DE COOPERACIÓN ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO-COMUNIDADES AUTÓNOMAS SUSCRITOS EN 2023. Madrid. 2024. https://mptmd.gob.es/content/dam/mpt/politica-territorial/autonomica/coop_autonomica/Convenios_Colaboracion/2023-INFORME_CONVENIOS_COOPERACION_ESTADO-CCAA.pdf

de febrero de 2024), la base de datos histórica acumulaba un total de 31.853 convenios e instrumentos de desarrollo. El volumen anual fluctúa según el contexto político y económico; por ejemplo, tiende a reducirse en periodos de crisis o de elecciones (como ocurrió en 2023 debido a las elecciones generales y el consiguiente gobierno en funciones). A pesar de ello, los 1.040 convenios suscritos en 2023 confirman la solidez de esta herramienta de cogobernanza.

El marco jurídico básico de estos acuerdos está definido en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. La ley los define como acuerdos con efectos jurídicos adoptados por las Administraciones, sus organismos públicos o universidades para un fin común, excluyendo expresamente los protocolos generales de actuación y las encomiendas de gestión ordinarias. La norma exige que la suscripción de convenios persiga la eficiencia pública, la utilización conjunta de medios y el cumplimiento de la estabilidad financiera. Además, fija con carácter general un plazo máximo de vigencia de cuatro años, prorrogable por otros cuatro años más.

Para que un convenio del sector público estatal sea eficaz, la Ley 40/2015 supedita su validez a un doble requisito: la inscripción en el Registro Electrónico Estatal de Órganos e Instrumentos de Cooperación (REOICO) y su posterior publicación en el Boletín Oficial del Estado (BOE). En el ámbito del control externo, el artículo 53 de la citada ley estipula la obligación de remitir al Tribunal de Cuentas cualquier convenio, modificación o prórroga cuyos compromisos económicos asumidos superen la cifra de 600.000 euros.

6

Los convenios se ven condicionados por normativas presupuestarias rigurosas:

- LOEPSF (Ley Orgánica 2/2012): En su artículo 20.3, establece que los convenios con CC.AA. que incumplan los objetivos de estabilidad presupuestaria o deuda pública requieren de un informe favorable del Ministerio de Hacienda.

- Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2023: En su Disposición Adicional Primera, refuerza este control exigiendo un informe preceptivo y vinculante de la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos si el convenio implica transferencias económicas hacia o desde la comunidad incumplidora.

- Transparencia: Con el fin de garantizar el acceso ciudadano, todos los datos se integran de forma pública en el Portal de la Transparencia de la AGE.

7

El procedimiento para la formalización y validez definitiva de los convenios interadministrativos sigue una secuencia de tramitación obligatoria:

1. Elaboración del proyecto de convenio junto a su memoria justificativa.
2. Emisión del informe por parte del servicio jurídico o Abogacía del Estado correspondiente.
3. Emisión del informe favorable de la Dirección General de Cooperación Autonómica y Local (DGCAL), en un plazo máximo de 7 días hábiles.
4. Autorización del Ministerio de Hacienda y, en caso de superar los 500.000 euros en compromisos estatales o ser de especial relevancia, autorización del Consejo de Ministros.

5. Firma, inscripción en el REOICO (plazo de 5 días) y publicación final en el BOE.

En cuanto a su naturaleza y tipología, el convenio actúa como una herramienta flexible para resolver imprecisiones competenciales, canalizar interdependencias o materializar el deber de colaboración exigido por el Tribunal Constitucional. El Estado impulsa frecuentemente los convenios de suscripción múltiple o generalizada, mediante los cuales propone un modelo normalizado para todas o varias CC.AA. en materias compartidas. De este modo, aunque el instrumento es formalmente bilateral, su aplicación persigue objetivos eminentemente multilaterales y armonizados en todo el territorio nacional.

En lo relativo a la estadística general de los convenios en 2023, durante el ejercicio 2023 se registraron y suscribieron un total de 1.040 instrumentos de cooperación. De ellos, el 70% correspondieron a convenios en sentido estricto (728) y el 30% restante a adendas (312) de desarrollo, modificación o prórroga. Del total general, 288 convenios (un 27%) se tramitaron bajo supuestos legalmente excluidos de la autorización previa de Hacienda. Por distribución temporal, la mayor actividad tramitadora se concentró en el cuarto trimestre del año (octubre-diciembre), que acumuló el 33,56% del total (349 convenios).

Todos los ministerios formalizaron algún acuerdo en 2023, pero con diferencias notables de intensidad:

- Ministerios destacados: El Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades (CNU) lideró la actividad con el 13,17% (137 convenios), seguido de cerca

por el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (TED) con el 11,83% (123).

- **Áreas sectoriales dominantes:** De las 56 áreas analizadas, el sector de la Investigación concentró la mayor actividad (12,4%), seguido por Medio Ambiente (8,1%), Defensa (5,8%), Hacienda (5,5%) y Seguridad Social (4,8%).

La clasificación por Comunidades Autónomas y Universidades nos depara los siguientes resultados: Las comunidades y ciudades autónomas suscribieron una media de 52 convenios y acuerdos con el Estado en 2023, situándose la mediana en 41. La Comunidad de Madrid se situó a la cabeza de forma muy destacada con 176 convenios (16,92% del total), impulsada por la ubicación central de las instituciones, museos nacionales y convenios militares, seguida de Cataluña (87), Andalucía (83), Castilla y León (81) y Galicia (79). Las ciudades autónomas de Ceuta (8) y Melilla (11) registran los números más bajos por su menor techo competencial. Asimismo, las universidades públicas tuvieron un rol crucial, participando como firmantes en un total de 452 ocasiones.

9

Metodológicamente, los convenios de 2023 se agruparon en grandes tipologías:

- **Desarrollo de políticas públicas y subvenciones:** Acuerdos vinculados a la cofinanciación y fomento. En 2023 destacaron 54 convenios para canalizar fondos europeos del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR) y 122 convenios de subvenciones nominativas.

- **Cesión de recursos e información:** Acuerdos instrumentales de auxilio mutuo (como la gestión electoral, acceso a bases de datos del INE o el sistema Viogén de violencia de género).
- **Cooperación educativa:** Convenios para la realización de prácticas académicas externas de estudiantes universitarios en organismos del Estado (230 convenios, un 22,12% del total).
- **Balance económico:** El 41,73% de los acuerdos suscritos (434) conllevaron compromisos financieros presupuestados, movilizándolo un total global previsto de 4.605 millones de euros, de los cuales la aportación estatal ascendió a 2.517 millones y la autonómica a 1.880 millones.

III. JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL

10

El año 2023 nos ofreció cuatro sentencias de indudable interés para las relaciones intergubernamentales.

- 1. Pleno. SENTENCIA 10/2023**, de 23 de febrero (BOE núm. 77 de 31 de marzo de 2023)
- 2. Pleno. SENTENCIA 50/2023**, de 10 de mayo (BOE núm. 139 de 12 de junio de 2023)
- 3. Pleno. SENTENCIA 63/2023**, de 24 de mayo (BOE núm. 150 de 24 de junio de 2023)
- 4. Pleno. SENTENCIA 124/2023**, de 26 de septiembre (BOE núm. 261 de 01 de noviembre de 2023)

1. Pleno. SENTENCIA 10/2023, de 23 de febrero (BOE núm. 77 de 31 de marzo de 2023)

Esta sentencia resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña contra diversos preceptos del Real Decreto-ley 14/2019, de 31 de octubre, conocido coloquialmente en su momento como el "decreto-ley digital" o "decreto contra la república digital catalana". Esta norma adoptaba medidas de urgencia en materia de administración digital, contratación pública y telecomunicaciones, motivada por el contexto de digitalización y los acontecimientos políticos y de orden público acaecidos en Cataluña.

Retomando su doctrina pacífica, el principio de cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas está implícito en el correcto funcionamiento del Estado de las Autonomías; depende en buena medida de la estricta sujeción de uno y otras a las fórmulas racionales de cooperación, consulta, participación, coordinación, concertación o acuerdo previstas en la Constitución y en los estatutos de autonomía (STC 109/2017), siempre y cuando su diseño no presente el riesgo de usarse para eludir responsabilidades propias ni para ejercer las competencias que el sistema constitucional ha atribuido a otras Administraciones (STC 132/2018) [FJ 6].

Según el Tribunal Constitucional, la obligación de remisión de la información necesaria para el ejercicio de las competencias propias es un medio válido de cooperación entre administraciones públicas. De conformidad con el art. 142 de la Ley 40/2015, el deber de colaboración puede hacerse efectivo, entre otras, a través de la técnica del suministro de información, datos, documentos o medios probatorios

que se hallen a disposición del organismo público o la entidad al que se dirige la solicitud y que la administración solicitante precise disponer para el ejercicio de sus competencias [FJ 6].

Por otra parte, ninguna objeción cabe formular por el Tribunal Constitucional al hecho de que la función de coordinación sea ejercida por un órgano estatal, si ello no produce detrimento o menoscabo de las competencias autonómicas, y si responde a la necesidad de un funcionamiento armonizado del conjunto de instrumentos y mecanismos para la prevención y respuesta de los incidentes de seguridad en las redes (STC 142/2018) [FJ 6].

Delimitación del Objeto por Cambios Normativos (Pervivencia)

Debido al tiempo transcurrido, varias leyes estatales modificadas en 2019 fueron derogadas o sustituidas antes de dictarse la sentencia (v.gr., la Ley General de Telecomunicaciones de 2014 fue sustituida por la Ley 11/2022). El Tribunal aplica su doctrina de **pérdida sobrevenida de objeto**, determinando:

- **Pierden objeto:** Las quejas materiales sobre derechos fundamentales (arts. 18 y 20 CE) relativas a la intervención de telecomunicaciones por haberse eliminado la mención al "orden público" en la nueva ley de 2022; y el modelo de *autorización previa* de sistemas de clave concertada (sustituido por un modelo de declaración responsable).

- **Mantienen objeto:** El control del presupuesto habilitante del decreto-ley (art. 86.1 CE) y las impugnaciones de base competencial cuyos problemas subsisten en las nuevas normas equivalentes.

En el fallo, el Tribunal Constitucional **desestima** las tachas de inconstitucionalidad relativas al art. 86.1 CE (presupuesto de extraordinaria y urgente necesidad) y **desestima** las invasiones competenciales denunciadas en lo relativo al DNI, DNI electrónico y la prohibición de tecnologías de registro distribuido (blockchain) para la identificación administrativa, avalando la constitucionalidad de las medidas estatales.

En cuanto a su análisis jurídico-constitucional, la sentencia se articula fundamentalmente sobre dos grandes ejes del Derecho Constitucional: el control de las fuentes del derecho (los límites del Decreto-ley) y el sistema de distribución de competencias (Estado-Comunidades Autónomas).

A. El Presupuesto Habilitante (Artículo 86.1 CE)

13

La Generalitat denunciaba que el Gobierno central abusó del Decreto-ley utilizando justificaciones genéricas ("graves acontecimientos en parte del territorio español") y que la norma poseía vocación estructural, no urgente.

- **Doctrina del "Margen de Apreciación":** El TC recuerda que la definición de la "extraordinaria y urgente necesidad" es un juicio político del Gobierno y del Congreso. El control del TC es un "control externo" para verificar que no se desborden los límites de lo manifiestamente irrazonable.

- **La anomalía del "Gobierno en funciones":** El TC introduce un argumento fáctico e institucional de gran calado: en octubre de 2019, el Gobierno llevaba 185 días en funciones y las Cortes estaban di-

sueltas (bloqueo político del art. 99.5 CE). Al no poder el Gobierno presentar proyectos de ley (prohibición del art. 21.5 de la Ley del Gobierno) y ante la imposibilidad de tramitación parlamentaria, el recurso al Decreto-ley se considera plenamente justificado para evitar el vacío normativo ante riesgos de seguridad digital.

- **Conexión de sentido:** El TC dictamina que modificar regulaciones para blindar la seguridad digital y la identificación ante las administraciones públicas guarda una relación directa y congruente con la urgencia descrita en la exposición de motivos.

B. El conflicto competencial

La Generalitat alegaba vulneración de sus competencias de autoorganización (art. 150 EAC) y de régimen jurídico y procedimiento administrativo (art. 159 EAC). El TC analiza dos ámbitos clave:

14

1. El Documento Nacional de Identidad (DNI y DNI electrónico)

El art. 1 del RDL 14/2019 blindó al DNI como el *"único documento con suficiente valor por sí solo para la acreditación, a todos los efectos, de la identidad"*.

- **Título prevalente:** El TC incardina el DNI en la **seguridad pública (art. 149.1.29 CE)**, competencia exclusiva del Estado.

- **Interpretación correctora/integradora:** El TC aclara que esta exclusividad del DNI en el ámbito de la seguridad *no impide* que las Comunidades Autónomas usen otros sistemas de identificación digital (como sistemas de clave concertada o certifica-

dos digitales de portales autonómicos) para la tramitación de procedimientos comunes (art. 9 Ley 39/2015). Lo que prohíbe es la creación de un "documento de identidad alternativo" al DNI con sus mismos efectos públicos e institucionales.

2. Tecnologías de Registro Distribuido (Blockchain)

La norma estatal prohibió provisionalmente a las administraciones públicas el uso de tecnologías de registro distribuido para sistemas de identificación y firma, en tanto no fuesen objeto de regulación específica por el Estado o la UE.

- **Título prevalente:** El TC lo encuadra en las **bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y el procedimiento administrativo común (art. 149.1.18 CE).**

- **Legitimidad de la cautela estatal:** El TC dictamina que el Estado, para garantizar un "tratamiento común" y seguro de los administrados, está facultado para vetar temporalmente el uso de tecnologías descentralizadas (donde no hay una autoridad certificadora central y los datos son replicados por múltiples nodos) debido a la incertidumbre técnica sobre la protección de datos personales y la seguridad de los sistemas de información públicos. No es una invasión de la autoorganización autonómica, sino una fijación legítima de estándares de seguridad jurídica comunes.

En lo relativo a su valoración crítica, la STC 10/2023 es una resolución de corte marcadamente **centralizadora y pragmática**, alineada con la doctrina general del Tribunal en situaciones de crisis institucional u orden público.

1. Validación de la "seguridad digital" como Seguridad Pública: El TC consolida la asimilación del ciberespacio y la administración digital dentro del concepto tradicional de seguridad pública del art. 149.1.29 CE. Con ello, expande el blindaje del Estado central frente a las iniciativas de digitalización soberanista o periférica.

2. Pragmatismo ante el bloqueo político: Es sumamente interesante cómo el TC eleva la situación de un "Gobierno en funciones con Cámaras disueltas" a elemento legitimador del Decreto-ley. El Tribunal reconoce una realidad fáctica: la parálisis legislativa puede constituir por sí misma una situación de necesidad extraordinaria.

3. Tecnología y Derecho Administrativo: La sentencia refleja el recelo del legislador (y del propio Tribunal) hacia tecnologías disruptivas y descentralizadas como *blockchain*. El TC opta por priorizar el principio de seguridad jurídica formal y la necesidad de una jerarquía de certificación centralizada estatal, limitando el margen de experimentación tecnológica de las Comunidades Autónomas.

16

En conclusión, la STC 10/2023 desactiva la vía jurídica utilizada por la Generalitat para construir estructuras de identificación digital paralelas y reafirma que el control del ciberespacio administrativo y la fijación de las reglas del juego tecnológicas en la relación ciudadano-Administración pertenecen, en última instancia, al espacio nuclear del Estado.

2. Pleno. SENTENCIA 50/2023, de 10 de mayo (BOE núm. 139 de 12 de junio de 2023)

Esta sentencia resolvió el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Parlamento de las Illes Balears contra la Ley 11/2020, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado (PGE) para el año 2021. El Parlamento autonómico interpuso este recurso por vía de una omisión legislativa. Alegaba que la Ley 11/2020 incurrió en la inconstitucionalidad de omitir la aplicación y las dotaciones económicas derivadas de los artículos 15 (transporte público terrestre) y 17 (factor de insularidad) del Real Decreto-ley 4/2019, de 22 de febrero, del régimen especial de las Illes Balears*. Según la demanda, esta omisión desatendía el "hecho insular", provocando un desequilibrio económico interterritorial lesivo para el archipiélago.

Pues bien, según el Tribunal Constitucional, el principio de cooperación no sustituye, impide o menoscaba el libre y pleno ejercicio por el Estado de sus propias competencias (STC 162/2012); y lo que el principio de lealtad constitucional exige es que el Gobierno extreme el celo por llegar a acuerdos con las comunidades autónomas, pero no que dichos acuerdos deban ser vinculantes (SSTC 209/1990 o 31/2010). Es principio inherente de colaboración y lealtad constitucional la adopción de procedimientos de consulta, negociación o, en su caso, la búsqueda del acuerdo previo (STC 13/2007) [FJ 6].

17

Las posiciones de las partes fueron las siguientes. Por una parte, el Parlamento de las Illes Balears (Recurrente) argumentó que el art. 138.1 de la Constitución Española (CE) obliga al Estado a velar por un equilibrio económico justo atendiendo a las circunstancias del hecho insular. Sostuvo que el Real Decreto-ley 4/2019 —junto al Estatuto de Autonomía

de las Illes Balears (EAIB)— formaba parte del ****bloque de constitucionalidad****. Al no consignar los fondos del factor de insularidad ni el transporte terrestre, los PGE de 2021 vaciaban de contenido el régimen especial balear, vulnerando la solidaridad interterritorial (art. 2 CE), el art. 138 CE y los principios de lealtad institucional y cooperación.

Abogado del Estado (Compareciente): Interesó la desestimación íntegra del recurso. Negó rotundamente que el Real Decreto-ley 4/2019 formara parte del bloque de constitucionalidad, siendo una norma subconstitucional de desarrollo que no podía condicionar a los PGE. Alegó que el Estado sí atendía el hecho insular mediante múltiples políticas económicas (subvenciones al tráfico aéreo, marítimo, compensaciones energéticas e inversiones reales). Además, argumentó que la falta de dotación del art. 17 se debía estrictamente a que el propio Real Decreto-ley subordinaba la asignación a una metodología de cálculo que aún debía consensuarse bilateralmente en una Comisión Mixta, lo cual no se había producido en el momento de aprobar los presupuestos.

18

En el fallo, el Tribunal Constitucional desestimó íntegramente el recurso de inconstitucionalidad, declarando la plena constitucionalidad de la Ley 11/2020 de Presupuestos Generales del Estado.

En cuanto al análisis jurídico-constitucional, el Tribunal Constitucional desarticula las pretensiones de la demanda a través de tres ejes normativos y jurisprudenciales.

1. Delimitación del parámetro de enjuiciamiento

El TC rechaza de forma tajante que el Real Decreto-ley 4/2019 sea una norma integrante del bloque de constitucionalidad a efectos del art. 28.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC). El Tribunal aclara que dicho Decreto-ley no delimita competencias ni armoniza su ejercicio, sino que cumple un mandato encomendado al legislador estatal por la disposición adicional sexta del Estatuto balear. Por ende, ****una mera discrepancia o divergencia entre dos normas estatales (la Ley de Presupuestos y el Real Decreto-ley del régimen especial) carece de trascendencia constitucional****, pues el Real Decreto-ley no es parámetro para medir la validez de otra ley ordinaria del Estado.

2. El alcance del artículo 138.1 CE y los compromisos presupuestarios estatutarios

El Tribunal aplica de forma analógica su doctrina consolidada sobre las cláusulas de inversión y regímenes especiales en los Estatutos de Autonomía (como las SSTC 31/2010 del Estatuto de Cataluña o 109/2004 de Canarias):

Las previsiones de los Estatutos o de sus leyes de desarrollo en materia financiera no pueden menoscabar la plena libertad de las Cortes Generales para definir la política de gasto público anual en los PGE. Las Cortes gozan de autonomía y discrecionalidad para priorizar los recursos según la coyuntura del país en su conjunto.

Perspectiva global de la solidaridad: El art. 138.1 CE obliga al Estado a buscar un equilibrio que pondere tanto el hecho insular como la situación del resto de España. El TC recuerda que la solidaridad interterritorial funciona como "vasos comunicantes"

y se evalúa a través de múltiples variables sistémicas (como la financiación ordinaria o los fondos de compensación), y **no mediante el examen aislado de una sola partida presupuestaria.

3. El análisis técnico de la "omisión" denunciada

El TC examina los artículos del Real Decreto-ley 4/2019 para verificar si existía una obligación incondicional incumplida por el Gobierno:

El art. 15 (transporte terrestre) supeditaba legalmente la financiación a las "disponibilidades presupuestarias del ministerio", lo que blindaba la libertad de priorización política del gasto estatal.

El art. 17 (factor de insularidad) exigía textualmente que la dotación inicial se fijara a partir de una **metodología consensuada previa** en la Comisión Mixta de Economía y Hacienda. Al no existir dicho consenso metodológico bilateral al momento de aprobarse los PGE para 2021, el Estado carecía de base legal y técnica para consignar cantidad alguna. De hecho, el Tribunal constata que cuando el acuerdo se alcanzó posteriormente (septiembre de 2021), la compensación se incorporó de forma efectiva en los presupuestos del ejercicio 2022.

20

En cuanto a su valoración jurídico-constitucional, la STC 50/2023 es una resolución de corte ortodoxo y continuista que ratifica la sólida doctrina del Tribunal Constitucional en materia de soberanía presupuestaria y organización territorial del Estado. De su fundamentación jurídica se desprenden tres valoraciones esenciales:

1. Salvaguarda del principio de división de poderes y potestad legislativa: La sentencia reitera un límite

constitucional crucial: el legislador del pasado no puede maniatar al legislador del presente a través de leyes ordinarias o de urgencia. Si se aceptase que un Real Decreto-ley sectorial predetermina obligatoriamente el contenido de los futuros Presupuestos Generales del Estado, se despojaría a las Cortes Generales de su función constitucional más genuina regulada en el art. 134 CE: la libertad de examinar, enmendar y aprobar los gastos de la Nación conforme a sus prioridades políticas y macroeconómicas.

2. Impedimento de la mutación del bloque de constitucionalidad: El fallo opera con rigurosidad formal al denegar la pretensión de dotar de rango pseudo-constitucional al Real Decreto-ley 4/2019. Admitir leyes ordinarias o decretos estatales en el bloque de constitucionalidad por el mero hecho de desarrollar un mandato estatutario desfiguraría el sistema de fuentes del derecho, abriendo la puerta a que cualquier ley sectorial se convirtiera de forma ilegítima en parámetro de validez de otras normas del mismo rango.

3. Encauzamiento técnico de los conflictos políticos territoriales: Al señalar que el defecto real no nació de la ley de presupuestos sino de la falta de acuerdo técnico previo en la Comisión Mixta, el TC despolitiza el debate constitucional. El Tribunal recuerda a las Comunidades Autónomas que el principio de lealtad institucional obliga a agotar las vías de negociación bilateral y la adopción de acuerdos metodológicos mixtos antes de judicializar ante el máximo intérprete de la Constitución lo que, en esencia, constituye una discrepancia de oportunidad política y financiera intermitente.

3. Pleno. STC 63/2023, de 24 de mayo (BOE núm. 150 de 24 de junio de 2023), dictada por el Pleno del Tribunal bajo la ponencia de su presidente, don Cándido Conde-Pumpido Tourón.

El recurso de inconstitucionalidad fue interpuesto por el presidente del Gobierno contra el artículo 173 de la Ley de la Generalitat Valenciana 7/2021. Este artículo introdujo un nuevo apartado 6 al artículo 7 del Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje (TRLOTUP).

La norma impugnada establecía, con carácter general y sin distinguir la titularidad de las instalaciones, que los nuevos desarrollos urbanísticos y proyectos en tramitación destinados al almacenamiento de productos petrolíferos combustibles de más de 5.000 metros cúbicos en el interior de recintos portuarios debían guardar una distancia mínima de 1.000 metros respecto a suelos residenciales, educativos, sanitarios o de uso terciario especial. La única excepción admitida era que la actividad tuviera una interrelación de servicio con instalaciones estratégicas estatales con declaración de impacto ambiental estatal.

Pues bien, dos consideraciones son de interés para la teoría de las relaciones intergubernamentales. En primer lugar, la noción de “interés general”, que cumple pues una última función: solucionar el conflicto de intereses como criterio de prevalencia. No obstante, esta prevalencia del interés general solamente operará cuando la competencia sea ejercida de manera legítima; es decir, cuando la concreta medida que se adopte encaje en el correspondiente título competencial, cuando se haya acudido previamente

a cauces cooperativos para escuchar a las entidades afectadas, o cuando la competencia autonómica no se limite más de lo necesario, entre otras (STC 40/1998) [FJ 3].

Por otra parte, en la vertiente decisoria y de procedimiento, para el Tribunal Constitucional, en aplicación del criterio de prevalencia, es constitucional la exigencia de un informe vinculante del Consejo de Ministros en relación con la aprobación del plan especial de ordenación del puerto. La competencia exclusiva del Estado sobre determinados puertos hace que, en supuestos en los que está en juego el ejercicio de dicha competencia, su decisión debe prevalecer e imponerse a las demás entidades territoriales afectadas, aunque la necesidad de acuerdo y, en su caso, el informe vinculante del Consejo de Ministros solo se produce respecto de aquellos aspectos que son de competencia de la autoridad portuaria (STC 40/1998) [FJ 3].

23

2. Posiciones de las partes

- Abogacía del Estado (Recurrente): Sostuvo que el precepto, al aplicarse de manera indiferenciada, invadía la competencia exclusiva del Estado sobre puertos de interés general (art. 149.1.20 CE). Argumentó que esta restricción interfería directamente en la facultad del Estado para determinar los usos del espacio portuario mediante el instrumento sectorial correspondiente: la *Delimitación de los Espacios y Usos Portuarios* (DEUP), previsto en la Ley de Puertos del Estado.
- Les Corts Valencianes: Defendieron la norma alegando que la Generalitat no actuaba bajo el título de puertos, sino ejerciendo legítimamente sus competencias exclusivas en ordenación del territorio y

urbanismo (art. 49.1.9 EACV) y protección del medio ambiente (art. 50.6 EACV). Señalaron que fijar criterios de crecimiento urbano basados en riesgos para la salud no suponía una interferencia ilegítima, puesto que las competencias estatales sobre puertos no son ilimitadas ni anulan la ordenación del territorio.

- **Generalitat Valenciana:** Coincidió con el Parlamento autonómico en pedir la desestimación, pero introdujo un título competencial adicional: la seguridad en materia industrial (art. 52.1.2 EACV). Adujo que el almacenamiento de hidrocarburos es un uso portuario "auxiliar o complementario" (no principal) y que la norma autonómica actuaba como un "requisito técnico adicional de seguridad" amparado por la Ley de Industria nacional, justificado en la protección de la salud de los ciudadanos frente a sustancias peligrosas.

24

3. Fallo del Tribunal

El Tribunal Constitucional estimó parcialmente el recurso de inconstitucionalidad. Declaró que el apartado 6 del artículo 7 de la norma autonómica es inconstitucional e inaplicable únicamente en lo que afecte a los puertos de interés general de titularidad estatal (como los de Alicante, Valencia, Sagunto, Gandía y Castellón), manteniendo su validez para aquellos puertos que sean de titularidad puramente autonómica.

II. Análisis Jurídico-Constitucional

El Tribunal articula su decisión resolviendo tres problemas jurídicos fundamentales: el encuadre de los títulos competenciales, la naturaleza de los usos portuarios y el criterio del interés prevalente.

1. Descarte de la competencia en Seguridad Industrial y Medio Ambiente

El TC rechaza el argumento de la Generalitat de que la norma fuese un reglamento de seguridad industrial. El Tribunal razona que la norma autonómica no establece prescripciones técnicas sobre la construcción o manipulación física de los tanques, sino que se limita a fijar una distancia mínima de localización. Además, evidencia un trato singular que delata su fin urbanístico: restringe severamente los productos petrolíferos pero deja fuera otras sustancias químicas potencialmente igual o más peligrosas. Por tanto, concluye que el título autonómico bajo el cual se dictó la norma es, de forma prevalente, el de ordenación del territorio y urbanismo.

2. La naturaleza jurídica del almacenamiento portuario

25

Frente a la tesis autonómica de que el almacenamiento es un uso "secundario o excepcional" susceptible de ser expulsado del puerto, el TC recuerda la Ley de Puertos del Estado: las actividades logísticas y de almacenaje de combustibles tienen rango legal de "uso portuario comercial, complementario o auxiliar". Por tanto, determinar si un puerto debe albergar o no estas instalaciones (atendiendo a flujos marítimos o necesidades comerciales) forma parte de la médula de la gestión portuaria, cuya competencia es del Estado.

3. Concurrencia de títulos sobre un mismo espacio físico

El nudo gordiano de la sentencia radica en cómo conviven sobre el suelo de un puerto estatal dos com-

petencias exclusivas: la estatal (puertos de interés general) y la autonómica (ordenación del territorio). El TC recurre a su doctrina clásica (STC 40/1998):

- El Estado no puede dictar el planeamiento urbanístico general de la ciudad.
- La Autonomía local/autonómica debe calificar el puerto como "sistema general portuario" y desarrollarlo mediante un *Plan Especial*.
- Sin embargo, el instrumento sectorial del Estado (la DEUP) define de forma exclusiva el "cómo" y el "dónde" se distribuyen los usos estrictamente portuarios dentro del recinto.

Al fijar la ley valenciana una distancia mínima obligatoria de 1.000 metros aplicable de forma automática, vaciaba de contenido la capacidad de la DEUP estatal para planificar de forma discrecional y técnica sus propios espacios.

26

La STC 63/2023 es una pieza doctrinal de gran relevancia para la teoría constitucional de las relaciones intergubernamentales por las siguientes razones:

1. Consolidación del "Interés Prevalente" como cláusula de cierre: El Tribunal reafirma que, cuando las técnicas de cooperación mutua y los informes cruzados fallan (como sucedió en la Comisión Bilateral previa a este recurso), la Constitución ofrece una jerarquía basada en el peso del interés garantizado. El art. 149.1.20 CE protege un interés general de la economía nacional (el comercio marítimo e internacional a través de los grandes puertos), el cual debe prevalecer y modular las competencias territoriales de las Comunidades Autónomas.

2. **Límite al uso instrumental del urbanismo:** La sentencia lanza un mensaje claro a los legisladores autonómicos y municipales: la competencia sobre ordenación del territorio y urbanismo es sumamente amplia, pero no puede ser utilizada como un "caballo de Troya" para vetar, dirigir o anular de manera indirecta decisiones estratégicas e infraestructuras que la Constitución ha reservado en exclusiva al Estado (como puertos, aeropuertos o vías férreas de interés general).

3. **Técnica de la "Inconstitucionalidad sin nulidad":** Es encomiable metodológicamente que el Tribunal optara por una **estimación parcial** mediante una sentencia que declara la inconstitucionalidad *en la medida en que sea aplicable* a los puertos estatales. El Tribunal respeta la autonomía valenciana al no anular por completo el texto, permitiendo que la norma siga plenamente vigente y despliegue sus efectos de protección medioambiental y sanitaria en aquellos recintos portuarios gestionados directamente por la Generalitat Valenciana.

27

4. Pleno. STC 124/2023, de 26 de septiembre (BOE núm. 261 de 01 de noviembre de 2023)

Esta sentencia del Tribunal Constitucional español (STC 124/2023) resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Popular contra varios artículos de la Ley 5/2021 de la Generalitat Valenciana. Esta ley regula el Fondo de Cooperación Municipal de la Comunidad Valenciana con el objetivo de establecer un sistema estable, permanente e incondicionado de financiación para los municipios y entidades locales menores.

Según el Tribunal Constitucional, el legislador autonómico, al regular el régimen económico de los entes locales, debe respetar el principio de autonomía provincial y las disposiciones establecidas por el legislador estatal. Sin embargo, el precepto que fija las reglas de distribución de los beneficios económicos asignados por el fondo municipal creado por la ley impugnada contraviene estas previsiones, pues no se ajusta a lo establecido por la normativa estatal en la materia.

A continuación, se detalla un resumen y análisis amplio de la resolución a partir de los antecedentes aportados.

1. Objeto del conflicto y preceptos impugnados

El núcleo de la controversia constitucional radica en la obligatoriedad o participación forzosa de las diputaciones provinciales (Alicante, Castellón y Valencia) en la dotación económica del Fondo de Cooperación Municipal, un fondo que inicialmente nació con carácter voluntario.

28

Los recurrentes impugnaron específicamente:

- Art. 2.2: La declaración de "interés general" de la Comunidad Valenciana de las funciones provinciales de asistencia jurídica, económica y técnica a los municipios para justificar su inclusión obligatoria en el fondo.
- Art. 5 (apartados 1, 2, 5 y 6): El "Plan sectorial de financiación básica", que impone la cuantificación de las aportaciones de las diputaciones, y otorga a la Generalitat la facultad de poner objeciones, reparos y requerimientos de subsanación a los presupuestos

provinciales si infringen las directrices de coordinación.

- Art. 7: Las reglas objetivas de distribución de los fondos a los municipios (por cantidad fija, tramos poblacionales y un mínimo contra el despoblamiento).

- Art. 8: La imposición legal a las diputaciones provinciales para proveer recursos propios de sus presupuestos anuales destinados a este fondo incondicionado.

2. Argumentos de las partes (análisis de las posiciones de las partes)

A. Los recurrentes (Grupo Popular)

El recurso pivotó sobre tres ejes fundamentales de infracción del bloque de constitucionalidad:

29

- 1. Vulneración de la Autonomía Provincial (Arts. 137, 141 y 142 CE):** Se alegó que la ley autonómica vacía el núcleo esencial de la autonomía provincial y su autonomía financiera (tanto de ingreso como de gasto). Al obligar a las diputaciones a entregar sus recursos a un fondo diseñado externamente por una comisión (donde cada diputación solo tiene dos votos), se les sustrae la libertad de decidir el destino y cuantía de su gasto de asistencia a los municipios.

- 2. Infracción del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana (EACV):** Sostuvieron que el art. 64.3 del Estatuto exige crear este fondo "con los mismos criterios que el fondo estatal" (lo que implicaría vincularlo a la recaudación de tributos autonómicos, no a expropiar fondos provinciales). Asimismo, acusaron de arbitraria la declaración

de "interés general" del art. 2.2 solo para forzar la coordinación.

3. **Vulneración de la Ley de Bases del Régimen Local (LBRL):** Se denunció el incumplimiento de los arts. 10 y 59 de la LBRL, argumentando que la asistencia económica provincial no trasciende el interés de la propia provincia y que la coordinación autonómica no puede suplantar la ejecución material ni la titularidad de competencias que la legislación estatal básica otorga a las diputaciones.

B. Defensores de la Ley (Les Corts y Generalitat Valenciana)

Tanto el Parlamento como el Gobierno autonómico defendieron la plena constitucionalidad de la norma con base en los siguientes contraargumentos:

1. **Justificación material del Interés General y la Equidad:** Explicaron que, bajo el modelo anterior de voluntariedad, la financiación que recibían los municipios era profundamente desigual y discordante según la provincia en la que se ubicaran (lo que creaba ciudadanos de primera y de segunda en el acceso a servicios básicos). Esto justificaba una acción de coordinación de la Generalitat amparada en el art. 66.3 del Estatuto.

2. **La coordinación no es vaciamiento competencial:** Basándose en jurisprudencia previa (como la STC 27/1987 y la STC 82/2020), alegaron que la potestad de coordinación autonómica puede incidir legítimamente en la capacidad de gasto local si se realiza mediante un plan sectorial (el Plan Sectorial de Financiación) y se garantiza un proceso participativo de las diputaciones (quienes cuentan con representación en la comisión de colaboración).

30

3. Respeto al criterio del fondo estatal:
Defendieron que el art. 7 cumple con la directriz estatutaria porque, al igual que el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (TRLHL) a nivel estatal, utiliza el criterio de población de derecho (habitantes) como la métrica principal (75%) para la distribución objetiva de los recursos económicos.

4. Consideraciones y doctrina del Tribunal Constitucional

Según el Tribunal Constitucional, la autonomía local (que incluye la provincial) en el ámbito económico -y, concretamente, en la vertiente de gasto- puede ser restringida por el Estado y las comunidades autónomas, siempre que esa restricción se lleve a cabo dentro de los límites establecidos en el bloque de la constitucionalidad (STC 109/1998); por ejemplo, en virtud del ejercicio de las facultades de coordinación (STC 82/2020) [FJ 8].

Las facultades de coordinación implican la fijación de medios y de sistemas de relación que hagan posible la información recíproca, la homogeneidad técnica en determinados aspectos y la acción conjunta de las administraciones coordinadora y coordinada en el ejercicio de sus respectivas competencias, de manera que se logre la integración de actos parciales en la globalidad del sistema para evitar contradicciones y reducir disfunciones que impidan o dificulten el funcionamiento del mismo. Así entendida, la coordinación constituye un límite al pleno ejercicio de las competencias propias de las Corporaciones Locales (SSTC 32/1983 o 27/1987) [FJ 8].

En todo caso, la comunidad autónoma encuentra límites a la hora de ejercitar la facultad de coordinación que consisten en la prohibición de privar, de manera relevante, a las entidades locales coordinadas -las diputaciones provinciales- de la competencia propia y nuclear de asistencia y cooperación a los municipios de su ámbito territorial, hasta el punto de colocarlas en una posición de subordinación jerárquica o cuasi jerárquica, agotando así su propio ámbito de decisión en la materia [FJ 8].

Aunque los antecedentes aportados interrumpen el texto justo antes del fallo definitivo, el análisis técnico y los fundamentos jurídicos expuestos en el documento permiten delimitar con precisión la doctrina que el Tribunal Constitucional aplica en esta sentencia:

- **Requisitos para la potestad de coordinación autonómica:** El Tribunal recuerda su sólida doctrina (destacando la STC 82/2020) según la cual las comunidades autónomas pueden coordinar las funciones de las diputaciones provinciales (incluida su vertiente económica y de gasto) siempre que se cumplan condiciones estrictas: predeterminación legal, persecución de un interés general comunitario, proporcionalidad, y que se articule mediante planes sectoriales que garanticen la participación de los entes locales afectados a fin de armonizar los intereses.

Según el Tribunal Constitucional, a fin de poder cumplir con la exigencia constitucional de predeterminación, el art. 59.1 LBRL establece una serie de condiciones procedimentales para que se pueda prever la facultad autonómica de coordinación sobre las diputaciones provinciales, de forma que estas pue-

dan conocer, con carácter previo, como va a tener lugar aquella. Tal coordinación debe realizarse mediante la definición concreta y en relación con una materia, servicio o competencia determinados de los intereses generales o comunitarios, a través de planes sectoriales para la fijación de los objetivos y la determinación de las prioridades de la acción pública en la materia correspondiente [FJ 6].

Por otra parte, la competencia de las diputaciones provinciales de cooperación y asistencia económica a los municipios de su territorio no puede verse agotada por su canalización a través del fondo de cooperación municipal; por el contrario, debe quedar un amplio margen a las diputaciones provinciales para ejercer dicha competencia autónomamente (SSTC 109/ 1998 y 105/2019) [FJ 8].

33

• **La Provincia como parte de un sistema integrado:** El Tribunal define un concepto clave de la arquitectura local: la provincia no es un ente estanco u opuesto a los municipios. Al ser una "agrupación de municipios" (art. 141.1 CE), ambos forman parte de un sistema integrado de gobierno local. El interés provincial no es ajeno al municipal, sino que la función constitucional de la provincia es, precisamente, asegurar la suficiencia y la prestación de los servicios de competencia municipal.

• **Límites a la autonomía financiera de gasto:** Se reitera que la autonomía financiera y de gasto de las corporaciones locales (art. 142 CE) no es un derecho absoluto ni una esfera totalmente resistente a la intervención de otros niveles de gobierno. El Estado o las comunidades autónomas pueden restringirla normativamente para evitar disfunciones

competenciales, siempre y cuando **no se produzca una ablación o menoscabo sustancial del núcleo esencial** que haga la institución irreconocible.

- **Inadmisión de cuestiones procesales cruzadas:** En el plano formal, el Tribunal desestimó la cuestión previa de Les Corts (que pedía inadmitir el recurso por falta de motivación pormenorizada artículo por artículo), señalando que, aunque la argumentación de los recurrentes era de carácter general, resultaba suficiente para vislumbrar con claridad los motivos de fondo y el bloque de constitucionalidad presuntamente afectado. De igual modo, rechazó la petición de emitir una mera "sentencia interpretativa" preventiva sobre el artículo 7, recordando que el TC es el intérprete supremo pero no un órgano consultivo ni un legislador.

La STC 124/2023 se sitúa en la línea jurisprudencial ortodoxa que busca equilibrar dos principios de igual rango: el derecho a la autonomía local y financiera de las provincias frente a la legítima competencia de las Comunidades Autónomas para coordinar y planificar la economía y los servicios públicos dentro de su territorio con fines de equidad distributiva e interés general. El fallo valida el paso de un modelo de financiación local basado en la subvención provincial graciable o voluntaria a un modelo coordinado, obligatorio y regulado por ley sectorial autonómica.

IV. LA CONFERENCIA DE PRESIDENTES

En 2023 no se celebró ninguna reunión de la Conferencia de Presidentes en España. La última había tenido lugar el 13 de marzo de 2022, en La Palma, y la siguiente no se celebró hasta diciembre de 2024 en Santander.

Durante 2023 varios presidentes autonómicos, especialmente los gobernados por el PP, solicitaron su convocatoria para tratar asuntos relacionados con los acuerdos de investidura de Pedro Sánchez, pero esa reunión no llegó a celebrarse.

