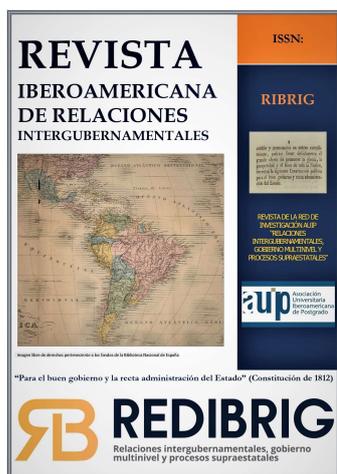


#### STC 124/2023, de 26 de septiembre (BOE núm. 261, de 1 de noviembre de 2023)

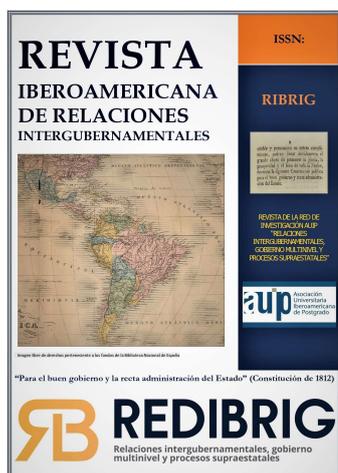
La STC 124/2023 se fundamenta y nos recuerda uno de los razonamientos jurisprudenciales más relevantes y esenciales que en sus más de cuatro décadas de existencia ha pronunciado el Tribunal Constitucional a los efectos de configurar una teoría constitucional española sobre relaciones intergubernamentales. No en vano, su FJ 5 establece la premisa básica que justifica la existencia de relaciones intergubernamentales: la esencial interdependencia de las entidades territoriales.

A tal fin, se invoca el F.J. 2 de STC 27/1987: “dado que cada organización territorial dotada de autonomía es una parte del todo, no cabe deducir de la Constitución que, en todo caso, corresponda a cada una de ellas un derecho o facultad que le permita ejercer las competencias que le son propias en régimen de estricta y absoluta separación”.

Por otra parte, como afirma el F.J. 8 de la STC que comentamos, el reconocimiento constitucional de la autonomía provincial (arts. 137 y 141 CE), especialmente amplio en lo relativo a la autonomía de gasto, “no quiere decir que el ámbito” al que afecte constituya una “esfera total y absolutamente resistente a cualquier mínima incidencia o afectación proveniente de otros niveles de gobierno”, dado que “lo que la Constitución veda de una forma terminante y sin excepciones no es sino el menoscabo del núcleo esencial o reducto indisponible de la institución, estrictamente”. En otras palabras, la autonomía local (provincial en este caso) en el ámbito económico, y, concretamente, en la vertiente de gasto, “puede ser restringida por el Estado y las comunidades autónomas”,



Para citar: Nota Jurisprudencial de la STC 124/2023, de 26 de septiembre (J.J. Fernández Alles), *RIBRIG*, 4, 2023, 1-8.



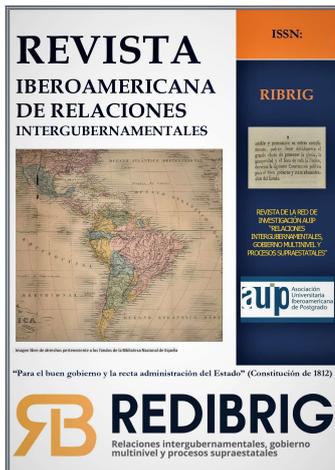
siempre y cuando esa restricción se lleve a cabo “dentro de los límites establecidos en el bloque de la constitucionalidad” (STC 109/1998, de 21 de mayo, FJ 10), por ejemplo, en virtud del ejercicio de las facultades de coordinación (STC 82/2020, FJ 7).

Esta referencia a la coordinación sirve al Tribunal Constitucional de motivo para recordar su doctrina sobre este principio-competencia de relación intergubernamental vertical: la coordinación

“implica ‘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, integración que la coordinación persigue para evitar contradicciones y reducir disfunciones que, de subsistir, impedirían o dificultarían 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, de 28 de abril; 42/1983, de 20 de mayo, y 27/1987, de 27 de febrero. FJ 2).

El Voto Particular de Sáez Valcárcel a esta STC añade las exigencias jurisprudenciales cuando se trate de la “atribución de potestades de coordinación a un ente territorial superior, la doctrina constitucional”.

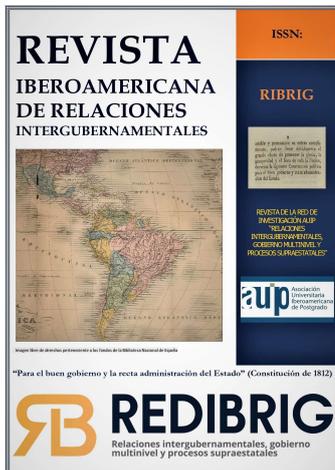
Recordado el principio de coordinación y descartada previamente que tenga cabida la separación en el ejercicio de las competencias, el Tribunal Constitucional enfatiza la función constitucional del principio de unidad y se



refiere a la obligatoriedad de las relaciones intergubernamentales: “la unidad misma del sistema en su conjunto, en el que las diferentes entidades autónomas se integran, así como el principio de eficacia administrativa (art. 103.1 CE), que debe predicarse no solo de cada administración pública, sino del entero entramado de los servicios públicos, permiten, cuando no imponen, al legislador establecer fórmulas y cauces de relación entre unas y otras administraciones locales y de todas ellas con el Estado y las comunidades autónomas, en el ejercicio de las competencias que para la gestión de sus intereses respectivos les correspondan” (FJ 4 de la STC 27/1987).

Como consecuencia de la unidad y la interdependencia, y como declaró la STC 105/2019, “al existir distintas entidades locales superpuestas sobre una misma base territorial, la definición del modelo de autonomía de cada una de ellas incidirá, necesariamente, en el resto, sin que desde el punto de vista constitucional, haya más limitaciones a la hora de configurar el modelo básico de autonomía que las que vienen determinadas por el respeto al contenido esencial de la autonomía provincial (STC 32/1981, de 28 de julio, FJ 3, y STC 103/2013, FJ 5)”.

Sentada la necesidad de relaciones intergubernamentales territoriales, se presenta la doctrina contenida en la STC 124/2023, dictada con ocasión del recurso interpuesto contra la Ley 5/2021, de 5 de noviembre, de la Generalitat, reguladora del fondo de cooperación municipal de los municipios y entidades locales menores de la Comunidad Valenciana. *Prima facie* se alude a la participación forzosa de las diputaciones provinciales, que califica como un supuesto de posible vulneración de la garantía constitucional de autonomía provincial reconocida en los arts. 137 y 141 CE. No obstante, el fondo del asunto versa sobre los ingresos intergubernamentales que operan a través de técnicas orgánicas y normativas (reglamentarias) de relación intergubernamental entre la comunidad

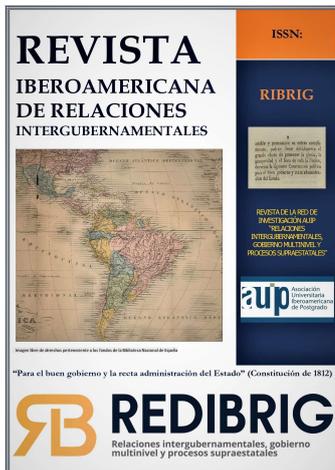


autónoma (la sentencia declara la “legitimidad de la intervención de la Comunitat Valenciana en ejercicio de su facultad de coordinación”, F.J. 8), la diputación provincial y los ayuntamientos, concretamente el Plan Sectorial para realizar la cooperación y la coordinación en esta materia.

Además, se trata de unas relaciones intergubernamentales reglamentarias que se proyectan sobre el tercer nivel de relación intergubernamental, esto es, sobre la dimensión local, comprometiendo a la comunidad autónoma, las diputaciones provinciales y los municipios afectados. De los tres niveles de gobierno que se citan, son los dos entes locales (provincial y local), según el Tribunal Constitucional, los que componen “el nivel local de gobierno como un sistema integrado por dos entidades, los municipios y la provincia” (F.J 3 de la STC 124/2023). Las dos entidades “forman parte de una misma comunidad política local que determina que no existan propiamente intereses provinciales opuestos a los municipales, pues precisamente la función de la provincia es garantizar la prestación integral de los servicios de competencia municipal y el ejercicio de las competencias municipales”.

4

Centrándose en el objeto del recurso (la norma impugnada: Ley 5/2021), la STC 124/2023 nos recuerda que esta ley ha tratado de corregir las disfuncionalidades que trajo consigo la implementación del fondo de cooperación municipal, creado por el art. 201 de la Ley 8/2010, de 23 de junio, de la Generalitat, de régimen local de la Comunitat Valenciana, y desarrollado por el Decreto 51/2017, de 7 de abril, del Consell, por el que se regula el fondo de cooperación municipal incondicionado de la Comunitat Valenciana, que como hemos adelantado debemos calificar como una relación intergubernamental dual: a su vez orgánica: la comisión de colaboración y



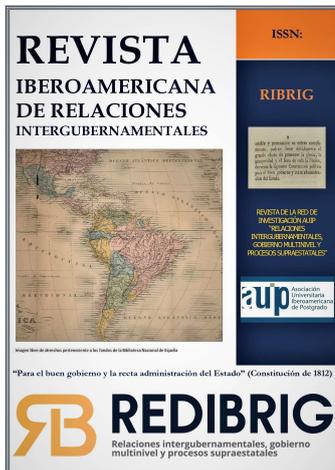
coordinación del fondo (a) y normativa de carácter reglamentario: el fondo y su regulación (b), y fundamentada en los principios de cooperación y coordinación.

Respecto a la “relación intergubernamental orgánica”, se afirma que, para corregir esas disfuncionalidades, la ley recurrida regula “un nuevo sistema de cooperación y coordinación”, en la materia de financiación básica municipal, lo que en palabras del legislador se concreta también en una “relación intergubernamental normativa”: “supone también una exigencia de realizar la cooperación y la coordinación a través de un determinado y concreto instrumento, como es el plan sectorial, en cuya tramitación debe garantizarse la participación de los propios entes locales afectados con la finalidad de armonizar todos los intereses públicos en juego”.

No obstante, por mucho que se aluda a la participación provincial, no se opta por unas relaciones intergubernamentales participativas y propiamente cooperativas. Primero “se declaran expresamente de interés general de la Comunitat Valenciana, de conformidad con el apartado 3 del artículo 66 del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana”, y después se regulan unas funciones de naturaleza obligatoria: “de asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica de las diputaciones provinciales a los municipios, configurándose la participación de las diputaciones como una necesidad básica para el desarrollo de este fondo”.

Para avanzar en el razonamiento de su decisión, el Tribunal Constitucional (F.J. 3) recuerda su doctrina jurisprudencial (SSTC 109/1998, 113/2013, 111/2016 y 82/2020, y afirma que:

a) La “actividad de cooperación económica para la realización de las obras y servicios municipales constituye el



núcleo de la autonomía provincial y es llevada a la práctica a través del ejercicio de su capacidad financiera o de gasto público. Y,

b) La caracterización constitucional de la provincia como “agrupación de municipios” (art. 141.1 CE) supone que “unas y otros responden a un ámbito normalmente común de intereses, pues los municipios son los destinatarios principales o directos de las competencias instrumentales de asistencia, cooperación y coordinación características de la provincia”.

A continuación, el Tribunal Constitucional analiza los dos métodos de relación intergubernamental ya mencionados: a) el órgano de cooperación intergubernamental creado por la ley impugnada: “la comisión de colaboración y coordinación del fondo de cooperación municipal de la Comunitat Valenciana como”, al que se define como un “órgano de participación encargado de la implementación, el seguimiento y el control de la ejecución anual del fondo de cooperación municipal de la Comunitat Valenciana”; y b) el instrumento normativo de cooperación intergubernamental: el Fondo de Cooperación Municipal de la Comunitat Valenciana establecido en el Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana. Ambos quedan estrechamente vinculados y, al mismo tiempo, limitados por la garantía constitucional de la autonomía provincial.

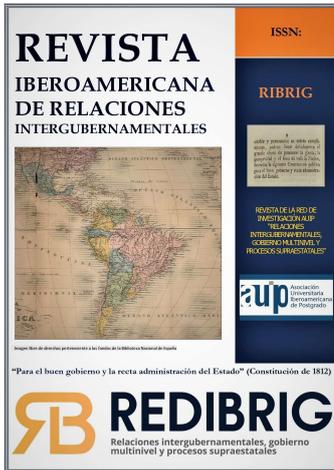
Así, en primer lugar, la vinculación sirve de criterio interpretativo (canon de constitucionalidad posiblemente excesivamente formal) para comprobar la constitucionalidad del fondo y la obligatoriedad de la participación provincial: “ha de tener en cuenta que en la elaboración del plan sectorial de financiación básica del fondo de cooperación municipal se prevé la participación de las diputaciones provinciales ‘con la finalidad de armonizar los intereses públicos afectados a través de la comisión

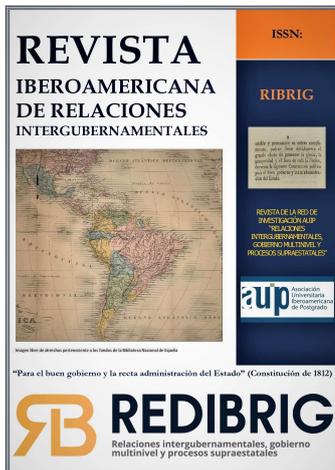
de colaboración y coordinación del Fondo de Cooperación Municipal (apartado 2 del artículo 5 de la Ley 5/2021)”.

La referida comisión está integrada por un total de dieciocho miembros (art. 11): siete, de extracción autonómica (incluida la Presidencia y las vicepresidencias primera y segunda); seis, en representación de las diputaciones (las personas titulares de las presidencias de las diputaciones provinciales, o las personas que designen para su sustitución, que ostentarán las vicepresidencias terceras, y una persona designada por cada una de las diputaciones provinciales, que ostente las responsabilidades en materia de hacienda); uno, del ámbito de la Federación Valenciana de Municipios y Provincias (su presidente o persona que designe en su sustitución); y cuatro, titulares de alcaldías designados por los órganos competentes de la Federación”.

Según el Tribunal Constitucional, “pese a encontrarse en una posición minoritaria, queda garantizada” en la Comisión de colaboración y coordinación, “la participación de las tres diputaciones provinciales valencianas, de manera conjunta o a título individual, en defensa de sus propios intereses, en la implementación, el seguimiento y el control de la ejecución anual del fondo de cooperación municipal, así como en el proceso de elaboración del plan sectorial de financiación básica de dicho fondo, que, en último término, corresponde aprobar al Consell de la Generalitat”.

Cabe preguntarse al respecto sobre la suficiencia argumentativa de la mera participación orgánica para declarar la constitucionalidad del fondo, cuyo enjuiciamiento quizá hubiera necesitado, como defienden los votos particulares, de la combinación de este criterio formal de la participación orgánica con un desarrollo más elaborado del criterio material de la autonomía provincial (prede-





terminación, proporcionalidad, ponderación de intereses locales, supralocales y comunitarios, menoscabo de la competencia...). En todo caso, debe destacarse que, en esta sentencia, la utilización formal de la técnica orgánica de relación intergubernamental sirve de relevante canon de constitucionalidad.

Y, en segundo lugar, respecto a la limitación, el F.J 4 alude específicamente al modelo de autonomía provincial, que “no queda limitado única y exclusivamente al desarrollo del contenido esencial de la garantía institucional que comprende la función de cooperación económica a la realización de obras y servicios municipales, o el apoyo a los municipios, según afirmamos en la STC 109/1998, de 21 de julio, sino que se extiende a aquello que resulte necesario para la definición del modelo común de autonomía provincial, con independencia del posterior desarrollo normativo de las bases que en todo caso corresponde a las comunidades autónomas” (STC 103/2013, de 25 de abril, FJ 5), pero sin mayores consecuencias.