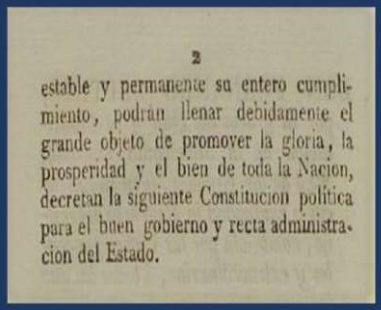
INFORME

IBEROAMERICANO 2022

DE RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES

2022

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 Nacion, decretan la siguiente Constitucion política para el buen gobierno y recta administracion del Estado.

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

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

Asociación Universitaria Iberoamericana de Postgrado

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

REDIBRIG

Relaciones intergubernamentales, gobierno multinivel y procesos supraestatales

INFORME IBEROAMERICANO

2022

DE RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES

José Joaquín Fernández Alles

Cádiz (España), 2023

Asociación Universitaria Iberoamericana de Postgrado

RED IBEROAMERICANA DE INVESTIGACIÓN SOBRE RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES, GOBIERNO MULTINIVEL Y PROCESOS SUPRAESTATALES

Cádiz (España). 2023

ÍNDICE

I. PRESENTACIÓN

Este tercer Informe Iberoamericano de Relaciones Intergubernamentales se centra en las relevantes novedades normativas, jurisprudenciales y convencionales del caso español en el ámbito de la cooperación y la coordinación entre los distintos niveles de gobierno, principalmente en el ámbito sanitario, pero también en materia de servicios sociales, política agrícola, medio ambiente, política pesquera, educación o Administración de Justicia, cobrando en España gran protagonismo la negociación y aprobación del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR) [1].

Durante el año 2021, los Estados iberoamericanos siguieron puestos a prueba y llevados al límite del control parlamentario, la gestión intergubernamental y la sostenibilidad financiera, en muchos casos bajo la vigencia de estados de alarma o emergencia sanitaria. De nuevo se puso de manifiesto, ya en sede jurisdiccional, la inadecuada respuesta de los parlamentos en el ejercicio de función constitucional de control parlamentario sobre los respectivos gobiernos.

Como ocurriera en el año 2020, del ejercicio 2021 debe subrayarse la gran producción normativa y jurisprudencial experimentada en todos los Estados iberoamericanos. En el caso español, según el *Informe sobre la actividad de los órganos de cooperación en 2021. Cogobernanza y cooperación entre Estado y comunidades autónomas en 2021,* publicado por el Ministerio de Política Territorial, en este año continúa la práctica de la cogobernanza, que había surgido en 2020 con algunas lagunas y defectos de configuración. Según las palabras del Informe del Ministerio, se trata de un término que, "lejos de constituir un concepto realmente nuevo, es la evolución de una idea, una técnica de toma de decisiones ya conocida en el ámbito de las políticas públicas

[1] Gobierno de España, Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. Madrid, 2021. https://www.lamoncloa.gob.es /temas/fondos-recuperacion/Documents/05052021-Componente11.pdf

desde hace décadas"[2]. Y explica que la gobernanza como técnica de adopción de decisiones había nacido "en el seno de las organizaciones internacionales y es la forma de articular la participación de distintos sujetos con entidad propia"[3].

A nivel interior, la cogobernanza, según el citado Informe, se considera "una forma de toma de decisiones o de construcción de políticas públicas propia de sistemas descentralizados, que busca soluciones a problemas comunes en los que inciden las competencias de distintos entes territoriales, a través de la negociación y el acuerdo"[4]. Sin embargo, a pesar de sus ventajas, este método de cogobernanza ha sido fuertemente censurado y revisado por el Tribunal Constitucional y así será analizado en el próximo Informe 2023.

Del año 2021 también debe subrayarse la puesta en aplicación del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia[5]. El apartado 6 de su Componente 11, establece como objetivo la "Creación de una Plataforma digital de colaboración interadministrativa para impulsar la digitalización de los mecanismos de cooperación interadministrativa", lo que según el citado Informe "*Cogobernanza y cooperación entre Estado y comunidades autónomas en 2021. Informe sobre la actividad de los órganos de cooperación en 2021"* implica el "Refuerzo de la cooperación interterritorial mediante la reforma de la Ley 40/2015 y la creación de una Plataforma

[2]Ministerio de Política Territorial. Dirección General de Cooperación Autonómica y Local. *Cogobernanza y cooperación entre Estado y comunidades autónomas en 2021. Informe sobre la actividad de los órganos de cooperación en 2021.* https://mpt.gob.es/politica-territorial/autonomica/coop_autonomica/Conf_Sectoriales/Conf_Sect_anuales.html, p. 7.

[3] Ministerio de Política Territorial. Dirección General de Cooperación Autonómica y Local. *Cogobernanza y cooperación entre Estado y comunidades autónomas en 2021. Informe sobre la actividad de los órganos de cooperación en 2021*, cit., pp. 28-32.

[4] Ibidem.

[5] Gobierno de España, *Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia*, cit., p. 21.

digital de colaboración interadministrativa para impulsar la digitalización de los mecanismos de cooperación interadministrativa, incluida una revisión del funcionamiento de REOICO[6].

Estas y otras novedades son valoradas en este Informe conforme a una estructura que se inicia con cuatro dedicados a las novedades normativas (régimen estatutario y legislación de gobierno de las Comunidades Autónomas, régimen jurídicos sobre relaciones intergubernamentales, relaciones intergubernamentales en la legislación estatal sectorial y normativa Covid-19 con impronta intergubernamental), la Conferencia de Presidentes, las Conferencias Sectoriales, la Jurisprudencia constitucional y actividad convencional.

Por último, y con carácter general, debemos valorar positivamente la consolidación del sistema español de relaciones intergubernamentales del Estado, con el incremento de reuniones de conferencias sectoriales y, sobre todo, de Conferencias Intersectoriales (reuniones de dos o más conferencias sectoriales con al menos un punto del orden del día en común, organizadas según sus respectivos reglamentos (sin reglamento común), mayorías para adoptar decisiones), y con acuerdos (decisiones o recomendaciones) que se consideran adoptadas bien por todas las conferencias sectoriales intervinientes presentes o bien solo por una de ellas si afecta a su único ámbito de actuación. Este sistema español de relaciones intergubernamentales se concibe en su gobierno multinivel principalmente conforme a lo siguientes órganos:

Conferencia de Presidentes.

Comité Preparatorio, de Impulso y Seguimiento de la Conferencia de Presidentes.

Ministerio de Política Territorial.

[6] Ministerio de Política Territorial. Dirección General de Cooperación Autonómica y Local. *Cogobernanza y cooperación entre Estado y comunidades autónomas en 2021. Informe sobre la actividad de los órganos de cooperación en 2021*, cit., pp. 42-44.

Conferencias Sectoriales.

Comisiones Sectoriales.

Grupos de Trabajo de las Conferencias Sectoriales.

Órganos Colegiados Multilaterales (art. 145 de la ley 40/2015).

Consejo de Ministros de la Unión Europea.

Grupos de Trabajo de la Comisión de la Unión Europea.

Según el Informe del Ministerio de Política Territorial, la "mayor tendencia a celebrar reuniones multilaterales" es una de las causas de la menor conflictividad entre el Estado y las Comunidades Autónomas y anticipa "la aparición de un nuevo paradigma en nuestro modelo autonómico, que sea más proclive al diálogo y al entendimiento que a la confrontación" [7].

[7] Ministerio de Política Territorial. Dirección General de Cooperación Autonómica y Local. *Cogobernanza y cooperación entre Estado y comunidades autónomas en 2021. Informe sobre la actividad de los órganos de cooperación en 2021*, cit., p. 70.

II. NOVEDADES NORMATIVAS

1. Régimen estatutario y legislación de gobierno de las Comunidades Autónomas

Durante el año 2021, fueron promulgadas leyes orgánicas reformadoras de Estatutos de Autonomía con contenidos gubernamentales (supresión de limitación de mandatos...), si bien no directamente intergubernamentalista; en particular, de los siguientes Estatutos de Autonomía: LO 1/2021, de 15 de febrero, de reforma de la Ley Orgánica 4/1982, de 9 de junio, de Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia (*BOE* 71 de 24 de marzo de 2021); la LO 2/2021, de 23 de marzo, de reforma de la LO 8/1981, de 30 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para Cantabria, para la eliminación del aforamiento de los Diputados y Diputadas del Parlamento y del Presidente y Consejeros del Gobierno (publicado en el mismo boletín oficial (*BOE* 71 de 24 de marzo de 2021).

En cuanto a la legislación de gobierno, deben mencionarse: la Ley 4/2021, de 29 de junio, de modificación de la Ley 2/2009, de 11 de mayo, del Presidente y del Gobierno de Aragón (*BOE* 180 de 29 de julio de 2021); la Ley 3/2021, de 6 de julio, de modificación de la Ley 8/2015, de 1 de abril, de Cabildos Insulares (*BOE* 205 de 27 de agosto 2021); la Ley 2/2021, de 1 de julio, de modificación de la Ley 6/2004, de 28 de diciembre, del Estatuto del Presidente y del Consejo de Gobierno de la Región de Murcia (*BOE* 308 de 24 de diciembre de 2021); la Ley Foral 6/2021, de 10 de mayo, por la que se modifica el artículo 68 de la Ley Foral 14/2004, de 3 de diciembre, del Gobierno de Navarra y de su Presidenta o Presidente (*BOE* 132 de 03 de junio de 2021).

2. Régimen jurídico sobre relaciones intergubernamentales

En España, a nivel normativo, debe destacarse la expedición del Real Decreto 683/2021, de 3 de agosto, por el que se desarrolla su estructura orgánica básica del Ministerio de Política Territorial, a quien le corresponde la propuesta y ejecución de la política del Gobierno en materia de política territorial, organización territorial del Estado y relaciones con

las comunidades autónomas y las entidades que integral la administración local, así como el impulso y coordinación de la Conferencia de Presidentes.

También resulta relevante la aprobación de los reglamentos de las nuevas conferencias sectoriales: la Conferencia Sectorial del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia[8], por Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre[9], que la define como el órgano de cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas para canalizar adecuadamente la participación de éstas y de los Entes Locales en los proyectos del PRTR y establecer mecanismos y vías de cooperación y coordinación en la implementación del Plan (en su seno, se incardina la Comisión de Coordinadores de Fondos Europeos); Conferencia Sectorial de Infancia y Adolescencia; la Conferencia Sectorial de Mejora Regulatoria y Clima de Negocios; y la Conferencia Sectorial de Memoria Democrática. También fueron objeto de reforma los siguientes reglamentos: Reglamento de la Conferencia Sectorial de Telecomunicaciones y Sociedad de la Información, incluida nueva denominación: Conferencia Sectorial de Transformación Digital; y el Reglamento de la Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales[10].

Por último, debe darse especial relevancia a la función de las Conferencias Sectoriales en la planificación e información del desarrollo legislativo y la ejecución del Derecho de

[8] Ministerio de Política Territorial. Dirección General de Cooperación Autonómica y Local. *Cogobernanza y cooperación entre Estado y comunidades autónomas en 2021. Informe sobre la actividad de los órganos de cooperación en 2021*, cit., pp. 28-32.

[9] Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia: https://www.boe.es/buscar/pdf/2020/BOE-A-2020-17340-consolidado.pdf

[10] Ministerio de Política Territorial. Dirección General de Cooperación Autonómica y Local. *Cogobernanza y cooperación entre Estado y comunidades autónomas en 2021. Informe sobre la actividad de los órganos de cooperación en 2021*, cit., pp. 26-28.

la Unión Europea, de la legislación básica estatal y de la legislación estatal no básica, lo que las incorpora con entidad y funcionalidad a nuestro sistema constitucional de producción de normas.

3. Relaciones intergubernamentales en la legislación estatal sectorial

De la legislación sectorial, debe destacarse la vocación intergubernamentalista de la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética, cuyo art. 1 (objeto de la ley) dispone que la Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales, en el ámbito de sus respectivas competencias, darán cumplimiento al objeto de esta ley, y cooperarán y colaborarán para su consecución. En el mismo sentido, el art. 2 (Principios rectores), dispone que las actuaciones derivadas de esta ley y de su desarrollo se regirán por los principios reconocidos en el derecho nacional, en el marco de las competencias que tienen atribuidas el Estado y las Comunidades Autónomas, conforme a los principios siguientes: entre otros, ñ) Cooperación, colaboración y coordinación entre las Administraciones Públicas. Ya en el ámbito orgánico, el art. 29.3 establece que el Instituto para la Transición Justa, velará por el cumplimiento de lo previsto en este artículo, en cooperación con las Comunidades Autónomas en cuyo ámbito territorial se ubiquen las explotaciones mineras cerradas.

Sobre el método de relación intergubernamental, aún con la calificación incompleta y antigua de cooperación "interadministrativa" que se mezcla con la técnica de coordinación, el art. 38 (Cooperación interadministrativa en materia de cambio climático y energía), dispone que, a partir del 31 de diciembre de 2021, las Comunidades Autónomas deberán informar en la Comisión de Coordinación de Políticas de Cambio Climático de todos sus planes de energía y clima en vigor. Asimismo, la Disposición adicional quinta (Impulso de la Economía Circular), dispone en su apartado 3, que el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, la Federación Española de Municipios y Provincias y las Comunidades Autónomas, a través de los organismos de coopera-

ción interadministrativa existentes, coordinarán las actuaciones que se lleven a cabo en materia de Economía Circular que contribuyan a la descarbonización de la economía.

La técnica de planificación previsto en el art. 17 es el Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático (PNACC), que se dirige a promover la acción coordinada y coherente frente a los efectos del cambio climático en España. A tal fin, y sin perjuicio de las competencias que correspondan a otras Administraciones Públicas, el PNACC define los objetivos, criterios, ámbitos de aplicación y acciones para fomentar la resiliencia y la adaptación frente al cambio climático e incluirá la adaptación frente a impactos en España derivados del cambio climático que tiene lugar más allá de las fronteras nacionales. Entre los objetivos específicos del PNACC se encuentra la promoción y coordinación de la participación de todos los agentes implicados en las políticas de adaptación, incluyendo expresamente el gobierno multinivel en esta materia: los distintos niveles de las administraciones públicas, las organizaciones sociales y la ciudadanía en su conjunto (art. 17.2, c).

Más específicamente sobre la técnica de cooperación, la Disposición Adicional Octava, apartado 6, establece que las autoridades públicas con competencias en la materia cooperarán entre sí para garantizar que el entorno controlado de pruebas sirva a los objetivos y principios rectores previstos en la presente ley. A tal efecto, las autoridades públicas colaborarán a fin de lograr un adecuado funcionamiento del espacio controlado de pruebas previsto y facilitarán, dentro de su ámbito competencial y con las garantías adecuadas, la realización de pruebas.

Por último, se prevén otros instrumentos de coordinación. Así, para garantizar que las nuevas instalaciones de producción energética a partir de las fuentes de energía renovable no producen un impacto severo sobre la biodiversidad y otros valores naturales, se establecerá una zonificación que identifique zonas de sensibilidad y exclusión por su importancia para la biodiversidad, conectividad y provisión de servicios ecosistémicos, así como sobre otros valores am-

bientales, y a tal fin el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, elaborará y actualizará periódicamente una herramienta cartográfica que refleje esa zonificación, y velará, en coordinación con las Comunidades Autónomas, para que el despliegue de los proyectos de energías renovables se lleve a cabo, preferentemente, en emplazamientos con menor impacto (art. 21.2).

A nivel de legislación autonómica, resulta de interés el Decreto-ley 6/2021, de 9 de julio, de modificación de la Ley 4/2013, de 17 de julio, de coordinación de las policías locales de las Illes Balears (*BOE* 214 de 7 de septiembre de 2021); y el Decreto-ley 2/2021, de 19 de mayo, por el que se modifica la Ley 6/2019, de 4 de abril, de Coordinación de las Policías Locales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia (*BORM* 116 de 22 de mayo de 2021).

4. Normativa Covid-19 con impronta intergubernamental

En el contexto de relaciones de coordinación y cooperación exigidas por el Tribunal Constitucional, por su indudable carácter intergubernamentalista, debe citarse la legislación aprobada bajo la inspiración de la cogobernanza, a su vez revisada por el Tribunal Constitucional: el Real Decreto-ley 13/2021, de 24 de junio, por el que se modifican la Ley 2/2021, de 29 de marzo, de medidas urgentes de prevención, contención y coordinación para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19[11], y el Real Decreto-ley 26/2020, de 7 de julio, de medidas de reactivación económica para hacer frente al impacto del COVID-19 en los ámbitos de transportes y vivienda, y la Ley 2/2021, de 29 de

[11] Norma que fue convalidada. Resolución de 21 de julio de 2021, del Congreso de los Diputados, por la que se ordena la publicación del Acuerdo de convalidación del Real Decreto-ley 13/2021, de 24 de junio, por el que se modifican la Ley 2/2021, de 29 de marzo, de medidas urgentes de prevención, contención y coordinación para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, y el Real Decreto-ley 26/2020, de 7 de julio, de medidas de reactivación económica para hacer frente al impacto del COVID-19 en los ámbitos de transportes y vivienda. *BOE* 179 de 28 de julio 2021.

marzo, de medidas urgentes de prevención, contención y coordinación para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19[12].

En cuanto a la legislación autonómica, deben reseñarse los decretos-leyes y las resoluciones parlamentarias de convalidación que se exponen a continuación, caracterizados por su adecuación casi general a los acuerdos de las conferencias sectoriales y su mayor impronta intergubernamental demostrada en su contenido y/o en su proceso decisorio.

De la Comunidad Autónoma de Andalucía, la Resolución de 8 de julio de 2021, de la Presidencia del Parlamento de Andalucía, por la que se ordena la publicación del acuerdo de convalidación del Decreto- ley 12/2021, de 15 de junio, por la que se establecen medidas de aplazamiento en el calendario de reembolsos de préstamos concedidos por la Administración de la Junta de Andalucía a empresas y personas autónomas afectadas por la crisis sanitaria provocada por el COVID-19, con vencimiento en los ejercicios de 2021 y 2022, con dispensa de garantía (*BOJA* 136 de 16 de julio de 2021).

De la Comunidad Autónoma de Aragón, el Decreto-ley 2/2021, de 7 de mayo, del Gobierno de Aragón, por el que se modifica la Ley 3/2020, de 3 de diciembre, por la que se establece el régimen jurídico de alerta sanitaria para el control de la pandemia COVID-19 en Aragón (*BOA* 22 de 7 de mayo 2021)[13]; el Decreto-ley 5/2021, de 1 de septiembre, del Gobierno de Aragón, por el que se modifica la Ley 3/2020, de 3 de diciembre, por la que se establece el régimen jurídico de alerta sanitaria para el control de la pandemia COVID-19 en Aragón, para la suspensión de fiestas, verbenas y otros eventos populares durante el mes de septiembre de 2021 (*BOA* 33 de 01 de septiembre de 2021); el Decreto-ley 4/2021, de

[12] *BOE* 151 de 25/06/2021, y *BOE* 121 de 21 de mayo 2021.

[13] Sobre su convalidación, Resolución de 20 de mayo de 2021, de las Cortes de Aragón, por la que se ordena la publicación del Acuerdo de Convalidación del Decreto-ley 2/2021, de 7 de mayo, del Gobierno de Aragón, por el que se modifica la Ley 3/2020, de 3 de diciembre, por la que se establece el régimen jurídico de alerta sanitaria para el control de la pandemia COVID-19 en Aragón (*BOA* 120 de 4 de junio 2021).

8 de julio, del Gobierno de Aragón, por el que se modifica la Ley 3/2020, de 3 de diciembre, por la que se establece el régimen jurídico de alerta sanitaria para el control de la pandemia COVID-19 en Aragón, para el establecimiento del nivel de alerta sanitaria 2 en la Comunidad Autónoma de Aragón (*BOA* 30 de 8 de julio de 2021)[14] y la Resolución de las Cortes de Aragón, de 7 de octubre de 2021, por la que se ordena la publicación del Acuerdo de convalidación del Decreto-ley 6/2021, de 15 de septiembre, del Gobierno de Aragón, por el que se modifica la Ley 3/2020, de 3 de diciembre, por la que se establece el régimen jurídico de alerta sanitaria para el control de la pandemia COVID-19 en Aragón, para la suspensión de fiestas, verbenas y otros eventos populares durante el mes de octubre de 2021 (*BOA* 215 de 19 de octubre de 2021).

De la Comunidad Autónoma de Canarias, la Resolución de 26 de marzo de 2021, de la Presidencia, por la que se ordena la publicación del Acuerdo de convalidación del Decreto ley 2/2021, de 1 de marzo, por el que se regula la concesión directa de subvenciones dirigidas al mantenimiento de la actividad de personas trabajadoras autónomas y pequeñas y medianas empresas, de los sectores más afectados por la crisis derivada de la COVID-19 (10L/DL-0027) con la corrección de errores presentada por el Gobierno de Canarias incorporada (*BOC* 73 de 12 de abril de 2021); la Resolución de 30 de abril de 2021, de la Presidencia, por la que se ordena la publicación del Acuerdo de convalidación del Decreto ley 4/2021, de 31 de marzo, de medidas urgentes para la agilización administrativa y la planificación, gestión y control de los Fondos procedentes del Instrumento Europeo de Recuperación denominado «Next Generation EU», en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Canarias y por el que se establecen medidas tributarias en el Impuesto General Indirecto Canario para la lucha contra la COVID-19 (10L/DL-0029), así

[14] Fue convalidada y así consta por Resolución de 2 de agosto de 2021, de las Cortes de Aragón, por la que se ordena la publicación del Acuerdo de convalidación del Decreto-ley 4/2021, de 8 de julio, por el que se modifica la Ley 3/2020, de 3 de diciembre, por la que se establece el régimen jurídico de alerta sanitaria para el control de la pandemia COVID-19 en Aragón, para el establecimiento del nivel de alerta sanitaria 2 en la Comunidad Autónoma de Aragón. *BOA* 165 de 6 de agosto de 2021.

como su tramitación como proyecto de ley por el procedimiento de urgencia (*BOC* 97 de 12 de mayo de 2021); la Resolución de 27 de mayo de 2021, de la Presidencia, por la que se ordena la publicación del Acuerdo de convalidación del Decreto ley 5/2021, de 29 de abril, por el que se prorroga la vigencia del tipo cero en el Impuesto General Indirecto Canario aplicable a la importación o entrega de determinados bienes necesarios para combatir los efectos del COVID-19 (*BOC* 117 de 08 de junio de 2021); la Resolución de 29 de junio de 2021, de la Presidencia, por la que se ordena la publicación del Acuerdo de convalidación del Decreto ley 6/2021, de 4 de junio, por el que se regula, en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Canarias, la concesión de la Línea Covid de ayudas directas a personas autónomas y empresas prevista en el Título I del Real Decreto-ley 5/2021, de 12 de marzo, de medidas extraordinarias de apoyo a la solvencia empresarial en respuesta a la pandemia de la COVID-19, financiada por el Gobierno de España (*BOC* 140 de 9 de julio de 2021); la Resolución de 29 de junio de 2021, de la Presidencia, por la que se ordena la publicación del Acuerdo de convalidación del Decreto ley 7/2021, de 10 de junio, de modificación del Decreto ley 6/2021, de 4 de junio, por el que se regula, en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Canarias, la concesión de la Línea Covid de ayudas directas a personas autónomas y empresas prevista en el Título I del Real Decreto-ley 5/2021, de 12 de marzo, de medidas extraordinarias de apoyo a la solvencia empresarial en respuesta a la pandemia de la COVID-19, financiada por el Gobierno de España (*BOC* 140 de 9 de julio de 2021); la Resolución de 30 de julio de 2021, de la Presidencia, por la que se ordena la publicación del Acuerdo de convalidación del Decreto ley 9/2021, de 28 de junio, por el que se regula la concesión de subvenciones directas a las personas trabajadoras por cuenta ajena afectadas por expedientes de regulación temporal de empleo a causa de la COVID-19 (*BOC* 164 de 10 de agosto de 2021); la Resolución de 17 de agosto de 2021, de la Presidencia, por la que se ordena la publicación del Acuerdo de convalidación del Decreto ley 10/2021, de 22 de julio, por el que se regula la concesión directa de subvenciones dirigidas a cubrir el coste del Impuesto de Bienes Inmuebles soportado por empresas titulares de la explotación de establecimientos turísticos de alojamiento de Canarias, afectadas por la crisis

derivada de la pandemia de la COVID-19 y por el que se modifica el Decreto ley 9/2021, de 28 de junio, por el que se regula la concesión de subvenciones directas a las personas trabajadoras por cuenta ajena afectadas por expedientes de regulación temporal de empleo a causa de la COVID-19 (*BOC* 176 de 27 de agosto de 2021); la Resolución de 4 de octubre de 2021, de la Presidencia, por la que se ordena la publicación del Acuerdo de convalidación del Decreto ley 11/2021, de 2 de septiembre, por el que se establece el régimen jurídico de alerta sanitaria y las medidas para el control y gestión de la pandemia de COVID-19 en Canarias, así como su tramitación como proyecto de ley por el procedimiento de urgencia (*BOC* 209 de 11 de octubre 2021); y la Resolución de 26 de noviembre de 2021, de la Presidencia, por la que se ordena la publicación del Acuerdo de convalidación del Decreto ley 13/2021, de 28 de octubre, por el que se regula, en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Canarias, la concesión directa de subvenciones destinadas a paliar la difícil situación económica que atraviesan, como consecuencia de la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, determinados sectores económicos, agrícolas, agroalimentarios, ganaderos y pesqueros (*BOC* 251 de 10 de diciembre de 2021).

De la Comunidad Autónoma de Cataluña, la Resolución 1131/XII del Parlamento de Cataluña, de convalidación del Decreto ley 48/2020, de medidas de carácter organizativo en el ámbito sanitario, social y de salud pública para hacer frente a la crisis sanitaria provocada por la COVID-19 y de modificación del Decreto ley 30/2020, de 4 de agosto, y del Decreto ley 41/2020, de 10 de noviembre[15]; la Resolución 1132/XII del Parlamento de Cataluña, de convalidación del Decreto ley 49/2020, de medida urgente complementaria en materia de empleo y fomento de la actividad económica para hacer frente a las consecuencias de la mayor afectación en el mercado de trabajo de la COVID-19 en determinados territorios de Cataluña y de modificación del Decreto ley 21/2020, de 2 de junio, de medidas urgentes de carácter económico, cultural y social para hacer frente a las consecuencias de la COVID-19; la Resolución 1133/XII del Parlamento

[15] *DOGC* 8319 de 18 de enero de 2021.

de Cataluña, de convalidación del Decreto ley 51/2020, de modificación del Decreto ley 39/2020, de 3 de noviembre, de medidas extraordinarias de carácter social para hacer frente a las consecuencias de la COVID-19, y del Decreto ley 49/2020, de 1 de diciembre, de medida urgente complementaria en materia de empleo y fomento de la actividad económica para hacer frente a las consecuencias de la mayor afectación en el mercado de trabajo de la COVID-19 en determinados territorios de Cataluña (Comunidad Autónoma de Cataluña (DOGC 8319 de 18/01/2021); la Resolución 1134/XII del Parlamento de Cataluña, de convalidación del Decreto ley 55/2020, de medidas extraordinarias de carácter económico en el sector de las instalaciones juveniles afectadas por el confinamiento perimetral de determinadas comarcas a raíz de la COVID-19 (DOGC 8319 de 18 de enero de 2021); la Resolución 1135/XII del Parlamento de Cataluña, de convalidación del Decreto ley 50/2020, de medidas urgentes para estimular la promoción de vivienda con protección oficial y de nuevas modalidades de alojamiento en régimen de alquiler[16]; la Resolución 1137/XII del Parlamento de Cataluña, de convalidación del Decreto ley 52/2020, de reanudación de la actividad escolar el segundo trimestre del curso escolar 2020-2021; la Resolución 1138/XII del Parlamento de Cataluña, de convalidación del Decreto Ley 53/2020, de modificación del Decreto ley 10/2020, de 27 de marzo, por el que se establecen nuevas medidas extraordinarias para hacer frente al impacto sanitario, económico y social de la COVID-19[17]; la Resolución 1136/XII del Parlamento de Cataluña, de convalidación del Decreto ley 54/2020, de necesidades financieras del sector público en prórroga presupuestaria; Resolución 1139/XII del Parlamento de Cataluña, de convalidación del Decreto ley 4/2021, por el que se modifican determinados aspectos del régimen jurídico de las entidades deportivas de Cataluña, como consecuencia de la pandemia generada por la COVID-19 (DOGC 8355 de 3 de marzo de 2021); la Resolución 1140/XII del Parlamento de Cataluña, de convalidación del Decreto ley 2/2021, de ayudas extraordinarias en el ámbito de la educación en el ocio y

[16] *DOGC* 8319 de 18 de enero de 2021.

[17] *DOGC* 8325 de 25 de enero de 2021.

de las actividades extraescolares para hacer frente a las consecuencias de la COVID-19 (*DOGC* 8355 de 3 de marzo); la Resolución 1141/XII del Parlamento de Cataluña, de convalidación del Decreto ley 7/2021, de medidas extraordinarias en materia de cooperativas, empresas y entidades de la economía social, como consecuencia de la crisis derivada de la COVID-19 y de modificación del Decreto ley 16/2020, de 5 de mayo, de medidas urgentes complementarias en materia de transparencia, ayudas de carácter social, contratación y movilidad para hacer frente a la COVID-19 (*DOGC* 8355 de 3 de marzo de 2021); la Resolución 1142/XII del Parlamento de Cataluña, de convalidación del Decreto ley 9/2021, de medidas extraordinarias de carácter social y en el ámbito de la cultura con motivo de la pandemia de la COVID-19 y de modificación del Decreto ley 25/2020, de 16 de junio, de medidas extraordinarias en materia social y de carácter fiscal y administrativo (*DOGC* 8355 de 3 de marzo de 2021); Resolución 1143/XII del Parlamento de Cataluña, de convalidación del Decreto ley 3/2021, de modificación de la Ley 15/2020, de 22 de diciembre, de las áreas de promoción económica urbana (*DOGC* 8355 de 03 de marzo de 2021); Resolución 1144/XII del Parlamento de Cataluña, de convalidación del Decreto ley 5/2021, por el que se aprueban medidas urgentes para la implementación y gestión de los fondos procedentes del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y del fondo REACT-EU para la Administración de la Generalidad de Cataluña y su sector público (*DOGC* 8355 de 3 de marzo de 2021); Resolución 1145/XII del Parlamento de Cataluña, de convalidación del Decreto ley 6/2021, de medidas de carácter organizativo en los ámbitos sanitario y penitenciario y de justicia juvenil (*DOGC* 8355 de 3 de marzo de 2021); Resolución 1146/XII del Parlamento de Cataluña, de convalidación del Decreto ley 8/2021, por el que se adoptan medidas organizativas para la ejecución de la estrategia de vacunación en Cataluña frente a la COVID-19 y se modifica el artículo 2 del Decreto ley 12/2020, de 10 de abril (*DOGC* 8355 de 3 de marzo de 2021); y Resolución 1147/XII del Parlamento de Cataluña, de convalidación del Decreto ley 1/2021, por el que se modifica la Ley 10/1994, de 11 de julio, de la Policía de la Generalidad - Mossos d'Esquadra, y se establecen medidas correctoras para equilibrar la presencia de mujeres y hombres (*DOGC* 8355 de 3 de marzo de 2021).

Por su parte, de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, la Resolución del Parlamento de las Illes Balears por la que se convalida el Decreto Ley 1/2021, de 25 de enero, por el que se aprueban medidas excepcionales y urgentes en el ámbito del impuesto sobre estancias turísticas en las Illes Balears para el ejercicio fiscal de 2021, del impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados, en materia de renda social garantizada y en otros sectores de la actividad administrativa (*BOIB* 31 de 4 de marzo de 2021), la Resolución del Parlamento de las Illes Balears por la que se convalida el Decreto Ley 3/2021, de 12 de abril, de medidas extraordinarias y urgentes para ejecutar las actuaciones y los proyectos que deben financiarse con fondos europeos en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (*BOIB* 65 de 20 de mayo de 2021), la Resolución del Parlamento de las Illes Balears por la que se convalida el Decreto Ley 6/2021, de 9 de julio, de modificación de la Ley 4/2013, de 17 de julio, de coordinación de las policías locales de las Illes Balears (*BOIB* 102 de 31 de julio de 2021), y la Resolución del Parlamento de las Illes Balears por la que se convalida el Decreto Ley 7/2021, de 20 de julio, de modificación del Decreto ley 11/2020, de 10 de julio, por el que se establece un régimen sancionador específico para hacer frente a los incumplimientos de las disposiciones dictadas para paliar los efectos de la crisis ocasionada por la COVID-19 (*BOIB* 102 de 31 de julio de 2021); el Decreto-ley 5/2021, de 7 de mayo, por el que se modifican la Ley 16/2010, de 28 de diciembre, de Salud Pública de las Illes Balears; el Decreto-ley 11/2020, de 10 de julio, por el que se establece un régimen sancionador específico para hacer frente a los incumplimientos de las disposiciones dictadas para paliar los efectos de la crisis ocasionada por la COVID-19 (*BOE* 166 de 13 de julio 2021); y la Resolución del Parlamento de las Illes Balears por la que se convalida el Decreto Ley 15/2020, de 21 de diciembre, de modificación del Decreto ley 11/2020, de 10 de julio, por el que se establece un

régimen sancionador específico para afrontar los incumplimientos de las disposiciones dictadas para paliar los efectos de la crisis ocasionada por la COVID-19[18].

De la Comunidad Valenciana, la Resolución 278/X del Pleno de las Corts Valencianes, sobre la convalidación del Decreto ley 2/2021, de 29 de enero, del Consell, de medidas extraordinarias dirigidas a personas trabajadoras, empresas y personas trabajadoras autónomas para paliar los efectos de la crisis derivada de la pandemia por la Covid-19, aprobada en la sesión del 11 de marzo de 2021 (*DOGV* 9043 de 17 de marzo 2021) y la Resolución 280/X del Pleno de las Corts Valencianes, sobre la convalidación del Decreto Ley 3/2021, de 12 de febrero, del Consell, de medidas extraordinarias en materia de artesanía para paliar los efectos de la crisis derivada de la pandemia de la Covid-19, aprobada en la sesión del 11 de marzo de 2021 (*DOGV* 9043 de 17 de marzo 2021); la Resolución 282/X del Pleno de las Corts Valencianes, sobre la convalidación del Decreto Ley 4/2021, de 19 de febrero, del Consell, de medidas extraordinarias para la concesión de ayudas a personas físicas o jurídicas explotadoras de establecimientos públicos de ocio nocturno por la COVID-19, aprobada en la sesión del 11 de marzo de 2021 (DOGV 9043 de 17 de marzo 2021); la Resolución 289/X del Pleno de las Corts Valencianes, sobre la validación del Decreto ley 5/2021, de 26 de febrero, del Consell, de medidas urgentes para impulsar la ejecución de obras e infraestructuras para hacer frente a la pandemia de la Covid-19, aprobada en la sesión de 25 de marzo de 2021 (*DOGV* 9051 de 30 de marzo de 2021); la Resolución 343/X, de 20 de mayo de 2021, del Pleno de las Corts Valencianes, sobre la validación del Decreto ley 6/2021, de 1 de abril, del Consell, de medidas urgentes en materia de gestión económico-administrativa para la ejecución de actuaciones financiadas por instrumentos europeos para apoyar la recuperación de la crisis consecuencia de la Covid-19, aprobada en la sesión del 20 de mayo de 2021 (*DOGV* 9098 de 02/06/2021); la Resolución 357/X del Pleno de las Corts Valencianes, sobre la convalidación del Decreto ley 7/2021, de 7 de mayo, del Consell, de medidas

[18] Comunidad Autónoma de las Illes Balears. *BOIB* 15 de 04 de febrero de 2021.

extraordinarias de apoyo a la solvencia empresarial en respuesta a la pandemia de la Covid-19, aprobada en la sesión del 10 de junio de 2021 (*DOGV* 9114 de 25 de junio de 2021); la Resolución 359/X del Pleno de las Corts Valencianes, sobre la convalidación del Decreto ley 8/2021, de 7 de mayo, del Consell, de aprobación de las bases reguladoras y convocatoria de ayudas para empresas del sector del transporte público discrecional de viajeros en autobús por carretera de la Comunitat Valenciana afectadas económicamente por la Covid-19, aprobada en la sesión del 10 de junio de 2021 (*DOGV* 9114 de 25 de junio de 2021); la Resolución 391/X del Pleno de las Corts Valencianes, sobre la validación del Decreto ley 11/2021, de 9 de julio, del Consell, por el que se modifica el Decreto ley 11/2020, de 24 de julio, del Consell, de régimen sancionador específico contra los incumplimientos de las disposiciones reguladoras de las medidas de prevención ante la Covid-19, aprobada en la sesión del 22 de julio de 2021 (*DOGV* 9145 de 6 de agosto de 2021) ¸el Decreto-ley 12/2021, de 23 de julio, del Consejo, de modificación del Decreto Ley 7/2021, de 7 de mayo, del Consell, de medidas extraordinarias de apoyo a la solvencia empresarial en respuesta a la pandemia de la Covid19 (*DOGV* 9135 de 26 de julio de 2021)[19]; el Decreto-ley 17/2021, de 10 de diciembre, del Consell, de incremento de la dotación prevista por el Decreto ley 2/2021, de 29 de enero, del Consell, de medidas extraordinarias dirigidas a trabajadores y trabajadoras, empresas y trabajadores y trabajadoras autónomos, para paliar los efectos de la crisis derivada de la pandemia por la covid19 (*DOGV* 9235 de 15 de diciembre de 2021); y el Decreto-ley 18/2021, de 17 de diciembre, de modificación del Decreto ley 12/2020, de 7 de agosto, por el que se establece el régimen sancionador específico contra los incumplimientos de las disposiciones reguladoras de las medidas de prevención frente a la covid-19 en los servicios sociales valencianos (DOGV 9239 de 21 de diciembre de 2021).

[19]Resolución 16/X de la Diputación Permanente de las Corts Valencianes, sobre la convalidación del Decreto ley 12/2021, de 23 de julio, del Consell, por el que se modifica el Decreto ley 7/2021, de 7 de mayo, de medidas extraordinarias de apoyo a la solvencia empresarial en respuesta a la pandemia de la Covid-19, aprobada en la sesión de 3 de septiembre de 2021. *DOGV* 9169 de 8 de septiembre de 2021.

III. CONFERENCIA DE PRESIDENTES

Durante el año 2021 solo se celebraron dos Conferencias de Presidentes, la XXIV Conferencia de Presidentes, de 30 de julio de 2021, y la XXV Conferencia de Presidentes, de 22 de diciembre de 2021, lo que podría interpretarse, frente a las 14 reuniones de 2020, como una reducción injustificada en plena pandemia, pero también como la normalización de un órgano intergubernamental que en los doce años anteriores había convocado tres conferencias en los años 2009, 2012 y 2017[20].

En el año 2021 (26 de noviembre), se celebró la primera reunión de del Comité Preparatorio de Impulso y Seguimiento de la Conferencia de Presidentes[21].

IV. CONFERENCIAS SECTORIALES

Distinta apreciación, por su impronta normalizadora, cabe realizar de las conferencias sectoriales ya que, durante el año 2021, se celebraron 176 reuniones de Conferencias Sectoriales, frente a las 167 de 2020, 49 de 2019, 66 de 2018 y 59 de 2017, destacando las 52 reuniones del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud (82 en 2020), las 13 reuniones del Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SAADD), 9 reuniones del Consejo Consultivo de Política Agrícola para Asuntos Comunitarios y la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente, 8 reuniones del Consejo Consultivo de Política Pesquera para Asuntos Comunitarios, y de la Conferencia Sectorial de Agricultura y Desarrollo Rural, 7 reuniones de la Conferencia Sectorial de Educación y 5 reuniones la Conferencia Sectorial de Administración de Justicia, algunas de cuyas intervenciones son conjuntas (dos

[20] Ministerio de Política Territorial. Dirección General de Cooperación Autonómica y Local. *Cogobernanza y cooperación entre Estado y comunidades autónomas en 2021. Informe sobre la actividad de los órganos de cooperación en 2021*, cit., pp. 35-38.

[21] https://mpt.gob.es/portal/prensa/agenda/eventos/2021/11/202 11126.html

o más conferencias sectoriales) e intersectoriales (una conferencia sectorial y una representación del Ministerio y de las Consejerías) [22]. Siete Conferencias Sectoriales no celebraron reuniones durante el año 2021: Conferencia Sectorial de la Inmigración; Consejo de Política de Seguridad; Consejo Nacional de Protección Civil; Conferencia para Asuntos relacionados con la Unión Europea; Conferencia Sectorial para Asuntos Locales; Consejo para la Unidad de Mercado; y Conferencia Sectorial de Infraestructuras y Ordenación del Territorio[23].

En síntesis, como en el caso del primer y segundo informes, en el ámbito propio de las RIG, se advierte una falta de institucionalización sistemática de los órganos de cooperación intergubernamental, tanto a nivel constitucional como sobre todo legal, que en muchos ámbitos son sustituidas por iniciativas políticas dependientes de órganos *ad hoc* y del mayor o menor liderazgo político de quienes las convocan a nivel federal o regional. Asimismo, se manifiestan las carencias doctrinales que impiden atisbar aún la existencia de una teoría jurídica iberoamericana sobre relaciones intergubernamentales.

También merece un apartado propio la funcionalidad adquirida por el REOICO-Órganos o Registro Electrónico Estatal de Órganos e Instrumentos de Cooperación, regulado en la Disposición Adicional 7ª de la Ley 40/2015, de 1 de octubre[24], cuyo art. 145.3 establece que los órganos de cooperación entre distintas Administraciones Públicas en los que

[22] Ministerio de Política Territorial. Dirección General de Cooperación Autonómica y Local. *Cogobernanza y cooperación entre Estado y comunidades autónomas en 2021. Informe sobre la actividad de los órganos de cooperación en 2021*, cit., pp. 12-15.

[23] Ministerio de Política Territorial. Dirección General de Cooperación Autonómica y Local. *Cogobernanza y cooperación entre Estado y comunidades autónomas en 2021. Informe sobre la actividad de los órganos de cooperación en 2021*, cit., pp. 12-15.

[24] Ministerio de Política Territorial. Dirección General de Cooperación Autonómica y Local. *Cogobernanza y cooperación entre*

participe la Administración General del Estado deberán inscribirse en el REOICO y que esta inscripción es condición de validez de su sesión constitutiva. Según el art. 147.3 de la Ley, entre ellas se encuentran las Conferencias Sectoriales y los órganos sometidos a su régimen jurídico, aunque tengan otra denominación, habrán de inscribirse en el Registro Electrónico estatal de órganos de Instrumentos de Cooperación para su válida constitución. El uso de fórmulas distintas en estos artículos relativas a la validez de la sesión constitutiva en un caso, y la constitución como órgano, en el caso de las conferencias sectoriales, puede llevar a interpretar la Ley en el sentido de que el carácter constitutivo de la inscripción en el REOICO solo puede deducirse en el caso de Dirección General de Cooperación Autonómica y Local Informe sobre la actividad de los Órganos de Cooperación en 2021 27 las Conferencias Sectoriales, mientras que para el resto de los órganos este Registro tiene un carácter meramente informativo.

Además, la Disposición Adicional 7ª de la Ley 40/2015 preceptúa que la Administración General del Estado mantendrá actualizado este registro electrónico de los órganos de cooperación en los que participa ella o alguno de sus organismos públicos o entidades vinculados o dependientes y de convenios celebrados con el resto de Administraciones Públicas. Y que la creación, modificación o extinción de los órganos de cooperación, así como la suscripción, extinción, prórroga o modificación de cualquier convenio celebrado por la Administración General del Estado o alguno de sus organismos públicos o entidades vinculados o dependientes deberá ser comunicada por el órgano de ésta que lo haya suscrito, en el plazo de cinco días desde que ocurra el hecho inscribible, al Registro Electrónico estatal de Órganos e Instrumentos de Cooperación. Y que los Departamentos Ministeriales que ejerzan la Secretaría de los órganos de cooperación deberán comunicar al registro antes del 30 de enero de cada año los órganos de cooperación que hayan extinguido. El Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas elevará

Estado y comunidades autónomas en 2021. Informe sobre la actividad de los órganos de cooperación en 2021, cit., pp. 28-32.

anualmente al Consejo de Ministros un informe sobre la actividad de los órganos de cooperación existentes, así como sobre los convenios vigentes a partir de los datos y análisis proporcionados por el Registro Electrónico estatal de Órganos e Instrumentos de Cooperación.

El REOICO se organiza en dos secciones: a) REOICO-Instrumentos es el Registro donde se inscriben los convenios que suscribe la Administración del Estado y cuya inscripción es requisito ineludible para la publicidad de estos y su validez (art. 50.8 Ley 40/2015); y b) REOICO-Órganos o Registro en el que se inscriben los órganos de cooperación, en especial Conferencias y Comisiones sectoriales, así como los grupos de trabajo y otras comisiones dependientes de los mismos que puedan existir.

Hasta el año 2022 no se aprobó el protocolo interno por el que se pone en marcha el mecanismo previsto en la D.A. 7ª, apartado sexto de la Ley 40/2015, según el cual los órganos que no se hubieran reunido en el plazo de cinco años desde su creación o desde la entrada en vigor de la Ley deberían extinguirse.

Este procedimiento supone la supresión de varios de los órganos como la Comisión Interterritorial de Cooperación para el Desarrollo, que había perdido la naturaleza jurídica de conferencia sectorial al no estar presidida por un miembro del Gobierno de la nación, el Consejo Interterritorial de Internacionalización, que tiene naturaleza de órgano de cooperación, pero no es estrictamente una conferencia sectorial por cuanto forman parte del mismo representantes de organizaciones empresariales y del Consejo Superior de Cámaras de Comercio, Industria y navegación entre otros; el Consejo Superior de Tráfico, Seguridad Vial y Movilidad Sostenible, debido a que la norma que lo regula, el Real Decreto 317/2003, de 14 de marzo , no establece rango de Consejero para sus integrantes, y a cambio contempla la incorporación de otros miembros sin rango gubernamental: representantes de las entidades locales, y del tercer sector a través de las organizaciones profesionales, económicas y sociales relacionadas con el tráfico y la seguridad vial.

V. JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL

Ya nos hemos referido en este Informe a la reducción de la conflictividad competencial atribuida al incremento del uso de las técnicas de relación intergubernamental. De los procesos habidos por inconstitucionalidad o conflicto competencial, se ha derivado una doctrina jurisprudencial de gran interés para las relaciones intergubernamentales.

En este ámbito de la configuración jurisprudencial de las relaciones intergubernamentales de la gestión de la pandemia, capital resulta la doctrina establecida en la STC 183/2021, de 27 de octubre[25], cuyo F.J. 10, sobre designación de las autoridades competentes delegadas justifica la anulación del método seguido por la denominada cogobernanza en unos términos de inconstitucionalidad[26] que merecen un análisis en clave intergubernamentalista. Se impugnaban los arts. 2 (apartados 2 y 3), 5, 6, 7, 8, 9 y 10 del Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, por el que se declaró el estado de alarma para contener la propagación de infecciones causadas por el SARS-CoV-2; contra los apartados 2, 4 y 5 de la Resolución de 29 de octubre de 2020, del Congreso de los

[25] STC 183/2021, de 27 de octubre. *BOE* núm. 282, de 25 de noviembre de 2021. F.J. 10.

[26]Según la letra E, "no es posible desconocer que las referencias originarias o reformadas del Real Decreto 926/2020 a las autoridades competentes delegadas no tuvieron siempre un sentido jurídico unívoco, pues en unos casos se pretendió apoderar a dichas autoridades para disponer, con diverso alcance, sobre medidas generales ya previstas en el propio Real Decreto, en tanto que, en otros supuestos, aquellas referencias se contuvieron en normas que articularon, en sí mismas, nuevas y específicas medidas. Las previsiones del primer tipo son inseparables de la designación, viciada de invalidez, de estas autoridades competentes delegadas, pero no cabe predicar lo mismo, sin más, de las reglas que introducen, propiamente, medidas de otro género; medidas que, en lo que ahora importa, pueden considerarse válidas en tanto sean disociables, lógica y jurídicamente, de aquel inconstitucional apoderamiento y siempre que no resultaran por su contenido contrarias, en sí mismas, a la Constitución". STC 183/2021, cit.

Diputados, por la que se ordena la publicación del acuerdo de autorización de la prórroga del estado de alarma declarado por el citado real decreto; y contra el art. 2, la disposición transitoria única y la disposición final primera (apartados uno, dos y tres) del Real Decreto 956/2020, de 3 de noviembre, por el que se prorrogó el estado de alarma declarado por el Real Decreto 926/2020, dando nueva redacción a sus arts. 9, 10 y 14.

Se trataría, según los recurrentes, de una inconstitucionalidad por vulneración del bloque de la constitucionalidad sobre el estado de alarma, en particular, contra el art. 7 de la Ley Orgánica *4/1981*, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio (en adelante, LOAES). Entre otros contenidos, el objeto de la impugnación hacía referencia al nombramiento de "autoridades competentes delegadas", esto es, a una técnica de relación intergubernamental por la cual el Gobierno de la Nación atribuía el ejercicio de una competencia estatal en un gobierno autonómico, en este caso, la competencia de imposición de limitaciones de los derechos fundamentales de los arts. 5 a 8 del Real Decreto 926/2020 (preceptos durante la prórroga del estado de alarma), que presuntamente habrían sido ejercitadas por los presidentes de las Comunidades Autónomas y Ciudades Autónomas, y no por el Gobierno de la Nación, ni por el Congreso de los Diputados. Además, se alegaba la vulneración del principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE) y de los arts. 4 a 6 de la LOAES toda vez que el ámbito territorial del estado de alarma no había sido fijado por el Gobierno.

Ahora bien, como precisa la sentencia, los apartados 2 y 3 del citado art. 2, y los artículos 5 a 11 del Real Decreto 926/2020 aludían también a la "autoridad competente delegada" en el marco de una "dual identificación de autoridades que iban a tener a su cargo la responsabilidad de actuación sobre el estado de alarma: el Gobierno de la Nación como "autoridad competente" y las "autoridades competentes delegadas" (Presidentes de las Comunidades Autónomas y Ciudades Autónomas);

> "2. En cada comunidad autónoma y ciudad con Estatuto de autonomía, la autoridad competente delegada será quien ostente la presidencia de la comunidad autónoma o ciudad con estatuto de autonomía, en los términos establecidos en este real decreto.
>
> 3. Las autoridades competentes delegadas quedan habilitadas para dictar, por delegación del Gobierno de la Nación, las órdenes, resoluciones y disposiciones para la aplicación de lo previsto en los artículos 5 a 11 [...]".

Debe advertirse de algo que no asume ni cita la sentencia del Tribunal Constitucional: la norma delegante en ningún caso priva al Gobierno y al Congreso de los Diputados de sus competencias en la relación de delegación ni de un marco de instrucciones y controles que queda residenciado en un órgano de relación intergubernamental (Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud) presidido por un miembro del Gobierno (el titular del Ministerio de Sanidad).

Invocando tácitamente el principio de subsidiariedad, el abogado el Estado adujo que ni el Congreso de los Diputados ni el Gobierno de la Nación "hicieron dejación de sus competencias" sino que se optó por un "sistema flexible" fundamentado en los principios de autonomía y mayor eficacia, y de "mayor proximidad" de las autoridades autonómicas por ser estas quienes "en un escenario de normalidad" hubieran sido las "autoridades las competentes para la adopción de medidas de contención sanitaria". En sus alegatos, el Gobierno de la Nación no "se habría abstenido de precisar el ámbito territorial de ese estado de alarma, ni habría dejado de determinar los efectos de su declaración, consistentes en la habilitación a los presidentes de las comunidades autónomas para que, como autoridades delegadas, adoptasen las medidas necesarias, de entre las expresamente previstas, para hacer frente a la evolución negativa de la pandemia"[27].

[27] STC 183/2021, cit. F.J. 10.

Ahora bien, según el Tribunal Constitucional, en el caso del estado de alarma, el Gobierno y el Congreso de los Diputados asumen el encargo constitucional de ser, el primero, la "autoridad competente" para la declaración inicial y para gestionar, en todo momento, la situación de crisis provocada por la grave alteración de la normalidad que haya determinado aquella declaración inicial y, en su caso, la prórroga del estado de alarma. Al Congreso de los Diputados le corresponde el control político de aquella gestión, a través del doble instrumento de la comunicación de la declaración inicial que debe hacerle el Ejecutivo y del más reforzado de la autorización para el inicio de la prórroga de aquel estado y, en su caso, de posteriores reconsideraciones de aquella, cuando se prevea que tales períodos de prolongación resulten "indispensables" para el restablecimiento de la normalidad.

Respecto del Congreso de los Diputados, el art. 116.2 CE y el art. 6.2 LOAES atribuyen al Congreso de los Diputados el cometido de ejercitar el control político de la gestión del estado de alarma por el Ejecutivo, reconociéndole la posibilidad de establecer el "alcance y condiciones vigentes durante la prórroga". Asimismo, el art. 7 LOAES dispone que "[a] los efectos del estado de alarma la autoridad competente será el Gobierno o, por delegación de este, el presidente de la comunidad autónoma cuando la declaración afecte exclusivamente a todo o parte del territorio de una comunidad". El Tribunal Constitucional no distingue entre titularidad y ejercicio de las competencias.

En síntesis, según el Tribunal Constitucional, el bloque de constitucionalidad (art. 116 CE y LOAES) ha articulado un sistema de equilibrios (*checks and balances*, o de pesos y contrapesos) que, durante la vigencia del estado de alarma: a) faculta al Gobierno para regular por medio de real decreto el establecimiento de un régimen jurídico excepcional al del funcionamiento ordinario del estado de derecho y le permite, también, la adopción y aplicación de medidas limitativas de derechos fundamentales y libertades públicas (arts. 9 a 12 LOAES), que sean las "estrictamente indispensables para asegurar el restablecimiento de la normalidad" y en "forma proporcionada a las circunstancias" (art. 1.2 LOAES); y b) atribuye al Congreso de los Diputados conocer el contenido

de aquellas medidas, a través de la comunicación que ha de rendirle el Gobierno cuando declare inicialmente el estado de alarma, y de someter a su previa autorización, la solicitud de prórroga de dicho estado que este le curse, extendiendo su control a la posibilidad de fijar el "alcance y condiciones" de las medidas a aplicar.

Pues bien, según el Tribunal Constitucional, la designación *in genere* de los presidentes de las comunidades autónomas y de las ciudades con estatuto de autonomía como "autoridades competentes delegadas" para la gestión de las medidas, contraviene lo dispuesto en la Constitución y en ley orgánica sobre la regulación de los estados de crisis y las competencias y limitaciones correspondientes, en particular, la regulación de los órganos a quienes la Constitución confía la declaración inicial y la eventual prórroga del estado de alarma: el Gobierno y el Congreso de los Diputados (art. 116.2)[28].

[28] Para corroborar el sentido del precepto legal, se emplea la interpretación auténtica para recordar que durante la tramitación en el Congreso de los Diputados del entonces proyecto de ley orgánica de los estados de alarma, excepción y sitio, la ponencia informó a favor de que este art. 7 permitiera designar como "autoridad competente" para el estado de alarma, entre otras, a los presidentes de las comunidades autónomas, sin mayor precisión, lo que fue rechazado en el dictamen de la Comisión ("Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados", I Legislatura, serie A, 14 de abril de 1981, números 73-I *ter* y 73-II *ter*). A continuación, durante la tramitación del proyecto de ley orgánica en el Senado, fue presentada una enmienda (número 8) al mismo texto en la que se proponía que, a los efectos del estado de alarma, "la autoridad competente será el Gobierno y, por delegación de este, el presidente de las comunidades autónomas en cuanto a lo que les afecte a dichas comunidades, en todo o en parte de su territorio". *Boletín Oficial de las Cortes Generales*. Senado, I Legislatura, serie II, 13 de mayo de 1981, núm. 168 (b). Esta enmienda no fue aceptada por la ponencia, para ser después defendida, debatida y finalmente rechazada en la deliberación del Pleno. "Diario de Sesiones del Senado", sesión plenaria núm. 105, de 14 de mayo de 1981, pp. 5323-5326.

Se refiere también el Tribunal Constitucional a la naturaleza jurídica del acuerdo de delegación, defendiendo que se trató de "habilitación" (como "la califica, con mayor propiedad, el abogado del Estado y otro tanto expresó en su día ante la Cámara el Ministro de Sanidad", afirma el Tribunal Constitucional) toda vez que la delegación implica que el delegante, "en cuanto titular y responsable de la potestad atribuida, establezca, al menos, los criterios o instrucciones generales que deba seguir el delegado para la aplicación de las medidas aprobadas; para el control que haya de ejercer durante su aplicación; y, por último, para la valoración y revisión final de lo actuado". Según el Tribunal Constitucional, el Gobierno de la Nación acordó inicialmente la delegación (art. 2, apartados, 2 y 3, y disposiciones concordantes del Real Decreto 926/2020) "sin reserva alguna de instrucciones, supervisión efectiva y eventual avocación a cargo del propio Gobierno", conforme a las cuales "autoridades delegadas" hubieran podido actuar en sus respectivos ámbitos territoriales. Sin embargo, en nuestro ordenamiento jurídico no ha precepto alguno que exija esa reserva de instrucciones.

Por el contrario, según la Abogacía del Estado, la naturaleza del acuerdo de prórroga del Congreso de los Diputados, se corresponde con la de un acto con fuerza de la ley, reformaron los arts. 9 y 10 del Real Decreto 926/2020, incluida una mención del art. 5, de modo que, también para lo ordenado en él a efectos de la limitación de circulación en horario nocturno, hicieron valer las previsiones sobre eficacia, modulación, flexibilización y suspensión de las limitaciones —a cargo de las autoridades competentes delegadas— establecidas en los citados artículos 9 y 10. Además, el Congreso de los Diputados acordó para la prórroga que la limitación de la circulación en horario nocturno para todo el territorio nacional conservara su eficacia "en tanto que la autoridad competente delegada que corresponda no determine [...] su modulación, flexibilización o suspensión".

El Tribunal Constitucional no hace referencia a la vía del art. 150.2 CE (delegación de competencias estatales a las Comunidades Autónomas por ley orgánica) ni a que, según el art. 9.2 a) de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, en ningún caso podrán ser objeto de delegación las competencias relativas a

los asuntos que se refieran a relaciones con la Jefatura del Estado, la Presidencia del Gobierno de la Nación, las Cortes Generales, las Presidencias de los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas y las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas. Pero esta previsión legal debe subordinarse a la regulación constitucional del art. 150.2 CE.

Por otra parte, aunque el Tribunal Constitucional reconoce que el art. 13 del Real Decreto 926/2020 remitía a un órgano como el Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud, que no era el Gobierno (aunque lo presidiera el ministro de Sanidad), el encargo de "garantizar la necesaria coordinación en la aplicación de las medidas" para el "establecimiento de indicadores de referencia y criterios de valoración del riesgo", según el Tribunal Constitucional, esta remisión es inconciliable con la posición constitucional que hubiera correspondido al Gobierno, de ser admisible tal delegación, porque únicamente corresponde a este, en cuanto "autoridad competente" para la gestión de las medidas oponibles a la situación de anormalidad propiciada por el estado de alarma, responder de aquella gestión ante el Congreso de los Diputados. Según el Tribunal Constitucional, aun cuando pudiera ser aceptada aquella función coordinadora de la "delegación" así establecida, esta responsabilidad constitucional únicamente tendría que haber correspondido al Gobierno. Se trata de una afirmación que puede ser respondida con una pregunta: ¿la omisión de la titularidad de competencias que está perfectamente prevista en la Constitución y en las leyes equivale a una negación de esa titularidad? ¿O más bien, en clave intergubernamentalista y aplicando el principio de interpretación conforme, puede entenderse que las funciones del Consejo Interterritorial de Salud se añaden, sin negarlas, a las competencias constitucionales del Gobierno y del Congreso de los Diputados?

Según el Tribunal Constitucional, el Congreso de los Diputados asumió en los mismos términos este apoderamiento y lo extendió, al imponer una nueva redacción de los arts. 9 y 10, a la medida prevista en el art. 5 del Real Decreto 926/2020 a través del Real Decreto 956/2020. Afirma que, en virtud de esta técnica, quedó "postergada así por entero la figura del "delegante", quedó desnaturalizada también, la

de las autoridades "delegadas", que menos todavía podrían ser identificadas como tales desde el momento en que les fueron atribuidas, incluso, potestades para decidir sobre la efectiva implantación o no, en los territorios respectivos, de las medidas, que, además, podían quedar, eventualmente, flexibilizadas, moduladas o suspendidas (hasta reactivarse, en su caso), tanto durante la vigencia inicial del estado de alarma gubernamental, a salvo lo relativo entonces a la limitación en todo el territorio nacional de la circulación en horario nocturno (con la excepción de Canarias: art. 9.2), como, ya sin excepción alguna, a lo largo de los seis meses de su prórroga (arts. 9 y 10 del Real Decreto 926/2020, en sus sucesivas redacciones); decisiones todas cuyo objeto vino a ser el propio estado de alarma, en sí mismo, no la singular concreción o ejecución de unas u otras de sus medidas".

Se trata de una visión excesivamente formalista del Estado de las Autonomías, identificada con niveles estancos, que parece desconocer las virtudes de la visión integrada del Estado, la estatalidad abierta y la gestión coordinada y cooperativa del estado de alarma, siempre bajo la coordinación del Gobierno, el control del Congreso de los Diputados, el seguimiento de la citada conferencia intergubernamental y la sujeción a los controles jurisdiccionales.

Sin embargo, para el Tribunal Constitucional, "se retrajo así, tanto el Gobierno, como el Congreso después, de la posición constitucional que le es propia a cada uno de estos órganos constitucionales", destacando especialmente que la autorización del Congreso "no es mero presupuesto para la prórroga del estado de alarma", sino también, adicionalmente, un "elemento determinante del alcance, de las condiciones y de los términos de la misma" (STC 83/2016, FJ 8). En el caso de los "efectos" que han de fijarse en el real decreto que la declare (art. 6.2 LOAES), afirma el Tribunal Constitucional que "el pronunciamiento de la Cámara no pasó aquí de lo hipotético, dejados como fueron al criterio de las autoridades delegadas competentes la decisión de aplicar, modificar, suspender o de adoptar la regresión de las medidas limitativas de derechos (arts. 5 a 8) durante la vigencia del estado de alarma".

Como consecuencia de ello, el Tribunal Constitucional concluye que se produjo una disociación contraria a la Constitución "entre la declaración del estado de alarma y la autorización de su prórroga, de una parte, y la respectiva definición gubernamental y parlamentaria, de la otra, de las medidas que habrían de ser aplicadas".

Según una fundamentación jurisprudencial que, con el debido respeto, resulta discutible, el Congreso de los Diputados "quedó privado primero, y se desapoderó después, de su potestad, ni suprimible ni renunciable, para fiscalizar y supervisar la actuación de las autoridades gubernativas durante la prórroga acordada (art. 116.5 CE y arts. 1.4 y 8 LOAES)". En efecto, si no es una potestad "suprimible" no "renunciable" no parece lógico afirmar su desapoderamiento. Antes al contrario, según el Tribunal Constitucional, el Gobierno, como órgano que podría ser controlado por la Cámara (el Gobierno ante ella responsable), quedó desprovisto de atribuciones en orden a la puesta en práctica de unas medidas u otras. Y los presidentes de las comunidades autónomas y ciudades con estatuto de autonomía, apoderados por la delegación, quedaron fuera del control político del Congreso, quedando "eventualmente", el control de las asambleas legislativas respectivas ("en los términos y condiciones que estas tengan determinados", según se apuntó, ante la hipótesis de prórroga, en el apartado III del preámbulo del Real Decreto 926/2020)".

Y concluye el Tribunal Constitucional, que la "rendición de cuentas" ante el Congreso de los Diputados del presidente del Gobierno y del ministro de Sanidad se redujo durante la prórroga a lo que tuviera que ver, respectivamente, con los datos y gestiones del "Gobierno de España" y con los correspondientes a ese "departamento" (art. 14 del Real Decreto 926/2020, según redacción establecida, por mandato de la Cámara, en el Real Decreto 956/2020). Y que, dado que la gestión y aplicación directa de las medidas previstas en las disposiciones impugnadas quedó delegada en los presidentes de las comunidades autónomas y en los de las ciudades con estatuto de autonomía, órganos que presumiblemente quedaron "fuera del ámbito del control político del Congreso

de los Diputados". Según el Tribunal Constitucional, la "rendición de cuentas" quedó, en la práctica, "limitada a comparecencias del presidente del Gobierno y de los dos titulares que se sucedieron en el Ministerio de Sanidad durante la vigencia de la prórroga, que, en los plazos que se indicaban en aquel precepto, llevaron a efecto una valoración general de la evolución de la pandemia que motivó el estado de alarma, pero sin que aquellos pudieran ser sometidos al régimen de control político por el Congreso de los Diputados, en orden a la aplicación de las medidas previstas en aquellas disposiciones recurridas, toda vez que no fue el Gobierno el que aplicó las medidas y gestionó directamente dicha aplicación, ni tampoco la "modulación, flexibilización, suspensión" o "regresión" de aquellas medidas".

No parece realista esta argumentación del Tribunal Constitucional. Si no hubo control del Congreso de los Diputados no fue porque las medidas fueran aplicadas por las Comunidades Autónomas ni porque el Gobierno de la Nación careciera de información, sino porque el Congreso no sometió al Gobierno al control que le correspondía como órgano competente para el control parlamentario del estado de alarma[29].

En el F.J. 11 de STC 184/2021, de 28 de octubre[30], el Tribunal Constitucional recuerda el principio de "leal cooperación entre organismos estatales" que, bajo el apartado "Derecho y jurisprudencia nacionales pertinentes", el Tribunal Europeo de Derechos Humanos utiliza cuando reproduce la conclusión del dictamen de 3 de marzo de 2017 de la Comisión Europea para la Democracia a través del Derecho (Comisión de Venecia) "sobre la Ley 15/2015 de 16 de octubre de 2015 que modifica la LOTC": "La Comisión de Venecia recuerda que las sentencias de los Tribunales Constitucionales son definitivas y de obligado cumplimiento. Como corolario

[29] Ver al respecto, nuestro artículo "La jurisprudencia constitucional española sobre las funciones del Parlamento en el estado de alarma", https://www.comparativecovidlaw.it/2020/04/15/la-jurisprudencia-constitucional-espanola-sobre-las-funciones-del-parlamento-en-el-estado-de-alarma/

[30] STC 184/2021, de 28 de octubre. *BOE* núm. 282 de 25 de noviembre de 2021.

de la supremacía de la Constitución, las resoluciones judiciales del Tribunal Constitucional deben ser respetadas por parte de todos los órganos públicos y por los particulares. Ignorar una resolución judicial del Tribunal Constitucional equivale a ignorar la Constitución y el poder constituyente que han atribuido la competencia de garantizar dicha supremacía al Tribunal Constitucional. Cuando cualquier autoridad pública rehúsa cumplir una sentencia del Tribunal Constitucional, él o ella viola los principios del Estado de Derecho, la separación de poderes y la leal cooperación entre organismos estatales. Por tanto, las medidas para hacer cumplir dichas resoluciones judiciales son legítimas".

Asimismo, defiende la utilización de fórmulas racionales de cooperación, acuerdo o concertación. Así, en relación con la técnica de cooperación como técnica para preservar el principio de unidad, según el F.J. 4 de la STC 158/2021, de 16 de septiembre, en defecto de título competencial autonómico o de convenio Estado-Comunidad Autónoma. Sin estos, el Estado puede "implantar los mecanismos necesarios para asegurar que la cooperación de las comunidades autónomas en la referida gestión respete los principios de unidad e igualdad en los que se fundamenta el sistema". En palabras del Tribunal Constitucional, cuando "no se ha producido el referido traspaso de competencias y la colaboración autonómica en la gestión ha quedado supeditada por el legislador a la suscripción de un previo convenio con el INSS" (art. 22.2 y disposición adicional cuarta Real Decreto-ley 20/2020), siendo competencia del Estado la gestión de las prestaciones que forman parte del sistema de la Seguridad Social, "aquel puede implantar los mecanismos necesarios para asegurar que la cooperación de las comunidades autónomas en la referida gestión respete los principios de unidad e igualdad en los que se fundamenta el sistema".

Como consecuencia del citado sistema de reparto de competencias, en ausencia de un convenio que active tal colaboración en la gestión y especifique las concretas facultades que pueda asumir la Generalitat de Cataluña sin comprometer el modelo unitario de Seguridad Social, no es posible

apreciar que se haya producido la lesión competencial alegada en el recurso, y en tal sentido, el Tribunal Constitucional afirma que el

> "correcto funcionamiento del sistema autonómico depende en buena medida de que el Estado y las comunidades autónomas desarrollen fórmulas racionales de cooperación, acuerdo o concertación" (SSTC 141/2016, de 21 de julio, FJ 7; 15/2018, de 22 de febrero, FJ 8, y 133/2019, FJ 5), mecanismos de colaboración que, precisamente, en el presente caso han sido previstos para facilitar y hacer más efectiva una gestión igualitaria de la nueva prestación del ingreso mínimo vital[31].

Como ejemplo de relaciones intergubernamentales de *soft power*, el F.J. 6 de la STC 68/2021, de 18 de marzo[32], afirma que, atendiendo a los términos del precepto se deduce que a través de unas recomendaciones carentes de la fuerza vinculante que la parte recurrente les atribuye, la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado ni ejerce ni puede ejercer tutela alguno sobre los órganos autonómicos y que las recomendaciones son la expresión del principio de cooperación y auxilio recíproco entre Administraciones públicas[33].

También conforme al F.J. 8, d), merece un comentario el art. 334.1 Ley de Contratos del Sector Público sobre el carácter vinculante de la estrategia nacional de contratación pública y su compatibilidad con la potestad de autoorganización de las comunidades autónomas. Pues bien, según el Tribunal Constitucional, la estrategia nacional se configura como el instrumento jurídico vinculante para la totalidad de entes, organismos y entidades del sector público, tengan o no la naturaleza de poderes adjudicadores. Elaborada con un horizonte temporal de cuatro años, la estrategia nacional se

[31]STC 158/2021, de 16 de septiembre. *BOE* núm. 251 de 20 de octubre de 2021.

[32]STC 68/2021, de 18 de marzo. *BOE* núm. 97 de 23 de abril de 2021, F.J. 6.

[33]Ibídem.

diseña y ejecuta, en el seno del comité de cooperación, en coordinación con las comunidades autónomas y entidades locales (art. 332.7 a) LCSP).

El carácter vinculante de la estrategia nacional es una manifestación básica de la necesidad de coordinar la política de contratación del conjunto del sector público, lo cual no cuestiona ni impide la elaboración por las comunidades autónomas, al amparo de sus competencias en materia de contratación y en virtud de su potestad de autoorganización, de su propia estrategia bajo el único condicionamiento, que en todo caso debe ser coherente con la estrategia nacional. Por tal motivo el art. 334.1 ha de considerarse básico. En todo caso, según el Tribunal Constitucional, tanto las comunidades autónomas como las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla podrán elaborar su propia estrategia de contratación pública que, en todo caso, deberá ser coherente con la estrategia nacional de contratación (art. 334.8 LCSP).

También en el F.J. 8 se desestiman las alegaciones sobre el método intergubernamental presente en la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación. Según el Tribunal Constitucional, la Oficina ejerce un amplio abanico de funciones de coordinación y supervisión del conjunto del sector público de contratación (apartado 6), y en el ejercicio de algunas de esas funciones, como sucede con el diseño y ejecución de la estrategia nacional de contratación pública, se invoca expresamente la coordinación con las comunidades autónomas y entidades locales [apartado 7 a)], mientras que, en otras, se limitan sus efectos de forma exclusiva al sector público estatal, como sucede con el carácter obligatorio de las instrucciones de la oficina (apartado 7 d). El tribunal considera que, al igual que sucede con la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado y las juntas autonómicas, esa oficina de ámbito estatal puede convivir con las oficinas que en su caso sean creadas por las comunidades autónomas y con el sistema de supervisión que estas diseñen, sin que por ello se aprecie vulneración alguna de las competencias autonómicas en materia de contratación o de su potestad de autoorganización.

En relación con la consideración de las relaciones de coordinación y cooperación como contenido que permite validar la constitucionalidad de preceptos estatales competenciales. Así, atendiendo al F.J. 6º de la STC 37/2021, cuando se alega la infracción de lo dispuesto en la Ley estatal 12/2002, por la que se aprueba el concierto económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco, se recuerda la STC 119/2016, FJ 3, según el cual

> "no puede fundarse la inconstitucionalidad de la norma impugnada, cual pretende el Gobierno vasco, en el hecho de que se haya omitido en la norma impugnada 'una referencia que salvaguarda las particularidades que derivan del Concierto Económico', pues el pretendido vicio de la norma no puede fundarse, en modo alguno, en la existencia o no de esa referencia, sino en la obligación o no, en su caso, conforme a las normas que integran el bloque de constitucionalidad [art. 28 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC)], de la activación de los correspondientes mecanismos de coordinación o cooperación.[34]"

Y, según continúa el Tribunal Constitucional, esa activación de los mecanismos de cooperación se ha producido en el presente caso a través de una carta dirigida al servicio de Intervención de la Administración vasca, por el Interventor General de la Administración del Estado, en la que llama a una reunión de la comisión mixta del concierto a fin de acordar los términos del suministro de datos por la Administración vasca a la base de datos nacional de subvenciones, y en la que se apela a la celebración de un acuerdo en la comisión mixta del concierto para la efectividad del suministro de información previsto en el Real Decreto 130/2019; "lo que no cabe sino entender como un explícito reconocimiento del carácter pactado, en el seno de la citada comisión, del suministro de información que aquí se controvierte" [35].

[34] F.J. 6.

[35] STC 36/2021, de 18 de febrero. *BOE* núm. 69 de 22 de marzo de 2021, F.J. 6.

Gran interés intergubernamentalista presenta la STC 36/2021, de 18 de febrero[36], sobre adopción internacional, cuyo F.J. 4, relativo al "encuadramiento de la controversia en el sistema de distribución de competencias", afirma que a "la hora de establecer su encuadramiento en el sistema constitucional y estatutario de distribución de competencias, la adopción internacional presenta diversas facetas reconducibles a distintos títulos competenciales (a grandes rasgos, los relativos a la legislación civil y procesal, las relaciones internacionales, asistencia social a los adoptantes y protección de menores)". Dentro de la competencia estatal, según el Tribunal Constitucional, se situaría "la posibilidad de establecer medidas que regulen y coordinen las actividades con proyección externa de las comunidades autónomas, para evitar o remediar eventuales perjuicios sobre la dirección y puesta en ejecución de la política exterior que corresponde en exclusiva al Estado". Y, continúa, para "perfilar los contornos de la competencia estatal de coordinación que corresponde al Estado a fin de garantizar los objetivos de política exterior, es preciso recordar los criterios recogidos en la STC 85/2016, de 28 de abril, FJ 4, sobre la Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la acción y del servicio exterior del Estado: "(...) la existencia de competencias autonómicas que deben ser coordinadas", son competencias que el Estado "debe respetar, evitando que la coordinación llegue 'a tal grado de desarrollo' que deje vacías de contenido las correspondientes competencias de las comunidades autónomas", pero admite el "establecimiento de 'directrices, fines y objetivos' que, en cuanto tales, deben ser seguidos por los sujetos coordinados, resulta pues propio de la competencia de ordenación y coordinación que, como director de la política exterior del Estado, incumbe al Gobierno en esta materia".

El Tribunal Constitucional invoca a tal fin la STC 45/1991, donde se afirma que 'la competencia estatal de coordinación [...] busca la integración de una diversidad de competencias y administraciones afectadas en un sistema o conjunto uni-

[36] STC 37/2021, de 18 de febrero. *BOE* núm. 69 de 22 de marzo de 2021, F.J. 6.

tario y operativo, desprovisto de contradicciones y disfunciones; siendo preciso para ello fijar medidas suficientes y mecanismos de relación que permitan la información recíproca y una acción conjunta, así como, según la naturaleza de la actividad, pensar tanto en técnicas autorizativas, o de coordinación a posteriori, como preventivas u homogeneizadoras". Se trata, no obstante, de una concepción que "no es privativa de la actividad exterior, sino que forma parte de una amplísima doctrina constitucional dedicada a definir tanto los contenidos como los límites de una competencia estatal consistente en la coordinación" (STC 71/2018, de 21 de junio, FJ 3). Según el FJ 9 de la STC 178/2015, de 7 de septiembre, FJ 9, la necesidad de coordinación estatal "no se solventa reservando al Estado la competencia ejecutiva (supuesto que se produce, por el contrario, cuando la coordinación no permite solucionar la cuestión), sino a través de la competencia de coordinación general que ostenta, como complemento inherente a su competencia en la materia, para garantizar que no haya disfunciones, y que presupone la existencia de competencias de las comunidades autónomas que deben ser coordinadas, y que el Estado debe respetar al desarrollar su función de coordinación".

Además, como limitación, la competencia de coordinación no otorga a su titular competencias que no ostente, especialmente facultades de gestión complementarias, de suerte que, implicando lógicamente su ejercicio la existencia de competencias autonómicas que deben ser coordinadas, en ningún caso puede aquel suponer la invasión y el vaciamiento de las mismas (STC 194/2004, FJ 8). En síntesis, la competencia en materia de coordinación no autoriza al Estado "para atraer hacia su órbita de actividad cualquier competencia de las comunidades autónomas por el mero hecho de que su ejercicio pueda incidir en el desarrollo de las competencias estatales sobre determinadas materias". La coordinación tampoco supone "una sustracción o menoscabo de las competencias de las entidades sometidas a la misma: antes bien, presupone, lógicamente, la titularidad de las competencias en favor de la entidad coordinada" (STC 27/1987, de 27 de febrero) y "no puede servir de instrumento para asumir competencias autonómicas, ni siquiera respecto de una parte

del objeto material sobre el que recaen' (STC 227/1988, de 29 de noviembre, FJ 20 e)".

En el ámbito de las relaciones internacionales, se trata de "evitar o remediar eventuales perjuicios sobre la dirección y puesta en ejecución de la política exterior, mediante una actuación no fragmentada, común y coordinadora, dirigida por el Estado en cuanto titular de la representatividad de nuestro país a nivel internacional: una actuación estatal de dirección y coordinación cuyo mayor grado de intensidad se justifica en la propia existencia de una multiplicidad de sujetos habilitados para realizar actuaciones con proyección internacional".

Por otra parte, el F.J. 7º también trata de una actividad de decisión coordinada entre gobiernos: el "establecimiento y distribución del número máximo de expedientes de adopción que se tramitarán anualmente". Según el art. 4.5 LAI, párrafos 1º y 5º, dispone que la administración general del Estado, en colaboración con las comunidades autónomas, establecerá el número de expedientes de adopción internacional que remitirá anualmente a cada país de origen, y que la distribución de este número máximo entre comunidades autónomas y organismos acreditados se fijará por acuerdo con las comunidades autónomas.

Se trata, como admite la demanda, de atender a la necesidad de configurar la decisión de modo que permita encajar las solicitudes generadas en distintas comunidades autónomas y las necesidades manifestadas por cada país de origen, que precisa de los oportunos mecanismos de coordinación con la finalidad de alcanzar la acción conjunta en el establecimiento de este cupo máximo.

Pues bien, según el Tribunal Constitucional. la referencia del primer párrafo a la colaboración no es obstáculo para interpretar que el legislador se mantiene en los márgenes de la constitucionalidad al establecer una decisión que encaja sin dificultades en los márgenes de la coordinación estatal, sin sustituir a los titulares de las competencias coordinadas. Y afirma:

> "No es del todo infrecuente el empleo por el legislador de términos como "coordinación", "colaboración" o "cooperación" en un sentido que no coincide exactamente con el que se desprende de la doctrina constitucional. Pero son discrepancias terminológicas que no alteran el sentido último de la competencia ejercida [en este mismo sentido, STC 111/2016, de 9 de junio, FJ 12 d)].

Por otra parte, el art. 10.1, 2 y 5 del RAI establece mecanismos de intercambio de información recíproca entre el Estado y las comunidades autónomas a efectos de determinar el número máximo de expedientes de adopción internacional que se tramitarán anualmente con cada país de origen.

Asimismo, los apartados 3 y 4 del art. 10 RAI disponen que el órgano estatal establecerá anualmente el número de nuevos expedientes con cada país de origen, así como sus eventuales modificaciones, en función de los cambios que se pudieran producir en el país de origen, o de la evolución de las adopciones, y en ambos casos, esta decisión viene precedida de la consulta a la Comisión delegada de servicios sociales, órgano constituido en el seno del Consejo Territorial de Servicios Sociales y del sistema para la autonomía y atención a la dependencia, que tiene la condición de conferencia sectorial (art. 2.1 de su Reglamento interno, de 1 de marzo de 2018, BOE" de 8 de marzo de 2019). En esa Comisión delegada de servicios sociales participan con voz y voto, junto a cuatro representantes estatales, los designados por las diecisiete comunidades autónomas y las ciudades de Ceuta y Melilla (art. 13.1), y adopta sus decisiones por consenso de sus miembros y, en su defecto, por el voto favorable de la administración general del Estado y de la mayoría de las comunidades autónomas y las ciudades de Ceuta y de Melilla (art. 17.1).

Según el Tribunal Constitucional, esta configuración "permite entender que se trata de un órgano y un procedimiento idóneos para articular la adopción de esta medida de coordinación, al hacer posible una acción conjunta e integrada que

requiere del consenso o, en su defecto, de la decisión mayoritaria de las comunidades autónomas competentes para la tramitación de los expedientes de adopción internacional".

También debe enfatizarse el contenido intergubernamental, basado en el principio de coordinación, analizado en el F.J. 9 sobre la *Acreditación de los organismos de intermediación en las adopciones internacionales*. El Tribunal Constitucional valora la remisión a la memoria de impacto normativo y su defensa de la reducción de los organismos acreditados ante el decreciente número de adopciones internacionales. Según el Tribunal Constitucional, más allá de criterios de oportunidad o conveniencia, no se justifica la razón por la que este objetivo no puede llegar a alcanzarse a través de las técnicas propias de la coordinación. Tampoco admite la alegación de que las Comunidades Autónomas disponen solo de información parcial, "frente a la información global de la que dispone el Estado por su posición de centralidad", toda vez que el intercambio de información es prácticamente consustancial a la idea misma de coordinación. A tal fin, el Tribunal Constitucional se remite a la doctrina que sentara en la STC 32/1983, de 28 de abril: "la coordinación general debe ser entendida como 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 autoridades [...] estatales y comunitarias en el ejercicio de sus respectivas competencias de tal modo que se logre la integración de actos parciales en la globalidad del sistema" (FJ 2).

Por este motivo, la ausencia de un adecuado mecanismo de intercambio de información no puede servir en ningún caso, según el Tribunal Constitucional. como argumento para reservar al Estado las funciones ejecutivas que son propias de las competencias autonómicas. Sería tanto como dar por bueno que, ante la necesidad de solucionar los problemas que se hayan suscitado en este o cualquier otro sistema que requiera una gestión que favorezca la integración de actos parciales, el Estado puede optar entre ejercer su competencia de coordinación o asumir directamente el ejercicio de las competencias de las comunidades autónomas, lo que es rotundamente contrario a la lógica constitucional que rige el

funcionamiento de un Estado compuesto. También en este caso, las "dificultades que pudieran existir, en primer lugar, no pueden ser alegadas para eludir competencias que constitucionalmente correspondan a una comunidad autónoma, pues en tal caso, bastaría que en el diseño de una legislación estatal reguladora de una materia se dificultara artificialmente su ejecución autonómica, para justificar la negación o supresión de esa competencia. Antes al contrario, la existencia de competencias de ejecución autonómica supone la necesidad de establecer los instrumentos de coordinación y colaboración de las administraciones públicas implicadas" (STC 106/1987, de 25 de junio, FJ 4). Por consiguiente, según el Tribunal Constitucional, la persecución del interés general, manifestado en la dirección de la política exterior, "se ha de materializar 'a través de', no 'a pesar de' los sistemas de reparto de competencias articulado en la Constitución, pues sólo así podrá coordinarse con el conjunto de peculiaridades propias de un Estado de estructura plural" (STC 146/1986, de 25 de noviembre, FJ 3).

En el seno de ese marco competencial, tanto la acreditación de los organismos que realizan actividades de intermediación en las adopciones internacionales, como las funciones instrumentales o conexas a la misma, son manifestación de las competencias ejecutivas autonómicas en materia de servicios sociales y protección de menores. Por tanto, aun siendo obviamente susceptibles de una coordinación estatal ceñida a la dirección de la política exterior, no pueden ser sustraídas de la esfera de acción de las comunidades autónomas y atribuidas a órganos estatales, sin incurrir en vulneración del orden constitucional y estatutario de distribución de competencias[37].

[37]Según el Tribunal Constitucional, del anterior razonamiento se desprende la inconstitucionalidad y nulidad del art. 7.2 LAI, párrafo primero, que en su primer inciso atribuye a "la administración general del Estado, en los términos y con el procedimiento que reglamentariamente se establezca, la acreditación de los organismos anteriormente referenciados, previo informe de la entidad pública en cuyo territorio tengan su sede". Incurre en el mismo exceso competencial el art. 7.7 LAI, primer inciso, al disponer que

También se regula en el art. 7.6 LAI la colaboración estatal y autonómica para establecer el número máximo de organismos acreditados para la intermediación en un país concreto. Para el Tribunal Constitucional, el establecimiento de este número máximo requiere arbitrar una coordinación que, sin sustituir a los titulares de las competencias coordinadas, favorezca una decisión conjunta.

Por otra parte, el F.J. 10, sobre la regulación de los organismos de intermediación en las adopciones internacionales, esa competencia podrá encuadrarse en la competencia de dirección y coordinación que corresponde al Estado a fin de garantizar los objetivos de política exterior. De nuevo, la coordinación estatal no sustituye o sustrae la competencia autonómica; antes bien, "presupone lógicamente la titularidad de las competencias en favor de la entidad coordinada (STC 27/1987), por lo que no puede servir de instrumento para asumir competencias autonómicas, ni siquiera respecto de una parte del objeto material sobre el que recaen (STC 227/1988, de 29 de noviembre, FJ 20 e, STC 194/2004, de 4 de noviembre, FJ 8). En ningún caso puede traducirse en una regulación dictada como si el Estado dispusiera de la integridad de la competencia normativa en esta materia, "constitucionalmente impropia cuando al Estado corresponde solo dictar las medidas de dirección y coordinación encaminadas a los fines de garantizar la coherencia de la política exterior".

Quiere ello decir que, en ejercicio de esta competencia de dirección y coordinación, podrá el Estado fijar directrices o,

la "administración general del Estado, a iniciativa propia o a propuesta de las entidades públicas en su ámbito territorial", podrá suspender o retirar la acreditación concedida a los organismos cuando dejen de cumplir las condiciones que motivaron su concesión o que infrinjan con su actuación el ordenamiento jurídico. Por lo mismo, invade las competencias autonómicas de ejecución en materia de servicios sociales y protección de menores el art. 8.1 LAI en su inciso "que se encuentre acreditado por la administración general del Estado". STC 37/2021, de 18 de febrero, cit., F.J. 6.

con cualquier otra técnica admitida por la doctrina constitucional, establecer medidas de coordinación que cumplan dos condiciones. En primer lugar, dichas medidas estatales no pueden llegar a tal grado de desarrollo que deje vacías de contenido las correspondientes competencias de las comunidades autónomas, según la doctrina recogida en la citada STC 85/2016. En segundo lugar, deben ser medidas que, por afectar directamente a la actividad desarrollada por los organismos acreditados en los países de origen de los menores, sean susceptibles de incidir en la dirección de la política exterior del Estado. A tal fin, el Tribunal Constitucional se refiere a "algunos ejemplos significativos", tales serían las relativas al cumplimiento de los requisitos exigidos en los países de origen (arts. 12.2, 13 b).2, 15 a) e i), las funciones a realizar en los países de origen (art. 14), la exigencia de velar por la prevención de la sustracción, venta o tráfico de niños, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 1 b) del Convenio de La Haya de 1993 (art. 15 b y c), la necesidad de contar con uno o varios representantes con residencia en el país de origen, que sean independientes de las instituciones públicas o privadas de protección de menores en el mismo (art. 20, apartados 1 c), 2 b) y 2 d), la exigencia de autorización o no oposición del país de origen como condición de la eficacia de la acreditación (art. 26.1) o, en fin, las causas de suspensión de la entrega de nuevos expedientes por modificación de las circunstancias en el país de origen (art. 27).

La atribución de una función ejecutiva al Estado desborda la función de coordinación, que habilita al Estado para regular y coordinar las actividades con proyección externa de las comunidades autónomas, para evitar o remediar eventuales perjuicios sobre la dirección y puesta en ejecución de la política exterior que corresponde en exclusiva al Estado (STC 165/1994, de 26 de mayo, FFJJ 5 y 6).

La coordinación estatal presupone, como venimos reiterando a lo largo de esta resolución, la titularidad de la competencia autonómica sometida a coordinación. No se traduce en su sustitución mediante la directa asunción de la función ejecutiva por el Estado, pues por esta vía se opera un vaciamiento efectivo de las competencias autonómicas que no dispone de cobertura constitucional.

En definitiva, se trata de un ámbito en el que, sin invadir las competencias ejecutivas de las comunidades autónomas, el Estado puede proyectar con naturalidad su competencia de coordinación, y en el que, además, las comunidades autónomas pueden solicitar de los órganos del servicio exterior del Estado el apoyo necesario a sus iniciativas (art. 14.3 de la Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la acción y del servicio exterior del Estado, y STC 85/2016, FJ 7).

Y, según el Tribunal Constitucional, al desbordar esta delimitación, el art. 7.2 LAI, párrafo primero, es inconstitucional y nulo en el inciso que atribuye al Estado el seguimiento y control de los organismos acreditados respecto de sus actividades de intermediación en el país de origen.

Por último, el art. 34 de la ley regula una comisión técnica de seguimiento y control, con la función de coordinar las actuaciones de los organismos acreditados. Tanto su composición, en la que participan todas las comunidades autónomas con peso mayoritario (apartado 2), como las decisiones encomendadas a la misma —establecer un sistema de calidad para realizar una valoración objetiva y continuada de los organismos acreditados, y un plan de auditorías— responde a un correcto ejercicio de la competencia estatal de coordinación, en cuanto facilitan la acción conjunta de los entes coordinados, sin menoscabo o invasión de las competencias autonómicas.

VI. ACTIVIDAD CONVENCIONAL

El año 2021 fue uno de los cinco ejercicios que, durante la vigencia de la Constitución de 1978, ha visto publicar en el BOE una ley que autoriza la celebración de un convenio entre Comunidades Autónomas. Atrás quedan la Ley 6/1996, de 8 de julio, de la Comunidad de Madrid, por la que se autoriza al Consejo de Gobierno a la celebración de un Convenio de Transacción con el Canal de Isabel II para la cancelación de una deuda; la Ley 4/2011, de 1 de marzo, por la que se aprueba y autoriza el convenio de colaboración entre Comunidades Autónomas en materia de protección civil y gestión de emergencias; la Ley 5/2011, de 18 de octubre, por la que se aprueba y autoriza el Convenio de cooperación entre la

Comunidad Autónoma del País Vasco y la Comunidad Autónoma de La Rioja sobre trasplante renal; y en 2021 la Ley 4/2021, de 24 de mayo, por la que se aprueba y autoriza el Convenio interadministrativo a suscribir entre la Administración General de la Comunidad Autónoma de La Rioja y la Comunidad Foral de Navarra en materia de asistencia sanitaria: cirugía cardiaca y asistencia sanitaria en zonas limítrofes. Posteriormente, se aprobaría Ley vasca 10/2022, de 7 de noviembre, por la que se autoriza a la Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco a suscribir un convenio con el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, para la integración del Conservatorio Municipal de Danza José Uruñuela.

Aunque este rango legal de un convenio intergubernamental (calificado nominalmente de convenio interadministrativo) depende de una previsión/reserva establecida en el respectivo Estatuto de Autonomía, no deja de ser una reserva legal establecida por el bloque de la constitucionalidad (en particular, por un Estatuto de Autonomía), entendido como Constitución mediata, que regulado el sistema parlamentario multinivel donde se insertan los dos parlamentos firmantes.

En cuanto al convenio referido, según la Exposición de Motivos de la Ley 4/2011, de 24 de mayo, la necesidad de coordinar los aspectos técnicos que posibiliten la eficiente colaboración entre las dos comunidades autónomas justifica la suscripción del convenio interadministrativo cuyo texto se aprueba y autoriza con la presente ley. Y en virtud del Artículo único, apartado 2, se autoriza a la presidenta del Gobierno de La Rioja para la firma del convenio, de conformidad con lo establecido en el artículo 12.d) de la Ley 8/2003, de 28 de octubre, del Gobierno e Incompatibilidades de sus miembros.

Por lo demás, el *Informe sobre convenios de cooperación Estado-Comunidades Autónomas suscritos en 2021* [38]

[38] Informe sobre convenios de cooperación Estado-Comunidades Autónomas suscritos en 2021. Mnisterio de Política Territorial. Madrid, 2022, p. 15. https:// mpt.gob. es/dam/es/portal/politica-

afirma que "durante el año 2021 los convenios se han mostrado como los medios idóneos para concertar actuaciones que corresponden interesan simultáneamente a la Administración General del Estado y a las diferentes Comunidades Autónomas". Al menos cuantitativamente, así lo testimonia el número de convenios suscritos: 1279, el mayor número de la serie histórica 1999-2021 (823 en 2020, 711 en 2019, 1093 en 2007, 349 en 2012), destacando el Ministerio de Ciencia e Innovación (180) y las Comunidades Autónomas de Madrid (201), Andalucía (142), y Castilla y León (118).

Finalmente, más allá de las clasificaciones utilizadas oficialmente (por áreas sectoriales, por ministerio proponente, por el contenido de los convenios, por su nivel de financiación...), queda todavía en España por establecer una distinción conceptual entre los convenios que comprometen la capacidad de dirección política de los gobiernos (intergubernamentales) y los que son mera ejecución administrativa (interadministrativos).

territorial/autonomica/coop _autonomica/Convenios_Colaboracion/parrafo/0/text_es_files/INFORME_SOBRE_LOS_CONVENIOS_ESTADO-CCAA_2021.pdf