

BASE DE DATOS DE Norma DEF.-

Referencia: NCJ066812

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sentencia 124/2023, de 26 de septiembre de 2023

Pleno

Rec. de inconstitucionalidad núm. 614/2022

(BOE de 1 de noviembre de 2023)

SUMARIO:

Autonomía local. Impugnación de preceptos de la Ley 5/2021, de 5 de noviembre, de la Generalitat, reguladora del fondo de cooperación municipal de los municipios y entidades locales menores de la Comunitat Valenciana. Participación forzosa de las diputaciones provinciales en el fondo de cooperación municipal.

El recurso de inconstitucionalidad se sostiene, de manera principal, sobre la alegación de la presunta «infracción de la garantía institucional de la autonomía provincial», como consecuencia de que en la ley impugnada se impone la **participación forzosa de las diputaciones provinciales en la dotación económica del fondo de cooperación municipal** que la propia ley crea.

La **cuestión controvertida** es la de dilucidar si es constitucionalmente posible que una comunidad autónoma pueda, primero, declarar de interés supralocal una competencia propia de la diputación provincial como la prevista en el art. 36.1.b) LBRL, dado su carácter general «asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los Municipios, especialmente lo de menor capacidad económica y de gestión»; y, de ser así, determinar, en segundo término, si en ejercicio de sus facultades de coordinación puede establecer con carácter obligatorio que una parte de los recursos económicos provinciales se integre en un fondo autonómico de financiación municipal, sin que ello suponga una afectación constitucionalmente intolerable de la autonomía provincial en su vertiente financiera.

Con la obligación de contribuir a la dotación financiera del fondo de cooperación municipal que se impone en la ley impugnada a las diputaciones provinciales **no se estaría obligando a estas a hacer algo distinto de aquello a lo que están obligadas constitucional y legalmente**. Lo que no quiere decir, lógicamente, que la comunidad autónoma no disponga de límites a la hora de ejercitar esa facultad de coordinación; unos límites que se encuentran en la prohibición de privar, de manera sustancialmente relevante, a las entidades locales coordinadas (las diputaciones provinciales) de esa competencia propia y nuclear de asistencia y cooperación a los municipios de su ámbito territorial, hasta el punto de colocarlas en una posición de subordinación jerárquica o cuasi jerárquica, agotando así su propio ámbito de decisión en la materia. Pues bien, del contenido de la ley impugnada no se deriva que tales límites hayan sido superados.

Dada una previsión que busca que las directrices de coordinación se cumplan (o dejen de incumplir), y, dado el caso, que se repare tal incumplimiento, y aceptada la constitucionalidad de la coordinación, ningún reparo de constitucionalidad cabe hacer al artículo 5.6, con la única salvedad de la referencia al artículo 66 EACV, en la medida en que este precepto, en su apartado 4, se refiere a esa posibilidad de requerimiento en relación con la ejecución por las diputaciones provinciales de competencias delegadas por la Generalitat, no siendo este el caso en el que nos encontramos aquí. La **inconstitucionalidad de este inciso**, sin embargo, no impide considerar plenamente constitucional el resto del contenido del precepto impugnado.

En la medida en que el art. 64.3 EACV es taxativo en su prescripción «se creará el Fondo de Cooperación Municipal de la Comunitat Valenciana con los mismos criterios que el fondo estatal», sin dejar lugar a márgenes interpretativos al exigir una identidad de criterios, se ha de fallar la **inconstitucionalidad del artículo 7** de la ley impugnada por infracción del citado precepto estatutario.

En consecuencia, procede **estimar parcialmente el recurso de inconstitucionalidad** y declarar inconstitucional y nulo el artículo 7 de la misma, así como el inciso «, en aplicación del artículo 66 del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana,» del apartado 6 del artículo 5.

Votos particulares.

PRECEPTOS:

Carta Europea de Autonomía Local de 1985, art. 9.

Constitución Española, arts. 2, 103, 137, 140, 141, 142 y 149.1.14 y 18.

Ley Orgánica 2/1979 (LOTC), art. 83.

Ley Orgánica 5/1982 (Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana), art. 49.1.8.

Ley 7/1985 (LRBRL), arts. 2.1, 10, 25.2, 26, 36, 58.2 y 59.

Ley Valencia 5/2021 (fondo de cooperación municipal de los municipios y entidades locales menores), arts. 2.2, 5, 7, 8, 10 y 11.

Ley Valencia 8/2010 (régimen local), art. 201.

PONENTE:

Doña María Luisa Balaguer Callejón.

ECLI:ES:TC:2023:124

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por el magistrado don Cándido Conde-Pumpido Tourón, presidente, y las magistradas y magistrados doña Inmaculada Montalbán Huertas, don Ricardo Enríquez Sancho, doña María Luisa Balaguer Callejón, don Ramón Sáez Valcárcel, don Enrique Arnaldo Alcubilla, doña Concepción Espejel Jorquera, doña María Luisa Segoviano Astaburuaga, don César Tolosa Tribiño, don Juan Carlos Campo Moreno y doña Laura Díez Bueso, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 614-2022, interpuesto por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso de los Diputados contra el apartado 2 del artículo 2; el inciso «y las diputaciones provinciales» del apartado 1 del artículo 5; el inciso «en el que participarán las diputaciones provinciales» y el inciso «y cada diputación provincial», del apartado 2 del artículo 5; los apartados 5 y 6 del artículo 5; el artículo 7 y el artículo 8 de la Ley 5/2021, de 5 de noviembre, de la Generalitat, reguladora del fondo de cooperación municipal de los municipios y entidades locales menores de la Comunitat Valenciana. Han comparecido y formulado alegaciones los Corts Valencianes y la Abogacía General de la Generalitat Valenciana. Ha sido ponente la magistrada doña María Luisa Balaguer Callejón.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en este tribunal el 31 de enero de 2022, el procurador de los tribunales don Manuel Sánchez-Puelles y González-Carvajal, en nombre y representación de ochenta y siete diputados y diputadas del Grupo Parlamentario Popular del Congreso de los Diputados, y don Jaime Eduardo Olano Vela, en su condición de comisionado, han interpuesto recurso de inconstitucionalidad contra los preceptos arriba referidos de la Ley 5/2021, de 5 de noviembre, de la Generalitat, reguladora del fondo de cooperación municipal de los municipios y entidades locales menores de la Comunitat Valenciana, publicada en el «Diari Oficial de la Generalitat Valenciana» núm. 9212, de 10 de noviembre de 2021, y en el «Boletín Oficial del Estado» núm. 312, de 29 de diciembre de 2021.

Los preceptos impugnados son del siguiente tenor:

«Artículo 2. *Fines y principios del Fondo de Cooperación Municipal.*

[...]

2. Se declara de interés general de la Comunitat Valenciana, de conformidad con el apartado 3 del artículo 66 del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana, las funciones de asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica de las diputaciones provinciales a los municipios, al objeto de la participación de las diputaciones provinciales en la financiación básica de los municipios de la Comunitat Valenciana a través del Fondo de Cooperación Municipal de la Comunitat Valenciana.

[...]».

«Artículo 5. *El Plan sectorial de financiación básica del Fondo de Cooperación Municipal.*

1. Con la obligación de fijar un sistema estable y permanente de financiación de la Generalitat y las diputaciones provinciales a los municipios y las entidades locales menores que prestan servicios públicos esenciales desde la proximidad, y con el fin de garantizar la cobertura de las necesidades básicas de la ciudadanía en el marco de sus competencias, el Consell de la Generalitat, como órgano de coordinación, deberá aprobar durante el primer

semestre de cada ejercicio, con la participación de la comisión de colaboración y coordinación prevista en esta ley, el Plan sectorial de financiación básica del Fondo de Cooperación Municipal para el siguiente ejercicio.

2. El Plan sectorial de financiación básica del Fondo de Cooperación Municipal, en el que participarán las diputaciones provinciales con la finalidad de armonizar los intereses públicos afectados a través de la comisión de colaboración y coordinación del Fondo de Cooperación Municipal, contendrá, conforme a los datos oficiales a uno de enero del ejercicio en que se apruebe dicho plan, un análisis de la situación de financiación de los municipios y las entidades locales menores de la Comunitat Valenciana, la fijación de los objetivos y de las prioridades estratégicas de esta acción pública, la determinación de las cuantías globales a aportar por la Generalitat y cada diputación provincial y el resto de directrices de coordinación necesarias que se puedan prever reglamentariamente.

[...]

5. Las diputaciones provinciales, antes de la aprobación de sus proyectos de presupuesto, los pondrán en conocimiento del departamento competente en régimen local, que, en un plazo de quince días, podrá manifestar las objeciones respecto a aquellas previsiones presupuestarias que supongan infracción de las directrices de coordinación.

Transcurrido dicho plazo sin que se manifiesten objeciones u observaciones, se entenderá evacuado dicho trámite, en el sentido de que el departamento competente en régimen local no aprecia infracción de las directrices de coordinación. Si se produjeran reparos, en los términos del artículo anterior, se pondrán de manifiesto a las diputaciones interesadas para que sean tenidas en cuenta en la aprobación de sus proyectos de presupuesto.

6. Sin perjuicio de las facultades de impugnación atribuidas a la comunidad autónoma por la legislación vigente en relación con los actos y los acuerdos de las diputaciones provinciales que infrinjan las normas y las obligaciones derivadas de esta ley, el Consell, en aplicación del artículo 66 del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana, podrá requerir a la persona titular de la presidencia de la diputación de que se trate, cuando advierta que dichas infracciones se han cometido, a que respeten las directrices de coordinación, con indicación de las rectificaciones o subsanaciones que procedan.

[...].»

«Artículo 7. Reglas de distribución.

La asignación de los recursos económicos que correspondan a cada entidad beneficiaria se efectuará mediante criterios objetivos que serán objeto de desarrollo reglamentario mediante decreto del Consell, de conformidad con las siguientes reglas de distribución:

a) Anualmente el departamento competente en administración local asignará una cantidad fija por cada uno de los municipios y las entidades locales menores.

b) El importe restante del fondo se distribuirá en función del número de habitantes de derecho de cada entidad beneficiaria, conforme a las cifras de población oficiales resultantes de la división del padrón municipal referidas al uno de enero del año de aprobación del plan sectorial correspondiente, ponderados mediante coeficientes correctores aplicables por tramos poblacionales de cada entidad beneficiaria, que favorezcan a las entidades de menor población. A estos efectos, no se computarán los habitantes de las entidades locales menores en la población del municipio al que pertenezcan.

c) Se establecerá un importe mínimo anual de asignación del fondo para todos los municipios y entidades locales menores para garantizar el acceso a una cantidad de base que permita el desarrollo de los pueblos en más dificultades a consecuencia de factores como el despoblamiento.

[...].»

«Artículo 8. Participación de las diputaciones provinciales.

1. Las diputaciones de Alicante, Castellón y Valencia, como entidades locales de la Comunitat Valenciana, en el ejercicio de sus competencias propias, participarán, a través de sus presupuestos anuales, en el Fondo de cooperación municipal incondicionado de la Comunitat Valenciana, mediante las aportaciones dinerarias previstas en el artículo 2.2 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, general de subvenciones.

2. Las diputaciones provinciales, o sus administraciones públicas dependientes, proveerán de los recursos propios y adecuados a los objetivos del fondo las dotaciones aprobadas en el Plan sectorial de financiación básica del Fondo de Cooperación Municipal para transferir a los municipios y las entidades locales menores de su provincia, distribuyendo las cuantías correspondientes en su respectivo ámbito provincial y utilizando las mismas reglas de distribución, de conformidad con el principio de equidad territorial, con el objeto de garantizar que toda la ciudadanía reciba un nivel mínimo de prestaciones en los servicios públicos locales.»

2. Los motivos del recurso de inconstitucionalidad, expuestos de manera sucinta, son los siguientes:

a) Tras identificar cuáles son los preceptos objeto de impugnación, los recurrentes señalan que la nota común a todos ellos se refiere a la participación forzosa de las diputaciones provinciales de la Comunitat Valenciana en el fondo de cooperación municipal que crea la Ley 5/2021. De ahí que el principal motivo del recurso sea la «conculcación de la garantía constitucional de autonomía provincial, reconocida en los arts. 137 y 141 CE, así como en extensa jurisprudencia de este tribunal», a lo que se ha de sumar «la contravención de otras normas que integran el bloque de constitucionalidad, a saber: el artículo 64.3 del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana (EACV), en relación con el texto refundido de la Ley reguladora de haciendas locales; así como la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local».

b) En primer lugar, se denuncia que la ley impugnada atenta contra la garantía institucional de autonomía provincial, expresamente reconocida en la Constitución, tal y como ha quedado definida por este tribunal. Una doctrina que, como se señala en el recurso, resume la STC 240/2006 (con cita de sentencias anteriores: SSTC 4/1981, 32/1981, 27/1987, 51/2004, y 252/2005), y en cuya virtud, se entiende que la autonomía local es «positivamente, un derecho de la comunidad local a la participación, a través de los órganos propios, en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen... negativamente la autonomía no se garantiza por la CE para incidir de forma negativa sobre los intereses generales de la nación o en otros intereses generales distintos de la propia entidad».

Según el Tribunal, «[e]l artículo 137 CE, reconoce autonomía a las diputaciones provinciales para la gestión de sus respectivos intereses»; tal autonomía, se configura como «poder limitado; autonomía no es soberanía, ni puede aquel principio oponerse al de unidad, pues cada organización territorial dotada de soberanía es parte del todo (STC 2 febrero de 1981)».

Para los recurrentes, la protección del núcleo de esa autonomía de los entes locales permite invocar una garantía respecto de los actos del legislador, tanto desde una perspectiva positiva «respeto del núcleo esencial de la autonomía local» como negativa «mecanismos reactivos de protección de ese núcleo esencial contra los actos del legislador».

Esta configuración de la autonomía local admite el establecimiento de mecanismos de intervención autonómica que la limiten (STC 107/2017), siempre y cuando los mismos tengan como finalidad la satisfacción de intereses públicos superiores y se adopten desde el estricto cumplimiento de una serie de condiciones y requisitos. Entre ellos, se encuentra la facultad de coordinación por la comunidad autónoma [que tiene su fundamento en la Ley reguladora de las bases de régimen local (LBRL) y, en este concreto caso, también en el EACV]; una facultad que, en ningún caso, podrá alterar la titularidad y el ejercicio de las competencias propias de los entes locales (en el caso presente, singularmente, de las diputaciones provinciales).

Según alegan los recurrentes, aun siendo de aplicación al supuesto presente una parte de la fundamentación contenida en la STC 82/2020 (en particular, la que se refiere al análisis de la configuración constitucional de la autonomía local y suficiencia financiera de las diputaciones: fundamentos jurídicos 5 y 7), no es aplicable la concreción que se realiza de tales fundamentos en la sentencia pues esta se refiere a la competencia en materia de servicios sociales de la comunidad autónoma y su incidencia en el ámbito competencial local –con la atribución de competencias a las entidades locales y la necesidad de coordinación–, que es netamente distinta a las cuestiones competenciales que atañen a la norma que aquí se impugna. Por ello, las conclusiones a las que llegó el Tribunal en aquella sentencia no pueden extrapolarse al supuesto presente, no solo por tratarse de diferentes competencias sino porque tampoco subyace el mismo interés general (obvio en materia de servicios sociales y su necesidad de coordinación, pero de naturaleza y dimensión diferente en el caso de la asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a municipios).

El art. 66.3 EACV prevé la coordinación de funciones propias de las diputaciones que sean de interés general de la Comunitat Valenciana, y el art. 2.2 de la Ley cuestionada declara de interés general de la comunidad las funciones de asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica de las diputaciones provinciales a los municipios, pese a ser esta una función determinada dentro del ámbito competencial de las diputaciones en el art. 36.1 b) LBRL. No existe en la norma justificación alguna para tal declaración de interés general respecto de competencias que, en principio, responden a las relaciones ordinarias de prestación de servicios por parte de las diputaciones a los ayuntamientos. Esa declaración solo se justifica en el cumplimiento del requisito previsto en el art. 66.3 EACV, a efectos de establecer las facultades de coordinación de tales funciones. Pero tal declaración, en sí misma, debe responder –tal y como exige la ley básica estatal– a una justificación material, y no solo como exigencia para la coordinación, so pena de incurrir en un vicio de arbitrariedad constitucionalmente vedado. La ley impugnada no puede, escudándose en ese «interés general», sustraer unas competencias que son propias de las diputaciones provinciales, afectando así al núcleo esencial de la autonomía local.

Las facultades de coordinación impuestas se centran en la participación obligatoria de las diputaciones en el fondo de cooperación municipal, verdadero objeto de la ley impugnada. Se trata de la aportación de recursos de

las diputaciones al citado fondo, de manera que lo que se declara de «interés general» –y sometido a coordinación– son los propios recursos económicos de las diputaciones, al tener como finalidad única, la totalidad de la norma, establecer unos mecanismos para disponer de tales recursos, creando un plan sectorial y una comisión de coordinación, que suponen la excusa del cumplimiento de las formalidades exigibles por la doctrina constitucional.

Por otro lado, se destaca en el recurso que el núcleo de la actividad de asistencia y cooperación a los municipios por las diputaciones provinciales tiene como modelo de ejercicio la cooperación entre administraciones, a lo que resulta extraña la imposición de facultades de coordinación. Así se ha reconocido en la STC 109/1998, de 21 de mayo, en donde se deja constancia de que esta actividad propia de las diputaciones se traduce «en la cooperación económica a la realización de las obras y servicios municipales, que es llevada a la práctica a través del ejercicio de su capacidad financiera o de gasto público por parte del ente provincial. Es esta actuación cooperadora, pues, la que cabe identificar como el núcleo de la autonomía provincial» (FJ 2). Y esta función de asistencia y cooperación es insoluble del ejercicio pleno de su autonomía financiera, por lo que una limitación de esta implica un límite a la primera, que afecta directamente al núcleo de la autonomía provincial (STC 102/2013, de 25 de abril).

Precisamente, es esto lo que se denuncia en el recurso: la norma autonómica sustrae a las diputaciones las competencias reconocidas en la norma básica estatal [art. 36.1 b) LBRL], puesto que las decisiones determinantes de su ejercicio son adoptadas por una comisión formada por quince miembros [en realidad, son dieciocho], entre los que cada diputación tiene dos representantes. De este modo, la decisión (determinar con carácter anual las cuantías a consignar presupuestariamente en el fondo de cooperación municipal) deja de estar a disposición del titular de la competencia. Así pues, según alegan los recurrentes, dado que el ejercicio de la función de asistencia y cooperación de las diputaciones a los ayuntamientos tiene como elemento nuclear la decisión de disponer de los recursos y como disponer de ellos, si se les sustrae esta facultad se conculca la garantía de la autonomía provincial.

En su opinión, la coordinación excede, de este modo, los límites de dirección y establecimiento de medidas armonizadoras, para hacer desaparecer la titularidad de la competencia en favor de una mayoría formada por la administración autonómica y otros entes locales (municipios y resto de diputaciones), lo que supone transgredir el núcleo esencial de la autonomía local de las diputaciones. Y esa transgresión se evidencia también en su autonomía financiera (art. 142 CE), tanto desde la vertiente de los ingresos como desde la de los gastos, pues, al condicionar los recursos de la diputación por la aportación de determinados fondos, se condiciona también el presupuesto provincial y, por otra parte, se constriñe, hasta su desaparición, el ejercicio de competencias propias, pues no se garantiza la suficiencia financiera de recursos para ejercerlas.

Asimismo, según alegan los recurrentes, al supeditar el presupuesto provincial a la participación en el fondo, se produce una intromisión tanto en la elaboración del presupuesto (pues todo él queda condicionado a tal fondo), como en la decisión de disponer de los recursos para el ejercicio de las restantes competencias propias de la diputación, viéndose afectado, de igual modo, el principio de suficiencia financiera de las haciendas locales, que implica que la atribución de competencias deberá estar indisolublemente unida a la garantía de los recursos financieros para acometerlas, siendo responsabilidad de la administración autonómica dotar de recursos económicos suficientes a los entes locales –léase diputaciones– como reconoce el Estatuto de Autonomía y la Carta europea de la autonomía local (artículo 9.1).

Por último, se refiere la demanda a la incidencia de los preceptos impugnados en la autonomía de gasto (la capacidad genérica de determinar y ordenar bajo la propia responsabilidad los gastos necesarios para el ejercicio de sus competencias). A tal efecto, se invoca lo establecido en la STC 82/2020 «la autonomía de gasto no entraña solo la libertad de los órganos de gobierno en cuanto a la fijación del destino y orientación del gasto público sino también para su cuantificación y distribución dentro del marco de sus competencias», para derivar de ahí que dicha vertiente de gasto de la autonomía financiera de las diputaciones entraña dos exigencias:

- (1) La plena disponibilidad por las corporaciones locales de sus ingresos sin condicionamientos indebidos y en toda su extensión, para ejercer las competencias propias.
- (2) La capacidad de decisión sobre el destino de sus fondos también sin condicionamientos indebidos.

Exigencias estas que no se podrían ver satisfechas si, como prevén los preceptos impugnados, el presupuesto de la diputación quedara predeterminado por parte de la comisión con respecto a las aportaciones al fondo de cooperación municipal, lo que supondría una afectación del núcleo esencial de la autonomía provincial, constitucionalmente garantizado.

c) En segundo término, denuncia el recurso la infracción del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, en relación con el texto refundido de la Ley reguladora de las haciendas locales (TRLHL) del año 2004.

Tal y como se señaló anteriormente, según los recurrentes, se habría producido una infracción del art. 66.3 EACV, que dispone la regla general para el establecimiento de fórmulas autonómicas de coordinación de las diputaciones, así como del art. 64.3 EACV, que mandata a las Cortes Valencianas para que mediante una ley creen el fondo de cooperación municipal de la Comunitat Valenciana «con los mismos criterios que el fondo estatal». Esta última condición exige acudir a lo previsto en los arts. 118 y ss. TRLHL, que prevén la creación de un fondo

complementario de financiación de los entes locales y los criterios para su distribución. Además, por analogía con la norma estatal, se ha de entender que la razón de ser del fondo de cooperación valenciano radica en la participación en los tributos autonómicos o en la recaudación autonómica de los tributos cedidos.

Esa voluntad del legislador estatutario favorable a la existencia de un fondo de cooperación en el que se redistribuya entre los municipios una parte de los ingresos tributarios de la Generalitat Valenciana no puede ser soslayada por el legislador autonómico ordinario, tal y como lo ha sido en un doble sentido: (i) porque el criterio de distribución de los fondos no se adecua a lo previsto en el TRLHL; y (ii) porque no se ha legislado sobre la participación de los municipios en los tributos de la Generalitat, sino que se han incluido para la configuración del fondo de cooperación también los recursos ordinarios de las diputaciones.

Atendiendo a las previsiones de los arts. 118 y 122 TRLHL, resulta evidente –según los recurrentes– que el fondo que se impone mediante la norma recurrida no guarda similitud en la configuración de sus ingresos con el fondo estatal, cuyos criterios han de servir de base para la legislación autonómica de acuerdo con el EACV.

Por otra parte, en cuanto a la distribución de los fondos, nos encontramos de nuevo, al parecer de los recurrentes, ante una contradicción clara entre los pocos criterios del art. 7 de la ley impugnada y el exquisito grado de concreción de la norma estatal, lo que lleva a determinar que aquel no puede superar el canon de constitucionalidad al contravenir expresamente el mandato estatutario de adecuación a los criterios del fondo estatal.

d) En tercer lugar, denuncian los diputados recurrentes la vulneración de la Ley reguladora de las bases de régimen local. Tras una exposición sobre el concepto del «bloque de constitucionalidad», sostienen que quedan incluidos dentro del mismo tanto los estatutos de autonomía, como, en el enjuiciamiento de las leyes ordinarias u otras normas análogas en rango, las leyes orgánicas, por mandato mismo de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional. Por el contrario, resulta más controvertido incluir en el bloque de constitucionalidad las normas que tienen naturaleza de ley ordinaria, aunque por su contenido gocen de una posición algo singular en el ordenamiento jurídico, como sería el caso de las denominadas leyes de bases y, en particular, de la Ley reguladora de las bases del régimen local, norma institucional básica de la administración local española.

Apoyándose en las SSTC 27/1987, de 27 de febrero, y 214/1989, de 21 de diciembre (aunque se cita erróneamente como sentencia de 22 de diciembre de 1989), los demandantes entienden que el Tribunal Constitucional ha considerado que la Ley reguladora de las bases de régimen local es una de las normas integrantes del bloque de constitucionalidad. A tal efecto, señalan que, ante la insuficiencia del concepto de garantía institucional para garantizar la autonomía local constitucionalizada, el Tribunal Constitucional entiende que solo colocando la Ley reguladora de las bases de régimen local en una posición supraordenada puede darse cumplimiento al mandato del art. 2.1 LBRL. Se trata de vincular a los legisladores estatal y autonómico a la Ley reguladora de las bases de régimen local para que atribuyan a las entidades locales las competencias que requieran, y eso solo puede conseguirse situando a esta en una posición de preeminencia.

Pues bien, según los recurrentes, dicha ley ha consolidado a la provincia como una esfera de encuentro entre los niveles estatal, autonómico y municipal, constituyéndola en interlocutora que coordina la visión de conjunto de los intereses locales y asegura la actuación armónica de las demás administraciones. Esta vertiente de la provincia lleva también a una interiorización de la coordinación en el propio ámbito de sus competencias.

Dado este papel de elemento coordinador del sistema, el art. 59 LBRL trata de preservar la autonomía institucional de las diputaciones, limitando la facultad de coordinar la actividad desarrollada por estas en el ejercicio de sus competencias. Asimismo, exige que la ley precise, «con el suficiente grado de detalle, las condiciones y los límites de la coordinación». Exigencia que, a su vez, debe ponerse en relación con la previsión del art. 10 LBRL, en la medida en que solo «procederá la coordinación de las competencias de las entidades locales, cuando las actividades o los servicios locales trasciendan el interés propio de las correspondientes entidades, incidan o condicionen relevantemente los de dichas administraciones o sean concurrentes o complementarios de los de estas». Además, según los demandantes, las facultades de coordinación ejercidas por las comunidades autónomas solo cabe admitirlas como subsidiarias respecto de los mecanismos de colaboración y de cooperación entre administraciones, tal y como determina la Ley reguladora de las bases de régimen local.

Por ello, la norma impugnada, en tanto que no justifica que la coordinación sea el único mecanismo para conseguir una coherencia en la actuación de las administraciones públicas respecto al ejercicio de la función de cooperación económica de las diputaciones a los municipios, ni que la coherencia no pueda alcanzarse por los procedimientos de colaboración previstos en la Ley reguladora de las bases de régimen local, o que estos sean inadecuados, está incumpliendo la previsión del art. 59.1 LBRL.

De igual modo, señalan los recurrentes que la norma impugnada no determina en modo alguno ni las condiciones ni los límites de la coordinación impuesta, en contra de lo previsto en el art. 59.2 LBRL. Y, además, tampoco se justifica que la asistencia y cooperación económica de las diputaciones a los ayuntamientos trasciendan el interés propio de ambas entidades locales, vulnerando lo dispuesto en el art. 10 LBRL. A este respecto, insisten en la relevancia de la cuestión de la trascendencia del interés propio del ámbito de los entes concernidos, pues es evidente que, en la medida en que la asistencia y cooperación económica a los municipios de su provincia es una competencia inherente a la diputación, y que el ámbito de tal competencia se extiende a la totalidad de los municipios de la provincia, en modo alguno podría darse el caso de que tal función de asistencia y

cooperación económica desbordase su ámbito de interés propio. Es más, siendo la cuestión que nos ocupa –según los recurrentes– una materia que compete plenamente a las diputaciones, la regulación autonómica que excede ampliamente de la armonización y se zambulle de pleno incluso en la propia ejecución material de la competencia, suplantando a las diputaciones, supone una clara infracción de los preceptos precitados de la Ley reguladora de las bases de régimen local, singularmente del artículo 10, como también de su artículo 59.

e) Finalmente, el último apartado del recurso se dedica, en primer lugar, a identificar los vicios de inconstitucionalidad en que incurre la ley recurrida:

(1) Vulnera la garantía institucional de autonomía provincial, en la medida en que:

(a) Se excede de sus facultades de coordinación, invadiendo así el ámbito propio del ejercicio de las competencias de las diputaciones provinciales.

(b) Vulnera la autonomía financiera de las diputaciones, tanto desde la vertiente presupuestaria como desde la vertiente del gasto.

(2) Contraviene el Estatuto de Autonomía en los siguientes términos:

(a) En cuanto al artículo 66.3, en tanto que la norma impugnada somete a coordinación una competencia de las diputaciones provinciales en la que no radica un verdadero interés general de la Comunitat Valenciana.

(b) En cuanto al artículo 64.3, en tanto que la norma impugnada no configura un fondo que siga los criterios del fondo estatal, ni en lo concerniente al origen de su haber, ni en lo concerniente a la distribución entre municipios.

(3) Infringe la Ley reguladora de bases del régimen local, en tanto que:

(a) No se atiende al principio de subsidiariedad.

(b) No se respeta el límite legal a la coordinación de aquellas materias de competencia provincial que excedan de su ámbito de interés propio.

A continuación, tras aclarar que estas causas inciden de modo distinto en cada uno de los concretos preceptos impugnados, se procede a clasificar estos en dos grupos:

En el primero se encontrarían aquellos que inciden en la autonomía provincial o que afectan a las diputaciones provinciales, relativos todos ellos a la participación forzosa de las diputaciones en el fondo creado por la ley impugnada, y a los que resultan de aplicación las alegaciones que denuncian la infracción de la garantía institucional de la autonomía provincial, la infracción de los arts. 66.3 y 64.3 EACV, así como la infracción de la Ley reguladora de las bases de régimen local, en particular, sus arts. 10 y 59. Serían los siguientes:

(i) En cuanto a la impugnación del art. 2.2, debe aplicarse singularmente la infracción del art. 66.3 EACV, en tanto que la declaración de interés general se hace de forma meramente ritual.

(ii) Con respecto al inciso «y las diputaciones provinciales» del art. 5.1, así como los incisos «en el que participarán las diputaciones provinciales» e «y cada diputación provincial» del art. 5.2, cobran especial relevancia tanto la infracción del art. 64.3 EACV como la de la Ley reguladora de las bases de régimen local, sin perjuicio de los razonamientos generales sobre la conculcación de la autonomía provincial.

(iii) Lo mismo habrá de predicarse de los apartados 5 y 6 del art. 5, que regulan la intervención de la Generalitat en el presupuesto de las diputaciones provinciales, si bien hay que hacer especial mención a la infracción de la autonomía financiera provincial, en su vertiente de autonomía presupuestaria, así como, en el caso del apartado 6, a la infracción del art. 66.3 EACV.

(iv) Finalmente, en el art. 8, que impone la participación de las diputaciones en la dotación económica del fondo, han de hallarse todas las causas de infracción constitucional denunciadas.

En el segundo grupo se encuentra el art. 7, impugnado en relación con el reparto de los fondos entre los municipios. En la medida en que el reparto ahí establecido es disconforme con el mandato estatutario contenido en el art. 64.3 EACV, dicho precepto deberá ser declarado inconstitucional.

Concluyen los recurrentes solicitando que se dicte sentencia declarando la inconstitucionalidad y nulidad con el alcance que se expresa en los fundamentos de su escrito.

3. Por providencia de 11 de marzo de 2022, el Pleno, a propuesta de la Sección Primera, acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad promovido por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso y, en su representación, por el procurador don Manuel Sánchez-Puelles González-Carvajal, en relación con el art. 2 apartado 2; art. 5 inciso «y las diputaciones provinciales» del apartado 1; varios incisos del

apartado 2 y los apartados 5 y 6; art. 7; y art. 8 de la Ley 5/2021, de 5 de noviembre, reguladora del fondo de cooperación municipal de los municipios y entidades locales menores de la Comunitat Valenciana; dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece el artículo 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus presidentes, y al Gobierno, a través de la ministra de Justicia, así como a les Corts Valencianes y al Consell de la Generalitat, por conducto de sus presidentes, al objeto de que, en el plazo de quince días, puedan personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaren convenientes; y publicar la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Diari Oficial de la Generalitat Valenciana».

4. El abogado del Estado se personó en el proceso por escrito registrado el día 30 de marzo de 2022, indicando que no va a formular alegaciones y que se persona exclusivamente a los efectos de que en su día se le notifiquen las resoluciones que en él se dicten.

5. Mediante escrito registrado el día 24 de marzo de 2022, la presidenta del Congreso de los Diputados comunicó el acuerdo de la mesa de la Cámara por el que esta se persona en el proceso y ofrece su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC. Lo mismo hizo el presidente del Senado por escrito que tuvo entrada en este tribunal en idéntica fecha.

6. Mediante escrito registrado el 12 de abril de 2022, el letrado de les Corts Valencianes, don José Carlos Navarro Ruiz, se personó en el proceso, formulando alegaciones.

7. El abogado de la Generalitat, don Miguel Ángel Cervera Tortosa, se personó en el proceso, mediante escrito registrado el 13 de abril de 2022, formulando de manera conjunta alegaciones frente a los dos recursos de inconstitucionalidad interpuestos por parte de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Popular (recurso núm. 614-2022) y cincuenta diputados del Grupo Parlamentario de Vox (recurso núm. 874-2022).

8. El letrado de les Corts Valencianes, don José Carlos Navarro Ruiz, en virtud de la representación que ostenta de este Parlamento, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 12 a) del Estatuto de personal de les Corts Valencianes; 1.3 de la Ley 10/2005, de 9 de diciembre, de asistencia jurídica a la Generalitat Valenciana; así como en el acuerdo de la mesa de les Corts núm. 1.261/X, de 29 de marzo de 2022, comparece ante el Tribunal y formula las alegaciones a que se hará referencia seguidamente. No obstante, con anterioridad formula una cuestión previa, a saber: la falta de motivación concreta por parte de los recurrentes de la inconstitucionalidad de cada uno de los preceptos que se impugnan, lo que podría dar lugar a un incumplimiento de la doctrina sentada por este tribunal, entre otras muchas, en la STC 82/2020, de 15 de julio.

Las referidas alegaciones de les Corts Valencianes se centran en los siguientes aspectos:

– Hasta la entrada en vigor de la ley impugnada, la financiación local quedaba englobada dentro de la competencia exclusiva en materia de régimen local asumida por la Comunitat Valenciana en el art. 49.1.8 de su Estatuto de Autonomía (sin perjuicio de lo dispuesto en el art. 149.1.18 CE). Expresamente, en su art. 64.3 contemplaba la existencia de un «Fondo de Cooperación Municipal». En desarrollo de estas previsiones se aprobó la Ley 8/2010, de 23 de junio, de régimen local de la Comunitat Valenciana, en cuyo art. 201 se regula la creación y contenido de dicho fondo, reglamentariamente desarrollado mediante Decreto 51/2017, de 7 de abril, del Consell, por el que se regula el fondo de cooperación municipal incondicionado de la Comunitat Valenciana, con el fin de «garantizar la suficiencia financiera de las entidades locales de la Comunitat Valenciana y potenciar su autonomía local sobre la base del principio de subsidiariedad, financiando globalmente su actividad». En el art. 8 de este Decreto 51/2017 se contempla la participación de las diputaciones provinciales en dicho fondo en términos de voluntariedad, esto es, el mismo se nutría de las asignaciones aportadas por la Generalitat y las de aquellas diputaciones que desearan integrarse en él, tal y como hicieron las de Castellón y Valencia. Tanto el referido art. 201 de la Ley 8/2010, de 23 de junio, como el Decreto 51/2017, han sido derogados por la ley impugnada (excepto el capítulo II de este último, que regula el fondo de cooperación municipal, en lo que no se oponga a la nueva ley).

– El legislador autonómico ha decidido reformar el sistema de financiación local para fortalecer el nivel básico, el municipal, que es donde radica el poder político y la representación democrática más próxima a la ciudadanía, y dotarlo de mayor estabilidad. Entre otras cosas, se contempla ahora el fondo de cooperación municipal con una naturaleza no finalista, sin que se condicione el destino u objetivo concreto al que deban dedicarse los recursos económicos que reciban de él los municipios y las entidades locales menores para financiar las actividades y servicios que competencialmente les corresponden. Dicho proceder se articula a través de un «Plan sectorial de financiación básica», en el que participan la Generalitat y las diputaciones provinciales, que debe de aprobar el Consell de la Generalitat con la participación de la comisión de colaboración y coordinación del fondo de cooperación municipal (art. 5 de la Ley impugnada). Entre los integrantes de dicha comisión un tercio pertenece a la administración provincial. La ley prevé que las diputaciones aporten de sus presupuestos anuales los recursos

adecuados al cumplimiento del plan sectorial del fondo (art. 5) y que la asignación de recursos a cada municipio se realice con criterios objetivos (art. 7), correspondiendo a la comisión de colaboración y coordinación del fondo la implementación, seguimiento y control de la ejecución del plan anual (art. 10). Además, la ley impugnada establece diversos mecanismos de coordinación y cooperación interadministrativa para que todos los municipios cuenten con la misma financiación básica con independencia de la provincia en que se encuentren.

– Las competencias locales vienen determinadas en el marco de la Ley de bases de régimen local, cuyo art. 25.2 establece las materias sobre las que el municipio ejercerá en todo caso competencias propias, en los términos de la legislación del Estado y de las comunidades autónomas. Dichas «competencias municipales en las materias enunciadas en este artículo se determinarán por ley, debiendo evaluar la conveniencia de la implantación de servicios locales conforme a los principios de descentralización, eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera» (apdo. 3). Ley que «deberá ir acompañada de una memoria económica que refleje el impacto sobre los recursos financieros de las administraciones públicas afectadas y el cumplimiento de los principios de estabilidad, sostenibilidad financiera y eficiencia del servicio o la actividad» y que «debe prever la dotación de los recursos necesarios para asegurar la suficiencia financiera de las entidades locales sin que ello pueda conllevar, en ningún caso, un mayor gasto de las administraciones públicas».

Por su parte, como declaró el Tribunal Constitucional en su STC 41/2016, de 3 de marzo, FJ 9, «la redacción originaria del art. 36.1 LBRL establecía ya que son ‘competencias propias de la diputación’, además de las que le atribuyan las leyes estatales y autonómicas ‘en los diferentes sectores de la acción pública’: ‘la coordinación de los servicios municipales entre sí para la garantía de la prestación integral y adecuada a que se refiere el apartado a) del número 2 del artículo 31’ [letra a)]; ‘la asistencia y la cooperación jurídica, económica y técnica a los municipios, especialmente los de menor capacidad económica y de gestión’ [letra b)]; ‘a prestación de servicios públicos de carácter supramunicipal y, en su caso, supracomarcal’ [letra c)]; ‘en general, el fomento y la administración de los intereses peculiares de la Provincia’ [letra d)]. [...] la concreción última de las competencias locales queda remitida –y no podía ser de otra manera– a la correspondiente legislación sectorial, ya sea estatal o autonómica, según el sistema constitucional de distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas».

Así pues, según el art. 36.1 b) LBRL, son competencias propias de las diputaciones provinciales, «en todo caso», «[l]a asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los municipios, especialmente los de menor capacidad económica y de gestión».

En esta misma línea, la Ley 8/2010, de 23 de junio, de régimen local de la Comunitat Valenciana, dispone que entre los fines propios y específicos de la provincia se encuentran «la cooperación al establecimiento de los servicios municipales obligatorios, para garantizar su prestación integral y adecuada en todo el territorio de la provincia» [art. 48.2 a)]. Y que son competencias propias de las diputaciones provinciales las que le atribuya la legislación básica de régimen local y demás leyes del Estado y de la Comunitat Valenciana en los diferentes sectores de la acción pública y, en todo caso, «prestar asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los municipios y otras entidades locales, especialmente a los de menor capacidad económica y de gestión» [art. 50.1 a) de la Ley 8/2010].

Recuerdan asimismo, les Corts Valencianes, lo dispuesto en el art. 10.2 LBRL en relación con la procedencia de «la coordinación de las competencias de las entidades locales entre sí y, especialmente, con las de las restantes administraciones públicas, cuando las actividades o los servicios trasciendan el interés propio de las correspondientes entidades, incidan o condicionen relevantemente los de dichas administraciones o sean concurrentes o complementarios de los de estas»; así como, en relación con ello, lo previsto en el art. 59 LBRL: «A fin de asegurar la coherencia de la actuación de las administraciones públicas, en los supuestos previstos en el número 2 del artículo 10 [...] las leyes [...] de las comunidades autónomas [...] podrán atribuir [...] al Consejo de Gobierno, la facultad de coordinar la actividad de la administración local y, en especial, de las diputaciones provinciales en el ejercicio de sus competencias. La coordinación se realizará mediante la definición concreta [...] la fijación de los objetivos y la determinación de las prioridades de la acción pública en la materia correspondiente».

– Ya la Ley 2/1983, de 4 de octubre, por la que se declaran de interés general para la Comunitat Valenciana determinadas funciones propias de las diputaciones provinciales, incluyó entre dichas funciones la de «cooperación y asistencia jurídica, económica y técnica de los municipios» [art. 2.1 g)], asumiendo la Comunitat Valenciana la coordinación de dichas funciones provinciales cuando «afecte a servicios o competencias propias de la Comunitat Valenciana» [art. 2.2 b)]. Y este tribunal en su STC 27/1987 declaró que «no es correcto afirmar que se haya producido con ello un vaciamiento competencial de la autonomía provincial, pues la coordinación no entraña la sustracción de competencias propias de las entidades coordinadas, sino que implica tan solo un límite al ejercicio de las mismas, límite que únicamente, se produce, respecto de las materias indicadas en el mencionado artículo 2, en los supuestos establecidos en el apartado 2 del mismo en conexión con el artículo 10.2 de la Ley estatal 7/1985».

Recuerdan, asimismo, les Corts Valencianes que este mismo tribunal, en su STC 109/1998, precisó que «el legislador estatal básico ha de respetar la garantía institucional de la autonomía provincial, al regular la dimensión funcional o competencial de la autonomía local. Hemos de precisar, sin embargo, que no toda incidencia en la esfera competencial de la entidad local debe reputarse lesiva de la mencionada garantía institucional, toda vez que esta

no se concibe como una garantía absoluta que impida toda suerte de afectación de la esfera de competencias legalmente asignadas, sino únicamente aquellas que menoscaben o vulneren el núcleo esencial e indisponible de la autonomía provincial, sin el cual esta no presentaría los caracteres que la hacen reconocible como institución». Y que «cabe considerar como núcleo de su actividad el apoyo a los municipios radicados en su ámbito territorial, a cargo de las diputaciones provinciales u otras corporaciones de carácter representativo; actividad que se traduce en la cooperación económica a la realización de las obras y servicios municipales, y que es llevada a la práctica a través del ejercicio de su capacidad financiera o de gasto público por parte del ente provincial. Es esta actuación cooperadora, pues, la que cabe identificar como el núcleo de la autonomía provincial, de tal manera que la ablación o menoscabo sustancial de dicho reducto indisponible han de reputarse lesivos de la autonomía provincial constitucionalmente garantizada».

En esta misma línea, en relación con la asistencia económica y técnica, el Tribunal señaló, en dicha STC 109/1998, que «bajo el prisma de los arts. 137 y 142 CE, el ámbito sobre el que se proyecta la autonomía de gasto provincial no ha de concebirse como una esfera total y absolutamente resistente a cualquier mínima incidencia o afectación proveniente de otros niveles de gobierno. [...] lo que la Constitución veda de una forma terminante y sin excepciones no es sino el menoscabo del núcleo esencial o reducto indisponible de la institución, estrictamente. En consecuencia, la autonomía financiera, en la vertiente del gasto, de la que gozan los entes locales, –esto es, la capacidad genérica de determinar y ordenar, bajo su propia responsabilidad, los gastos necesarios para el desempeño de sus competencias– puede ser restringida por el Estado y las comunidades autónomas dentro de los límites establecidos en el bloque de la constitucionalidad, tal como sucede en este caso en virtud de las facultades coordinadoras que ostenta la Generalidad de Cataluña con la cobertura del Plan Único de Obras y Servicios» (FJ 10).

Por otro lado, según precisan les Corts Valencianes, resulta clave para apreciar la regularidad o no en el ejercicio de la facultad de coordinación por parte de la administración autonómica el hecho de que esta se articule a través de un plan de actuación en el que participen las diputaciones provinciales y los municipios, tal y como se hace en la ley impugnada.

Por su parte, la STC 82/2020, en referencia a la Comunitat Valenciana, se pronunció aún con más claridad sobre este tema: «la potestad de coordinación de la comunidad autónoma de aquellas funciones atribuidas legalmente a las diputaciones provinciales –potestad que indudablemente es susceptible de suponer una afectación de la capacidad de decisión en un ámbito atribuido a estas, pues, en el presente supuesto, se trata tanto de la coordinación de las diputaciones provinciales en el ejercicio de su función de asistencia técnica y económica a los ayuntamientos [función prevista en el art. 36.1 b) LBRL] como de la coordinación de las diputaciones provinciales en el ejercicio de su función de colaboración en la provisión de los servicios sociales [función prevista en el art. 36.1 c) LBRL]–, deberá someterse, por exigencia tanto de los arts. 137 y 141 CE como de la normativa básica estatal (art. 59 LBRL) y del art. 66.3 del Estatuto de Autonomía, a las siguientes condiciones: además de estar específicamente atribuida, deberá estar suficientemente predeterminada, debiendo tal coordinación realizarse a través de planes sectoriales en los que se garantice la participación de los entes locales en su tramitación, participación que se reconoce con la finalidad de armonizar los intereses públicos afectados; asimismo tal previsión de la facultad de coordinación deberá responder a la protección de intereses generales o comunitarios, de modo que el legislador gradúe el alcance o intensidad de la propia coordinación en función de la relación existente entre los intereses locales y supralocales o comunitarios existente en tales asuntos o materias. Finalmente, la potestad de coordinar a las diputaciones en el ejercicio tanto de su función de asistencia técnica y económica a los ayuntamientos como de su función de colaboración en la provisión de los servicios sociales, deberá ser compatible, por exigencia del art. 142 CE, de la Carta de europea de la autonomía local, de la Ley de bases de régimen local (art. 25) y del Estatuto de Autonomía (art. 64.2), con la responsabilidad autonómica de garantizar a los entes locales, en su caso, aquellos recursos financieros que les permitan acometer sus tareas» (FJ 9).

En esta sentencia se reitera que la Comunitat Valenciana tiene la potestad de coordinación de las diputaciones provinciales –también en la vertiente económica del gasto– siempre que se realice a través de planes sectoriales en los que aquellas participen, lo que sin duda se ha contemplado en la ley ahora impugnada.

En relación con la posible vulneración del art. 64.3 del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana aducida en el recurso de inconstitucionalidad, se ha de recordar, en primer lugar, que este dispone lo siguiente: «Para potenciar la autonomía local sobre la base del principio de subsidiariedad, por ley de les Corts, se creará el Fondo de Cooperación Municipal de la Comunitat Valenciana con los mismos criterios que el fondo estatal». Pues bien, dicho fondo estatal es, según alegan les Corts Valencianes, el fondo complementario de financiación de los municipios contemplado en el Texto refundido de la Ley reguladora de las haciendas locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, en su capítulo IV (arts. 118 a 126).

Y el régimen contemplado en esta norma es doble: para los municipios capital de provincia o de comunidad autónoma o con una población de Derecho de 75 000 habitantes o más; y para los municipios con menor población. Respecto de los primeros, la participación se fija a partir de un año base (2004), desde el que se establece un «índice de evolución», que se determina por el incremento de ingresos tributarios del Estado. Por lo que se refiere a los segundos, la distribución del importe total también se fija a partir del año base de 2004, y el importe total se

distribuye del siguiente modo (art. 124 del texto refundido): un 75 por 100 en función del número de habitantes; un 12,5 por 100 por el esfuerzo fiscal medio ponderado por el número de habitantes de Derecho; y el 12,5 por 100 restante en función del inverso de la capacidad tributaria en los términos que establezcan las Leyes de presupuestos generales del Estado.

Las reglas de distribución del fondo de cooperación municipal diseñado por la ley impugnada se hacen también en función del número de habitantes de Derecho de cada entidad beneficiaria [art. 7 b)], a la que se añade un importe mínimo anual para todos los municipios y entidades locales menores [art. 7 a)], y otro importe mínimo anual para el desarrollo de los pueblos con más dificultades debido a factores como la despoblación [art. 7 c)].

Estas reglas, según les Corts, no son opuestas a las contenidas en el texto refundido de la Ley reguladora de las haciendas locales, sino que son coincidentes en su mayor proporción (el 75 por 100 por población de Derecho) o complementarias, por lo que no existe, a su parecer, contravención de lo dispuesto en el Estatuto de Autonomía. A lo sumo, para evitar dudas en el desarrollo de la ley autonómica, cabría la fijación de una interpretación conforme según la cual las reglas de distribución del fondo de cooperación municipal que se contemplan en el artículo 7 de la Ley valenciana deben interpretarse de conformidad con lo dispuesto en aquella norma estatal reguladora de las haciendas locales, en línea a como se realizó por el Tribunal Constitucional en la STC 331/1993 [FJ 3 A)].

En relación con la posible inconstitucionalidad de los preceptos impugnados, les Corts Valencianes señalan que en el recurso se hace una argumentación genérica respecto a la ley impugnada, pero no se concretan específicamente los motivos de impugnación en relación con cada uno de los preceptos recurridos. Como, en su opinión, lo procedente es singularizar la argumentación en relación con cada uno de los preceptos impugnados, procede a hacerlo del siguiente modo:

– En relación con el art. 2.2, según les Corts, la posibilidad de declarar de interés general de la Comunitat Valenciana las funciones de asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica de las diputaciones provinciales a los municipios está fuera de toda duda, habida cuenta de la jurisprudencia constitucional recaída en la materia (SSTC 27/1987 y 82/2020, ambas relativas a sendas leyes valencianas).

– Para les Corts es llamativa la impugnación del inciso «y las diputaciones provinciales», incluido en el art. 5.1, porque los recurrentes nada oponen a la existencia del fondo, ni a las finalidades por él perseguidas, ni siquiera a la participación de las diputaciones provinciales en él (solo a que esta sea obligatoria). Que se integre a dichas administraciones provinciales en el fondo de cooperación municipal no solo resulta pacífico a la luz del marco competencial de aplicación, sino que han estado integradas en él desde la Ley valenciana de régimen local de 2010. Y que ese fondo de cooperación se estructure a través de un plan sectorial anual no es sino consecuencia de la necesidad de realizar la coordinación y cooperación a través de una planificación en la que participen todas las administraciones implicadas, como ha venido exigiendo en su jurisprudencia este tribunal.

Según les Corts, la incidencia en la capacidad de gasto de las diputaciones provinciales es viable conforme a la STC 109/1998, y además se ha de tener en cuenta que ello se hace tras el proceso participativo de las corporaciones locales, que también está previsto en la elaboración del plan sectorial anual a través de la comisión de colaboración y coordinación del fondo de cooperación municipal regulada en el art. 11 de la ley recurrida, en la que seis de sus dieciocho miembros representan a las diputaciones provinciales.

Tal y como se refiere en la STC 101/2017, «[e]l legislador debe [...] asegurar a los entes locales niveles de capacidad decisoria tendencialmente correlativos a la intensidad de los intereses locales implicados [entre otras, SSTC 154/2015, FJ 6 a); 41/2016, FFJJ 9, 11 b), y 111/2016, FFJJ 9 y 12 c)]. La STC 152/2016, de 22 de septiembre, FJ 6, lo expresa del modo siguiente: para valorar si el legislador ha vulnerado la indicada garantía 'corresponde determinar: i) si hay intereses supralocales que justifiquen ... esta regulación; ii) si el legislador ... ha ponderado los intereses municipales afectados; y iii) si ha asegurado a los ayuntamientos implicados un nivel de intervención tendencialmente correlativo a la intensidad de tales intereses. Todo ello sobre la base de que [el legislador] puede ejercer en uno u otro sentido su libertad de configuración a la hora de distribuir funciones, pero garantizando el derecho de la comunidad local a participar» (FJ 5).

En razón de todo ello, según les Corts Valencianes, el inciso impugnado de este precepto no ofrece tacha de inconstitucionalidad.

– Por lo que se refiere a la impugnación del inciso del art. 5.2 de la Ley valenciana, consideran les Corts que este precepto solamente prevé que las diputaciones provinciales participen en el plan sectorial, algo que está en la línea mantenida por este tribunal de exigir la participación de los entes implicados en la coordinación a realizar por la comunidad autónoma, por lo que no cabe reproche alguno de constitucionalidad.

– En cuanto al art. 5.5, que se impugna íntegramente, según les Corts, se ha de señalar que la previsión que contiene es consecuencia de la facultad de coordinación de la administración autonómica que contempla la Ley, por lo que no hay duda de su constitucionalidad.

– Respecto del art. 5.6, también impugnado íntegramente, reiteran lo expuesto en el punto anterior: se trata de hacer realidad la coordinación que ha de ejercer la comunidad autónoma, cuya constitucionalidad se ha reiterado ya.

– En relación con el art. 7, a tenor de les Corts, sus prescripciones tienen la lógica interna del sistema que se ha aprobado: objetivar el sistema de financiación de las administraciones municipales, de forma que estas sepan con qué medios cuentan para ejercer sus competencias propias, decidiendo libremente como las ejercen. Con el sistema diseñado por la ley, serán los ayuntamientos los que, conociendo los ingresos que les corresponde como financiación, decidan como ejercer en concreto sus competencias, sin tener que postergar sus políticas públicas propias en detrimento de los fines que fije en sus subvenciones la diputación de la provincia en que estén situados.

En línea con estos argumentos, que se objetiven los criterios para asignar las cuantías concretas que corresponden a cada municipio como financiación del fondo de cooperación, fijado globalmente en el plan sectorial anual (previa audiencia de las diputaciones provinciales), no solo no resulta inconstitucional, en opinión de les Corts, sino que, por el contrario, es lo más acorde con el respeto de la autonomía municipal, por lo que se ha de rechazar la impugnación del art. 7. También en lo que se refiere a su posible infracción del art. 64.3 EACV, pues el fondo estatal al que se refiere este precepto es el fondo complementario de financiación de los municipios contemplado en el texto refundido de la Ley reguladora de las haciendas locales, según se señaló más arriba. En esta normativa estatal no se fija propiamente criterio de distribución en relación con los grandes municipios, y respecto de los de menos de 75 000 habitantes, tres cuartas partes de la asignación se hace en base al criterio poblacional.

Por su parte, en el art. 7 de la Ley valenciana se fijan las reglas de distribución del fondo de cooperación municipal también en función del número de habitantes de Derecho de cada entidad beneficiaria [art. 7 b)] a la que se añaden un importe mínimo para todos los municipios y entidades locales menores [art. 7 a)] y otro importe mínimo anual para el desarrollo de los pueblos en más dificultades por factores como la despoblación [art. 7 c)], sin que, según les Corts, sean estas reglas opuestas a las contenidas en el texto refundido de la Ley reguladora de las haciendas locales, ni respecto de los grandes municipios, en que no se calcula con base a «criterio» alguno, ni respecto del resto de municipios, pues el criterio es coincidente en su mayor proporción (el 75 por 100 de la población de Derecho) o complementario, por lo que no cabe apreciar contravención de lo dispuesto en el estatuto de autonomía.

En su caso, de entenderse que el 25 por 100 restante debería someterse expresamente a lo dispuesto para los municipios de menos de 75 000 habitantes en la legislación estatal, lo que procedería, en opinión de les Corts, es fijar una interpretación conforme según la cual las reglas de distribución del fondo de cooperación municipal contempladas en el art. 7 de la Ley valenciana se deban de interpretar de conformidad con lo previsto en la norma estatal, tal y como se realizó en la STC 331/1993 [FJ 3 A)].

– Por lo que se refiere, finalmente, al art. 8, alegan les Corts que este precepto viene a concretar, respecto de las diputaciones provinciales, el esquema diseñado por la ley, cuya constitucionalidad se ha defendido: la asignación de cuantías presupuestarias incondicionadas a los municipios, para que estos ejerzan sus competencias de forma autónoma, excluyéndose dichas cuantías del régimen subvencional de las diputaciones provinciales, con la finalidad de que no sean estas administraciones las que fijen los objetivos a perseguir por los municipios. De este modo, las diputaciones provinciales aportarán a los municipios de su ámbito geográfico los recursos previstos en el plan sectorial de financiación básica del fondo de cooperación municipal, en cuyo diseño habrá participado a través de la comisión creada al efecto en el artículo 11 de la ley, por lo que no se observa tacha de inconstitucionalidad alguna a la luz de la jurisprudencia anteriormente reseñada.

En definitiva, por todos estos motivos, les Corts Valencianes solicitan que se estime la cuestión previa planteada al inicio de su escrito y, en el supuesto de que se entre a conocer del fondo del asunto, que se dicte sentencia desestimatoria del recurso de inconstitucionalidad. De manera subsidiaria, y con relación específicamente al artículo 7 de la ley impugnada, para el supuesto de que se estime que su literalidad podría conducir a interpretaciones o a un desarrollo de la ley no adecuado al bloque de constitucionalidad, solicitan que se realice una interpretación conforme con el artículo 64.3 EACV, tal y como se ha argumentado más arriba. Finalmente, en el supuesto de entrar a conocer del fondo del asunto, solicitan la acumulación de este proceso de inconstitucionalidad con el que bajo el número 874-2022 han interpuesto cincuenta diputados del Grupo Parlamentario de Vox en el Congreso.

9. El abogado de la Generalitat Valenciana formuló las siguientes alegaciones al recurso de inconstitucionalidad:

Fue la STC 32/1981, de 28 de julio, la que acogió por primera vez el concepto de autonomía de la administración provincial como garantía institucional que confiere al legislador cierta libertad en la configuración de la provincia, pero también límites efectivos, aunque imprecisos:

«[A] diferencia de lo que sucede con las instituciones supremas del Estado, cuya regulación orgánica se hace en el propio texto constitucional, en estas la configuración institucional concreta se defiende al legislador ordinario, al que no se fija más límite que el del reducto indisponible o núcleo esencial de la institución que la Constitución garantiza. Por definición, en consecuencia, la garantía institucional no asegura un contenido concreto

o un ámbito competencial determinado y fijado de una vez por todas, sino la preservación de una institución en términos reconocibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar» (FJ 3).

Esta línea argumental se ha ido repitiendo a lo largo de la historia de la jurisprudencia constitucional: SSTC 4/1981, 82/1982, 214/1989, 159/2001, 121/2012, 41/2016 y 82/2020. De este modo, esta autonomía administrativa, que no política (STC 4/1981, de 2 de febrero, FJ 3), es una garantía de configuración legal que sirve para asegurar la pervivencia funcional de las diputaciones provinciales. Por eso, el legislador autonómico puede configurar la autonomía de las diputaciones provinciales e imponerles limitaciones de todo género, siempre que no las vacíe de competencias efectivas, convirtiéndolas en un mero envoltorio institucional vacío y respete la legislación básica del Estado. Como claramente se expone en la STC 27/1987, de 27 de febrero, relativa al Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana:

«Más aún, los estatutos de autonomía establecen disposiciones específicas en materia de régimen local, atribuyendo a las respectivas comunidades autónomas, dentro del marco establecido por la legislación estatal, ciertas competencias en sus relaciones con las entidades locales ubicadas en su territorio. Así, por lo que al presente caso concierne, el EACV dispone en su art. 47.3 [actual art. 66.3] que ‘la Comunidad Valenciana coordinará las funciones propias de las diputaciones provinciales que sean de interés general comunitario. A estos efectos, y en el marco de la legislación del Estado, por Ley de las Cortes Valencianas, aprobada por mayoría absoluta, se establecerán las fórmulas generales de coordinación y la relación de funciones que deban ser coordinadas, fijándose, en su caso, las singularidades que, según la naturaleza de la función, sean indispensables para la más adecuada coordinación. A los efectos de coordinar estas funciones, los presupuestos de las Diputaciones, que estas elaboren y aprueben, se unirán a los de la Generalitat Valenciana’. Por otra parte, el art. 47.5 EACV [actual art. 66.4] dispone que ‘si una diputación provincial no cumpliera las obligaciones que el presente Estatuto y otras Leyes de las Cortes Valencianas le impongan, el Consell, previo requerimiento al presidente de la diputación de que se trate, podrá adoptar las medidas necesarias para obligar a aquella al cumplimiento forzoso de tales obligaciones’, pudiendo en tal caso la diputación recurrir ante el Tribunal Superior de Justicia Valenciano» (FJ 3).

En este sentido, según el abogado de la Generalitat Valenciana, basta una lectura somera de los artículos impugnados de la Ley 5/2021 reguladora del fondo de cooperación municipal de los municipios y entidades locales menores para darse cuenta de que bajo ninguna óptica interpretativa se deja a las diputaciones vacantes de funciones, conservando tras la publicación de esta ley su plena operatividad.

De igual modo, la ley impugnada tampoco contiene disposición alguna que contravenga la normativa estatal básica en materia de régimen local, ya que lo que concibe es un desarrollo pormenorizado de la normativa autonómica que forma el bloque de constitucionalidad, siendo plenamente constitucional y respetuosa con las competencias del Estado. En efecto, la Ley 5/2021 desarrolla el apartado 3 del artículo 64 EACV y sustituye al artículo 201 de la Ley 8/2010, de 23 de junio, de la Generalitat, de régimen local de la Comunitat Valenciana, que ya previó la existencia del fondo que ahora se detalla en la Ley 5/2021.

Frente al reparo de arbitrariedad en la creación del fondo llevado a cabo por los diputados recurrentes, por no existir un interés público que sustente la actividad de coordinación que el fondo pretende, el abogado de la Generalitat sostiene que esto no es así, ya que con anterioridad a la Ley 5/2021 las cantidades que los municipios recibían del fondo de cooperación eran notoriamente desiguales dependiendo de la provincia a la que pertenecieran, porque mientras que la aportación de la Generalitat al fondo era equitativa, las aportaciones de las diputaciones eran discordantes. Ello se tradujo, de una forma clara, en una desigualdad de los ciudadanos en el acceso a los servicios públicos financiados con el fondo de cooperación, lo que justifica la implementación de una medida de coordinación destinada a corregir dichas disfuncionalidades. En consecuencia, según la Generalitat Valenciana, sí existe un interés general como el exigido en el apartado 3 del artículo 66 EACV, interés que justifica la coordinación por parte de la Generalitat de las aportaciones de las diputaciones al fondo creado por la Ley 5/2021.

Por otro lado, se argumenta por los recurrentes que la actividad de coordinación debe regirse por los mismos principios y reglas que en materia de ingresos y gastos públicos establecen las normas estatales para coordinar, y ponen como ejemplo tanto la Ley reguladora de las bases de régimen local como el texto refundido de la Ley reguladora de las haciendas locales, que crean mecanismos de financiación de servicios públicos análogos. Sin embargo, según el abogado de la Generalitat, se olvida que dichos mecanismos, como el contemplado en el Real Decreto Legislativo 2/2004, no se refieren a fondos de cooperación, sino a un fondo complementario de financiación, cuyos fines y objetivos no tienen relación alguna con el fondo regulado en la Ley 5/2021.

Además, alega que el hecho de que la normativa básica del Estado cree y regule unos mecanismos de coordinación, no limita la creación de otros por las comunidades autónomas que sean necesarios y adecuados a la realidad provincial de cada comunidad autónoma. La creación de mecanismos de cooperación adaptados a la realidad de cada comunidad autónoma corresponderá al legislativo de la correspondiente autonomía, en base a las peculiaridades territoriales y poblacionales de la comunidad correspondiente. Y se apoya, a tal efecto, en lo afirmado por este tribunal en la STC 82/2020 de 15 de julio: «En efecto, entre tales mecanismos de intervención que limitan

la autonomía municipal –o la autonomía provincial– se encontraría, entre otros, la previsión de facultades de coordinación de la actividad de las corporaciones locales por el Estado o por las comunidades autónomas, según el régimen de distribución de competencias entre aquel y estas. Así, la facultad de coordinación se orienta a flexibilizar y prevenir disfunciones derivadas del propio sistema de distribución de competencias, aunque sin alterar, en ninguno de los casos la titularidad y el ejercicio de las competencias propias de los entes en relación» (FJ 5).

Y en la STC 154/2015, de 9 de julio: «Consecuentemente, en ámbitos de competencia autonómica, corresponde a las comunidades autónomas especificar las atribuciones de los entes locales ajustándose a esos criterios y ponderando en todo caso el alcance o intensidad de los intereses locales y supralocales implicados [SSTC 61/1997, de 20 de marzo, FJ 25 b); 40/1998, de 19 de febrero, FJ 39; 159/2001, de 5 de julio, FJ 12, y 51/2004, de 13 de abril, FJ 9]. Ello implica que, en relación con los asuntos de competencia autonómica que atañen a los entes locales, la comunidad autónoma puede ejercer en uno u otro sentido su libertad de configuración a la hora de distribuir funciones, pero debe asegurar en todo caso el ‘derecho de la comunidad local a participar a través de órganos propios en el gobierno y administración’ (STC 32/1981, FJ 4). Se trata de que el legislador gradúe el alcance o intensidad de la intervención local ‘en función de la relación existente entre los intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos o materias’ (SSTC 32/1981, FJ 4; 170/1989, 19 de octubre, FJ 9, y 51/2004, FJ 9, entre muchas; en el mismo sentido, últimamente, SSTC 95/2014, de 12 de junio, FJ 5; 57/2015, de 18 de marzo, FJ 6, y 92/2015, de 14 de mayo, FJ 4)» (FJ 6).

En definitiva, según el abogado de la Generalitat, la coordinación se orienta a flexibilizar y prevenir disfunciones derivadas del propio sistema de distribución de competencias y debe graduarse en función de los intereses locales o supralocales presentes, pudiendo tener un ámbito estatal y otro autonómico, distinto del estatal y adaptado a la realidad correspondiente a los intereses locales y supralocales existentes en la concreta comunidad autónoma.

Por lo que se refiere a la objeción relativa a la existencia de mecanismos menos lesivos para equiparar las aportaciones de las diputaciones provinciales a la financiación de un nivel mínimo de servicios públicos, según el abogado de la Generalitat, la constitucionalidad de la Ley 5/2021 ha de tener en cuenta la finalidad de conseguir una financiación equitativa de los servicios públicos locales básicos en todos los municipios de la Comunitat Valenciana, para lo que la ley obliga a las diputaciones a participar presupuestariamente en el fondo y a cumplir, a través de sus presupuestos anuales, con los objetivos básicos anuales que garanticen que toda la ciudadanía reciba un nivel mínimo de prestaciones en los servicios públicos locales.

Pues bien, desde el punto de vista de la coordinación de la financiación de servicios públicos locales, señala el abogado de la Generalitat que las únicas medidas posibles son las previstas en la Ley 5/2021, esto es, la obligación de contribuir al fondo de cooperación municipal y de financiar presupuestariamente determinados servicios públicos. La alternativa menos lesiva era la existente con anterioridad a la Ley 5/2021, que establecía una participación voluntaria en dicho fondo creado por el artículo 64 EACV, pero se demostró ineficaz y aquejó falta de equidad y de coherencia interadministrativa. De ahí que resultase necesario pasar de la voluntariedad a la obligatoriedad, más proporcional y adecuada de acuerdo con lo fijado por la STC 82/2020 de 15 de julio, cuando recopilando la doctrina constitucional en la materia expone:

«Por lo tanto, la facultad de coordinación en la medida en que permite someter a los entes locales coordinados a ‘un cierto poder de dirección’, constituye un mecanismo de intervención que tiene una evidente afectación sobre la autonomía local. Es esta posibilidad de afectación de la autonomía constitucionalmente reconocida la que exige la existencia de límites a la función de coordinación. Límites que, tanto en la doctrina constitucional como en la propia legislación básica, han quedado concretados en una serie de exigencias sustantivas y procedimentales que se imponen a toda previsión de la referida facultad de coordinación.

En efecto, del reconocimiento que se realiza en los arts. 137, 140 y 141 CE de la autonomía local, y siguiendo lo razonado en la STC 111/2016, de 9 de junio –en aquella ocasión para el supuesto de la facultad de coordinación de los municipios por parte de las diputaciones provinciales–, cabe extraer también para el supuesto de la previsión de una facultad autonómica de coordinación sobre las diputaciones que la misma, además de estar específicamente atribuida y suficientemente predeterminada, debe responder a la protección de intereses generales o comunitarios. Se trata de una doble exigencia constitucional de predeterminación y proporcionalidad» (FJ 6).

Finalmente, por lo que se refiere a la exigencia de que la limitación de la autonomía provincial esté suficientemente predeterminada por la ley, el abogado de la Generalitat recuerda lo afirmado por la STC 111/2016, de 9 de junio, relativa a la Ley 27/2013, de racionalización y sostenibilidad de la administración local, para acabar concluyendo que la predeterminación y concreción de la Ley 5/2021 es muy superior a la de esta, declarada constitucional en este aspecto por el Tribunal Constitucional. En definitiva, según el abogado de la Generalitat, el grado de predeterminación de la limitación previsto en la ley impugnada es muy superior al exigido de ordinario por la jurisprudencia del máximo intérprete de la Constitución, con lo que, en su opinión, se cumplen los cánones exigidos tanto por el Tribunal Constitucional como por el artículo 59 LBRL. Y, en conclusión, cabe entender que «la Ley 5/2021, de 5 de noviembre, reguladora del fondo de cooperación municipal de los municipios y entidades locales menores de la Comunitat Valenciana cumple con los requisitos exigidos por la legislación básica y por la doctrina

del Tribunal Constitucional al obedecer a un interés público comprobado, ser proporcional, estar suficientemente predeterminada y ejecutarse mediante un planeamiento sectorial previo» (con cita de la STC 82/2020, FJ 6).

10. Por providencia de 26 de septiembre de 2023, se señaló ese mismo día para deliberación y votación de la presente sentencia.

II. Fundamentos jurídicos

1. Objeto del recurso de inconstitucionalidad.

El presente recurso de inconstitucionalidad ha sido formulado por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso de los Diputados contra los siguientes preceptos de la Ley 5/2021, de 5 de noviembre, de la Generalitat, reguladora del fondo de cooperación municipal de los municipios y entidades locales menores de la Comunitat Valenciana: el apartado 2 del artículo 2; el inciso «y las diputaciones provinciales» del apartado 1 del artículo 5; el inciso «en el que participarán las diputaciones provinciales» y el inciso «y cada diputación provincial» del apartado 2 del artículo 5; los apartados 5 y 6 del artículo 5; el artículo 7; y el artículo 8.

Los diputados recurrentes consideran que la nota común a todos ellos se refiere a la participación forzosa de las diputaciones provinciales de la Comunitat Valenciana en el fondo de cooperación municipal que crea la Ley 5/2021; de ahí que el principal motivo del recurso sea la vulneración de la garantía constitucional de autonomía provincial, reconocida en los artículos 137 y 141 CE, así como en extensa jurisprudencia de este tribunal. A ello se ha de sumar la contravención del artículo 64.3 EACV, en relación con el texto refundido de la Ley reguladora de haciendas locales; así como la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local.

La representación legal de les Corts Valencianes solicita:

- Primero: que se estime la cuestión previa relativa a la falta de motivación concreta de la inconstitucionalidad de los preceptos que se impugnan.
- En el caso de entrar a conocer del fondo del asunto: que se dicte sentencia desestimatoria.
- Subsidiariamente, y en relación solo con el artículo 7 de la Ley impugnada, para el supuesto de que se estime que su literalidad podría conducir a interpretaciones o a un desarrollo de la ley no adecuado al bloque de constitucionalidad: que se realice una interpretación conforme con el artículo 64.3 EACV.
- Finalmente, en el supuesto de entrar a conocer del fondo del asunto: que se acumule este proceso de inconstitucionalidad con el que bajo el número 874-2022 han interpuesto cincuenta diputados del Grupo Parlamentario de Vox en el Congreso de los Diputados.

Por su parte, la representación legal de la Generalitat Valenciana expresa su opinión divergente con el recurso de inconstitucionalidad, solicitando su desestimación y la consiguiente declaración de que los preceptos impugnados son conformes a la Constitución.

2. Consideraciones previas.

Antes de abordar el examen de las concretas impugnaciones contenidas en el recurso de inconstitucionalidad interpuesto, interesa realizar una serie de consideraciones preliminares:

En relación con la cuestión previa planteada por la representación legal de les Corts Valencianes, se ha de recordar, en primer lugar, cuál es la doctrina reiterada de este tribunal en relación con la necesidad de que los recurrentes lleven a cabo en el cuerpo del recurso una argumentación específica de la posible contradicción de cada precepto impugnado con la Constitución [SSTC 146/1994, FJ 7 B); 214/1994, FJ 3, y 195/1998, FJ 1]. Y es que, en efecto, tal y como ha señalado el Tribunal en su STC 82/2020, de 15 de julio, «la impugnación de las normas debe ir acompañada de la preceptiva fundamentación y precisión que permitan al abogado del Estado [o en este caso a los representantes legales autonómicos], al que asiste, como parte recurrida, el derecho de defensa, así como a este tribunal, que ha de pronunciar la sentencia, conocer las razones por las que los recurrentes entienden que las disposiciones impugnadas transgreden el orden constitucional (SSTC 118/1996, FJ 2, y 118/1998, FJ 4). Cuando lo que está en juego es la depuración del ordenamiento jurídico, ‘es carga de los recurrentes no solo la de abrir la vía para que el tribunal pueda pronunciarse, sino también la de colaborar con la justicia del tribunal en un pormenorizado análisis de las graves cuestiones que se suscitan. Es justo, pues, hablar [...] de una carga del recurrente y en los casos en que aquella no se observe, de una falta de diligencia procesalmente exigible, que es la diligencia de ofrecer la fundamentación que razonablemente es de esperar’ (STC 11/1981, FJ 3; reiterada en las SSTC 36/1994, FJ 1; 43/1996, FJ 3; 61/1997, FJ 13, y 118/1998, FJ 4). En particular, es claro que ‘la presunción de constitucionalidad de normas con rango de ley no puede desvirtuarse sin un mínimo de argumentación y no caben impugnaciones globales

y carentes de una razón suficientemente desarrollada (STC 43/1996, FJ 5) (STC 233/1999, de 16 de diciembre, FJ 2)» [FJ 2 a)].

Se ha de tener presente, además, que, conforme a la doctrina constitucional, «no cabe confundir la discrepancia de las partes comparecidas respecto de la argumentación del recurso con la falta de fundamentación del mismo. En esta dialéctica entre las partes del proceso constitucional, consustancial a toda controversia que se somete a nuestra consideración, es notorio que no corresponde a este tribunal pronunciarse sobre el mayor o menor acierto técnico de las demandas, bastando con que en ellas se pueda vislumbrar algún motivo de inconstitucionalidad suficientemente fundado» (por todas, STC 105/2019, de 19 de septiembre, FJ 2).

En el presente recurso, es cierto que, como advierte el letrado de les Corts Valencianes, los recurrentes realizan una argumentación genérica en relación con la posible inconstitucionalidad de la ley impugnada, sin que se concreten de manera específica o detallada los motivos de impugnación de cada uno de los preceptos impugnados. No obstante, en la medida en que finalmente acaban identificándose todos ellos (excepto el art. 7) como presuntamente vulneradores tanto de la autonomía provincial constitucionalmente garantizada, como de los artículos 64.3 y 66.3 EACV y los artículos 10 y 59 LBRL, y en tanto que también se sostiene que el art. 7, en relación con el reparto de fondos entre los municipios, contraviene expresamente el mandato estatutario de adecuación de sus criterios a los del fondo estatal, cabría entender que no hay óbice insuperable para que este tribunal entre a examinar todos y cada uno de los referidos preceptos recurridos, centrando su análisis no solo, pero sí principalmente, en la posible vulneración de la autonomía provincial constitucionalmente garantizada, especialmente, en su vertiente económica, así como, en segundo plano, en la presunta infracción de la normativa estatutaria y de la legislación básica estatal, en la medida en que ello pueda constituir una tacha de inconstitucionalidad de los preceptos impugnados.

Por su parte, en relación con la pretensión de les Corts Valencianes de que, en caso de entrar a conocer del fondo del asunto, se acumule este proceso de inconstitucionalidad con el que bajo el núm. 874-2022 han interpuesto cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Vox en el Congreso de los Diputados, este tribunal, en uso de la facultad que le reconoce el artículo 83 LOTC, entiende que no procede tal acumulación al no quedar justificada suficientemente la unidad de tramitación y decisión de ambos, dadas las diferencias existentes entre uno y otro recurso.

De igual modo, ha de rechazarse su pretensión de que, en relación con el art. 7 de la ley impugnada, para el supuesto de que se estime que su literalidad podría conducir a interpretaciones o a un desarrollo de la ley no adecuado al bloque de constitucionalidad, se realice una interpretación conforme con el artículo 64.3 EACV, pues, como ya hemos tenido oportunidad de señalar en anteriores ocasiones, «la sentencia interpretativa es, en manos del Tribunal, un medio lícito, aunque de muy delicado y difícil uso, [...] la emanación de una sentencia de este género, no puede ser objeto de una pretensión de los recurrentes. El Tribunal Constitucional es intérprete supremo de la Constitución, no legislador, ni tampoco un órgano consultivo o de dictamen (Declaración de 1 de julio de 1992, fundamento jurídico 1), y solo cabe solicitar de él un pronunciamiento sobre la adecuación o inadecuación de los preceptos a la Constitución (SSTC 5/1981, fundamento jurídico 6, y 77/1985, fundamento jurídico 4)» (STC 16/1996, de 1 de febrero, FJ 6).

3. Contenido de la ley impugnada.

Realizadas las observaciones precedentes, corresponde ahora referirse, de manera sucinta, al contenido de la Ley 5/2021, de 5 de noviembre, de la Generalitat, reguladora del fondo de cooperación municipal de los municipios y entidades locales menores de la Comunitat Valenciana.

De acuerdo con lo previsto en su preámbulo, con esta ley se «profundiza en la garantía de un sistema estable de financiación local con el objetivo de asegurar una gestión pública de calidad en el ejercicio de las competencias municipales», mediante «la dotación de un fondo autonómico de financiación local que, de una manera incondicionada, objetiva y transparente, le dé cobertura al principio de autonomía local y proporcione estabilidad al sistema».

Además, en palabras del propio preámbulo, con esta ley se corrigen las disfuncionalidades que trajo consigo la implementación del fondo de cooperación municipal, creado por el artículo 201 de la Ley 8/2010, de 23 de junio, de la Generalitat, de régimen local de la Comunitat Valenciana, y desarrollado por el Decreto 51/2017, de 7 de abril, del Consell, por el que se regula el fondo de cooperación municipal incondicionado de la Comunitat Valenciana; disfuncionalidades derivadas de la diferente participación de las tres provincias integrantes de la Comunitat Valenciana en su dotación, lo que motivó que los municipios de la misma recibieran financiación básica sustancialmente diferente en función, precisamente, de la provincia a la que pertenecieran. La ley impugnada viene, precisamente, a regular «un nuevo sistema de cooperación y coordinación, en una materia tan trascendental como la financiación básica municipal, que supone también una exigencia de realizar la cooperación y la coordinación a través de un determinado y concreto instrumento, como es el plan sectorial, en cuya tramitación debe garantizarse la participación de los propios entes locales afectados con la finalidad de armonizar todos los intereses públicos en juego».

A tal efecto, «se declaran expresamente de interés general de la Comunitat Valenciana, de conformidad con el apartado 3 del artículo 66 del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana, las funciones de asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica de las diputaciones provinciales a los municipios, configurándose la participación de las diputaciones como una necesidad básica para el desarrollo de este fondo».

Asimismo, esta ley establece que «[l]a cofinanciación del Fondo de cooperación municipal por la Generalitat y las diputaciones provinciales se debe efectuar conforme al principio de proporcionalidad y equidad territorial, con el objeto de garantizar que toda la ciudadanía reciba un nivel mínimo de prestaciones en los servicios públicos locales y que no se produzca ningún tipo de diferencias injustificadas en la financiación de los municipios por su ubicación territorial».

Tal y como ha señalado este tribunal, esa actividad de cooperación económica para la realización de las obras y servicios municipales constituye el núcleo de la autonomía provincial y es llevada a la práctica a través del ejercicio de su capacidad financiera o de gasto público (SSTC 109/1998, 113/2013, 111/2016 y 82/2020). En esta misma línea, la caracterización constitucional de la provincia como «agrupación de municipios» (art. 141.1 CE) supone que «unas y otros responden a un ámbito normalmente común de intereses, pues los municipios son los destinatarios principales o directos de las competencias instrumentales de asistencia, cooperación y coordinación características de la provincia»; o, dicho de otro modo, la Constitución está regulando «el nivel local de gobierno como un sistema integrado por dos entidades, los municipios y la provincia. Dos entidades que forman parte de una misma comunidad política local que determina que no existan propiamente intereses provinciales opuestos a los municipales, pues precisamente la función de la provincia es garantizar la prestación integral de los servicios de competencia municipal y el ejercicio de las competencias municipales».

Además, la ley impugnada crea «la comisión de colaboración y coordinación del fondo de cooperación municipal de la Comunitat Valenciana como órgano de participación encargado de la implementación, el seguimiento y el control de la ejecución anual del fondo de cooperación municipal de la Comunitat Valenciana», y pretende establecer, en atención a los principios de necesidad y eficacia, «un sistema de financiación estable y con vocación de permanencia para las entidades locales que prestan servicios públicos esenciales desde la proximidad, con el fin de garantizar la cobertura de las necesidades básicas de la ciudadanía en el marco de sus competencias, resultando el instrumento más adecuado para garantizar su consecución». Finalmente, la ley garantizaría también las exigencias derivadas de los principios de proporcionalidad, seguridad jurídica y transparencia.

En cuanto a su estructura, la ley consta de un capítulo preliminar, que establece cuál es su objeto: «regular el Fondo de Cooperación Municipal de la Comunitat Valenciana establecido en el Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana y la creación de la comisión de colaboración y coordinación del Fondo de Cooperación Municipal de la Comunitat Valenciana»; dos capítulos y dos disposiciones adicionales, una derogatoria y dos finales. En el capítulo I se regula el fondo de cooperación de la Comunitat Valenciana (sus fines y principios, su naturaleza incondicionada, las entidades beneficiarias, el plan sectorial de financiación básica del mismo, las reglas de distribución y la participación de las diputaciones provinciales); y en el capítulo II, la comisión de colaboración y coordinación del referido fondo (su composición y funcionamiento y sus funciones). Por su parte, en la disposición adicional primera se regulan los efectos en materia de estabilidad presupuestaria; y en la disposición adicional segunda, los importes adicionales al fondo de cooperación. A través de la disposición derogatoria única se derogan expresamente «el capítulo II del título XI de la Ley 8/2010, de 23 de junio, de régimen local de la Comunitat Valenciana, y el Decreto 51/2017, de 7 de abril, del Consell, por el que se regula el Fondo de Cooperación Municipal incondicionado de la Comunitat Valenciana, excepto el capítulo II, que se mantiene en vigor únicamente en aquello que no contradiga a esta ley». Por último, en la disposición final primera se establece que la composición de la comisión de colaboración y coordinación del fondo de cooperación municipal que crea la propia ley es de rango reglamentario; y en la disposición final segunda se dispone que la ley entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el «Diari Oficial de la Generalitat Valenciana».

4. Encuadre competencial y tacha de inconstitucionalidad alegada.

La materia que se encuentra en cuestión en el presente recurso de inconstitucionalidad es la relativa a la autonomía financiera de las diputaciones provinciales, en tanto que manifestación concreta de la más genérica «autonomía local», que comprende tanto el régimen jurídico propio de los municipios como el de las provincias y las islas, únicas entidades locales de base territorial cuya autonomía se encuentra constitucionalmente garantizada en los artículos 137, 140 y 141 CE.

Por otra parte, desde un punto de vista competencial, la regulación del régimen local, como ha tenido ocasión de señalar este tribunal (STC 84/1982, de 23 de diciembre, FJ 4), corresponde, de manera compartida, al Estado, a partir del título competencial previsto en el art. 149.1.18 CE «bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas», y a las comunidades autónomas que así lo hayan asumido en sus respectivos estatutos de autonomía. En el caso del Estado, la norma que ha desarrollado esta competencia es la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local. Por su parte, en el caso de la Comunitat Valenciana es el art. 49.1.8 EACV el que establece que la Generalitat tiene competencia exclusiva sobre régimen local «sin perjuicio de lo que dispone el

número 18 del apartado 1 del art. 149 de la Constitución Española». Esta competencia autonómica fue objeto de desarrollo por medio de la Ley 8/2010, de 23 de junio, de régimen local de la Comunitat Valenciana.

Sin poner en cuestión en el recurso de inconstitucional la existencia de estos títulos competenciales, estatal y autonómico, cuyo fundamento se encuentra en la propia Constitución y en el Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana, así como en las referidas leyes que desarrollan una y otro, lo que se alega por parte de los recurrentes es la infracción que lleva a cabo la ley autonómica impugnada de los arts. 137 y 141 CE y de las normas estatutaria y estatal básica, así como de la doctrina que sobre la autonomía provincial, especialmente en su manifestación de autonomía financiera, ha establecido este tribunal.

Por eso, antes de entrar a dilucidar si tal infracción, efectivamente, se ha producido por parte de alguno de los preceptos impugnados (o de todos ellos), interesa recordar cuál es nuestra doctrina acerca del significado y alcance de la garantía constitucional de la autonomía local, especialmente de la provincial (arts. 137 y 141 CE), así como sobre la autonomía y suficiencia financiera de las diputaciones provinciales (art. 142 CE). A tal efecto, resultará singularmente útil hacer frecuente remisión a lo establecido en la STC 82/2020, pues en ella hemos hecho un importante esfuerzo de condensación de nuestra doctrina sobre la garantía constitucional de la autonomía local y la autonomía y suficiencia financiera local, con especial atención a la autonomía provincial, así como de los límites que de una y otra se derivan para los legisladores sectoriales, estatal y autonómicos.

5. La doctrina constitucional sobre la garantía constitucional de la autonomía local.

La doctrina constitucional sobre el significado y alcance de la garantía constitucional de la autonomía local ha sido objeto de atención por parte de este tribunal en recientes sentencias [entre otras, SSTC 41/2016, FFJJ 9 y 11 b); 111/2016, de 9 de junio, FFJJ 11 y 12; 45/2017, FJ 3 b); 54/2017, FJ 4 b); 101/2017, FJ 5 a); 105/2019, FJ 4, y 82/2020, FJ 5]. En sus aspectos principales, esta doctrina constitucional, de contenido competencial, se puede resumir del modo siguiente:

a) La Constitución, de conformidad con la estructura territorial compuesta diseñada por el artículo 137 CE (STC 82/1982, de 21 de diciembre, FJ 4), no precisa qué competencias corresponden a los municipios y a las provincias [STC 154/2015, de 9 de julio, FJ 6 a), con remisión a la STC 32/1981, de 28 de julio, FJ 3]. Por el contrario, eso es algo que deja en manos del legislador infraconstitucional, sin encomendar la regulación y asignación de dichas competencias locales en exclusiva al legislador estatal o al autonómico; será, pues, cada uno de ellos, en el marco de sus respectivas atribuciones, el que haya de regular y atribuir tales competencias a los entes locales, respetando, en todo caso, su autonomía, garantizada en los arts. 137, 140 y 141 CE [STC 214/1989, de 21 de diciembre, FJ 3 a)].

b) No obstante esa indefinición constitucional de las competencias locales, desde temprano tuvimos oportunidad de sostener que el contenido de la autonomía local consiste en el «derecho de la comunidad local a participar a través de órganos propios en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen, graduándose la intensidad de esta participación en función de la relación entre intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos o materias. Para el ejercicio de esa participación en el gobierno y administración en cuanto las atañe, los órganos representativos de la comunidad local han de estar dotados de las potestades sin las que ninguna actuación autonómica es posible» (STC 32/1981, FJ 4). En esta misma sentencia sostuvimos que corresponde al Estado «la fijación de principios o criterios básicos en materia de organización y competencia de general aplicación en todo el Estado», pudiendo las comunidades autónomas legislar libremente dentro del respeto a esas condiciones básicas (ibid., FJ 5). Es esto, precisamente, lo que cabe derivar del título competencial del Estado previsto en el artículo 149.1.18 CE «bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas», que vendría a ofrecer cobertura al legislador estatal para que proceda a la regulación básica del régimen local, tanto desde un punto de vista organizativo como competencial; una regulación que, necesariamente, va a condicionar el margen de actuación del legislador autonómico, hasta el punto de que esa normativa básica estatal (la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local) puede ser canon de validez de la ley autonómica, si bien únicamente «en aquellos aspectos enraizables directamente en los arts. 137, 140 y 141 CE» (STC 240/2006, de 20 de julio, FJ 8). Así se había declarado ya en la STC 159/2001, de 5 de julio, FJ 4.

c) No obstante esa amplia «libertad de configuración» de que dispone el legislador básico estatal en el desarrollo de la garantía constitucional de la autonomía local, debe, en todo caso, como señalamos en la STC 41/2016, de 3 de marzo, FJ 3, dejar espacio a las comunidades autónomas, así como respetar «el derecho de la entidad local a participar a través de órganos propios en el gobierno y administración [STC 154/2015, de 9 de julio, FJ 5 a) y las que allí se citan]».

d) La autonomía local constitucionalmente garantizada no puede ser concebida, por consiguiente, como una mera materia que pueda ser objeto de regulación por el Estado y las comunidades autónomas, al estilo de lo que sucede con las materias competenciales previstas en distintos subapartados del artículo 149.1 CE (por ejemplo, en el 4: defensa y fuerzas armadas; el 9: propiedad intelectual e industrial; o el 20: marina mercante y abanderamiento de buques). Por el contrario, la autonomía local constitucionalmente garantizada es una cualidad intrínseca o

definitoria de las propias entidades locales (municipios, provincias e islas), que corresponde desarrollar en sus aspectos básicos al legislador estatal (así cabe derivarlo de la previsión del art. 149.1.18 CE), y regular, de manera más concreta, a los legisladores sectoriales estatal y autonómicos, cada uno en función de las competencias que ostente, debiendo respetar estos últimos (los legisladores sectoriales autonómicos) tanto dicha legislación básica estatal como la normativa sobre régimen local prevista en el respectivo estatuto de autonomía. Ese respeto a la legislación básica del Estado representa igualmente un límite para el propio estatuyente, de modo que este podría ampliar el alcance de la autonomía local en su respectivo territorio, pero no restringirlo o regularlo en contradicción con la mencionada legislación básica estatal [STC 168/2016, de 6 de octubre, FJ 3 a)]. A su vez, todos estos normadores (básico estatal, sectoriales estatal y autonómicos, y estatuyentes) se encuentran limitados a la hora de legislar por el respeto al contenido constitucional de la autonomía local que cabe derivar fundamentalmente de los arts. 137, 140, 141 y 142 CE; un contenido constitucional que en ningún caso podrán aquellos restringir, pero sí ampliar como consideren conveniente, cada uno, lógicamente, en ejercicio de sus respectivas atribuciones.

Así pues, si nos fijamos en la relación entre el legislador básico estatal y el autonómico, comprobaremos que aquel puede apoyarse en el art. 149.1.18 CE para establecer las condiciones básicas «conforme a las que la legislación sectorial de las comunidades autónomas ha de atribuir específicamente las competencias locales en un momento sucesivo» (STC 82/2020, FJ 4). Dicho de otro modo, y más concretamente, el legislador autonómico competente por razón de la materia no puede ignorar los criterios generales establecidos por el legislador básico estatal en los artículos 2.1, 25.2, 26 y 36 LBRL [STC 214/1989, FJ 3 a)]. Y ni este (el legislador autonómico) ni aquel (el legislador estatal de las bases), ni, por supuesto, el legislador sectorial estatal, pueden desconocer que lo que están regulando no es una materia competencial, cuyo contenido puedan configurar libremente, cada uno dentro de su respectivo ámbito de atribuciones, sino un verdadero nivel de gobierno y administración de base territorial, que se encuentra constitucionalmente garantizado (en los arts. 137, 140, 141 y 142 CE).

En definitiva, tal y como se señaló en la mencionada STC 82/2020, FJ 5, la comunidad autónoma, cuando se proponga asignar o suprimir competencias locales en ejercicio de sus atribuciones estatutariamente asumidas, debe respetar no solo la garantía constitucional de la autonomía local (arts. 137, 140, 141 y 142 CE), sino también las bases del régimen local establecidas por el legislador estatal [SSTC 214/1989, FJ 3 a); 159/2001, FJ 4, y 121/2012, de 5 de junio, FJ 7], así como la regulación sobre régimen local incluida en su estatuto de autonomía, con el alcance que a dicha regulación estatutaria le ha atribuido la doctrina constitucional (entre otras, STC 31/2010, FJ 36; en el mismo sentido, STC 103/2013, FJ 4).

e) Para determinar si esa intervención del legislador autonómico en la regulación del régimen local respeta, o no, la garantía constitucional de la autonomía local habrá que valorar: «i) si hay intereses supralocales que justifiquen que la comunidad autónoma haya dictado esta regulación; ii) si el legislador autonómico ha ponderado los intereses municipales afectados; y iii) si ha asegurado a los ayuntamientos implicados un nivel de intervención tendencialmente correlativo a la intensidad de tales intereses. Todo ello sobre la base de que la comunidad autónoma puede ejercer en uno u otro sentido su libertad de configuración a la hora de distribuir funciones, pero garantizando el derecho de la comunidad local a participar a través de órganos propios en el gobierno y administración» (SSTC 152/2016, de 22 de septiembre, FJ 6, y 92/2018, de 19 de septiembre, FJ 4). Condiciones que, de igual forma, habría que atender cuando las implicadas por esa regulación autonómica fuesen las diputaciones provinciales, dado que la referencia a los intereses supralocales abarca tanto a aquellos (los ayuntamientos) como a estas (las diputaciones provinciales), en tanto que todos ellos «conforman un mismo nivel (local) de gobierno» [STC 107/2017, FJ 4 a)].

f) Por otro lado, y en relación específicamente con la autonomía provincial, como es doctrina de este tribunal, ««las competencias instrumentales de la provincia –aquellas que tienen al municipio por destinatario inmediato–, entroncan directamente con la Constitución: ‘el apoyo a los municipios radicados en su ámbito territorial’ constituye el núcleo de la actividad de la provincia, ‘en cuanto entidad local determinada por la agrupación de municipios (art. 141.1 C.E)’ cuya autonomía presenta ‘rasgos y perfiles específicos’ respecto de la municipal (STC 109/1998, de 21 de mayo, FJ 2)» (STC 111/2016, de 9 de junio, FJ 9)» (STC 105/2019, FJ 4).

A mayor abundamiento, se ha de recordar que el modelo de autonomía provincial «no queda limitado única y exclusivamente al desarrollo del contenido esencial de la garantía institucional que comprende la función de cooperación económica a la realización de obras y servicios municipales, o el apoyo a los municipios, según afirmamos en la STC 109/1998, de 21 de julio, sino que se extiende a aquello que resulte necesario para la definición del modelo común de autonomía provincial, con independencia del posterior desarrollo normativo de las bases que en todo caso corresponde a las comunidades autónomas» (STC 103/2013, de 25 de abril, FJ 5).

Tal y como recordamos en la STC 105/2019, «[e]s también doctrina constitucional que, al existir distintas entidades locales superpuestas sobre una misma base territorial, la definición del modelo de autonomía de cada una de ellas incidirá, necesariamente, en el resto, sin que desde el punto de vista constitucional, haya más limitaciones a la hora de configurar el modelo básico de autonomía que las que vienen determinadas por el respeto al contenido esencial de la autonomía provincial (STC 32/1981, de 28 de julio, FJ 3, y STC 103/2013, FJ 5). Por eso, como destacó en su momento la STC 27/1987, FJ 2, ‘dado que cada organización territorial dotada de autonomía

es una parte del todo, no cabe deducir de la Constitución que, en todo caso, corresponda a cada una de ellas un derecho o facultad que le permita ejercer las competencias que le son propias en régimen de estricta y absoluta separación. Por el contrario, la unidad misma del sistema en su conjunto, en el que las diferentes entidades autónomas se integran, así como el principio de eficacia administrativa (art. 103.1 CE), que debe predicarse no solo de cada administración pública, sino del entero entramado de los servicios públicos, permiten, cuando no imponen, al legislador establecer fórmulas y cauces de relación entre unas y otras administraciones locales y de todas ellas con el Estado y las comunidades autónomas, en el ejercicio de las competencias que para la gestión de sus intereses respectivos les correspondan'» (FJ 4).

6. Limitaciones de los legisladores sectoriales derivadas de la garantía constitucional de la autonomía local.

Visto, de manera resumida, cuál es el significado y alcance de la garantía constitucional de la autonomía local prevista en los arts. 137, 140, 141 y 142 CE, cuya dimensión política, por cierto, resulta evidente a partir de la constatación de su conexión con el principio democrático (directa en el caso de los municipios y derivada en el de las provincias) [STC 103/2013, FJ 6], así como de las consiguientes tareas (no solo de mera administración, sino también de auténtico gobierno) que les corresponde desempeñar, dentro de su respectivo ámbito territorial, a ayuntamientos y diputaciones (auténticos órganos de autogobierno que además tienen carácter representativo), lo que procede, a continuación, es exponer cuáles son las limitaciones que se derivan de dicha garantía constitucional para los correspondientes legisladores sectoriales, estatal y autonómicos [SSTC 214/1989, FJ 3 a), y 82/2020, FJ 6].

a) De la doctrina constitucional antes referida se deriva claramente que «la capacidad de intervención de los distintos entes locales en los asuntos que les afectan debe ser tanto más relevante y decisiva cuanto mayor sea el saldo favorable a sus intereses en un determinado ámbito»; asimismo, desde otra perspectiva –que no es sino el reverso de la misma idea– supone asumir que «el legislador sectorial, atendiendo, en este caso, a intereses de alcance supralocal, pueda conferir a instancias políticas supramunicipales (por ejemplo, cabildos, consejos insulares, diputaciones o comunidades autónomas) mecanismos de intervención sobre el ámbito competencial local que limiten la autonomía municipal [STC 107/2017, de 21 de septiembre, FJ 3 c)], –o en su caso que limiten la autonomía provincial cuando se trate de mecanismos de intervención autonómica que supongan una limitación de esta–, pero siempre que la previsión de tales mecanismos se condicione al cumplimiento de una serie de condiciones y requisitos» (STC 82/2020, FJ 6).

Entre tales mecanismos de intervención limitativos de la autonomía municipal –y/o provincial– se encuentra, entre otros, la posibilidad de ejercer facultades de coordinación de la actividad de los gobiernos y administraciones locales por parte del Estado o las comunidades autónomas, en función del régimen de distribución de competencias, sin que ello tenga por qué significar una alteración de la titularidad y el ejercicio de las competencias propias de los entes coordinados. Así se prevé en los artículos 10.2 y 59.1 LBRL. De acuerdo con el primero de ellos, «[p]rocederá la coordinación de las competencias de las entidades locales entre sí y, especialmente, con las de las restantes administraciones públicas, cuando las actividades o los servicios locales trasciendan el interés propio de las correspondientes entidades, incidan o condicionen relevantemente los de dichas administraciones o sean concurrentes o complementarios de los de estas». Por su parte, el art. 59.1 LBRL dispone que «[a] fin de asegurar la coherencia de la actuación de las administraciones públicas, en los supuestos previstos en el número 2 del artículo 10 y para el caso de que dicho fin no pueda alcanzarse por los procedimientos contemplados en los artículos anteriores o estos resultaran manifiestamente inadecuados por razón de las características de la tarea pública de que se trate [se refiere a las técnicas de cooperación, o si se quiere, de 'coordinación voluntaria' contempladas en los artículos anteriores], las leyes del Estado y las de las comunidades autónomas, reguladoras de los distintos sectores de la acción pública, podrán atribuir al Gobierno de la Nación, o al Consejo de Gobierno, la facultad de coordinar la actividad de la administración local y, en especial, de las diputaciones provinciales en el ejercicio de sus competencias».

Si nos centramos en el ámbito de la Comunitat Valenciana, podremos apreciar que, en línea con lo previsto en la normativa básica estatal, el apartado 3 del art. 66 del estatuto de autonomía dispone que «[l]a Generalitat coordinará las funciones propias de las diputaciones provinciales que sean de interés general de la Comunitat Valenciana. A estos efectos, y en el marco de la legislación del Estado, por ley de les Corts, aprobada por mayoría absoluta, se establecerán las fórmulas generales de coordinación y la relación de las funciones que deben ser coordinadas, fijándose, en su caso, las singularidades que, según la naturaleza de la función, sean indispensables para su más adecuada coordinación. A los efectos de coordinar estas funciones, los presupuestos de las diputaciones, que estas elaboren y aprueben, se unirán a los de la Generalitat». Esto es, estatutariamente se reconoce la posibilidad de que la Generalitat Valenciana coordine a las diputaciones provinciales cuando concurra un interés general supralocal o comunitario.

Tal y como hemos tenido ocasión de precisar en otros momentos, «[l]a coordinación tiene por objeto, naturalmente, competencias de titularidad local; pero no supone una sustracción 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'. Esto implica que quien ejerza la competencia coordinada será siempre la propia entidad local. Sin embargo, tal y como ha señalado la STC 109/1998, de 21 de mayo, 'las facultades de coordinación –a diferencia de las técnicas de colaboración, basadas en la participación voluntaria y, por ende, en una situación más nivelada de los entes cooperantes– conllevan 'un cierto poder de dirección, consecuencia de la posición de superioridad en que se encuentra el que coordina respecto al coordinado' [STC 214/1989, FJ 20 f)]. Y siendo, consiguientemente, la imposición una de las principales notas distintivas de la coordinación frente a la voluntariedad que caracteriza a las fórmulas cooperativas [cfr., además, STC 331/1993, FJ 5 A)], es claro que el que ostenta atribuciones de aquella índole está legitimado, en línea de principio, para establecer unilateralmente medidas armonizadoras destinadas a la más eficaz concertación de la actuación de todos los entes involucrados. Desde esta perspectiva, puede en verdad afirmarse que la coordinación 'constituye un límite al pleno ejercicio de las competencias propias de las corporaciones locales' [STC 27/1987, FJ 2; asimismo STC 214/1989, FJ 20 f)]» (STC 82/2020, FJ 6).

La inevitable afectación de la garantía constitucional de la autonomía local que conlleva el ejercicio de la facultad de coordinación por parte de la comunidad autónoma obliga, a su vez, a someter a esta a ciertos límites, que, tanto en nuestra doctrina como en la propia legislación básica estatal, se concretan en una serie de exigencias sustantivas y procedimentales que se imponen a toda previsión de la referida facultad de coordinación.

De este modo, a partir del reconocimiento constitucional de la autonomía local (arts. 137, 140 y 141 CE), y siguiendo el razonamiento de la STC 111/2016, de 9 de junio, si bien es cierto que en esta ocasión se abordaba un caso de coordinación dentro de un mismo nivel de gobierno (de los municipios por parte de las diputaciones provinciales), cabe extraer una misma conclusión para el supuesto de la previsión de una facultad de coordinación entre diferentes niveles de gobierno (de la comunidad autónoma sobre las diputaciones provinciales), a saber: que la misma, «además de estar específicamente atribuida y suficientemente predeterminada, debe responder a la protección de intereses generales o comunitarios. Se trata de una doble exigencia constitucional de predeterminación y proporcionalidad» (STC 82/2020, FJ 6).

Y es que, como referíamos en la citada STC 111/2016, «una amplia indeterminación normativa equivale a confiar a la propia entidad coordinadora la forma y alcance de su 'cierto poder de dirección' sobre el ente coordinado; un poder que estaría, en realidad, autoatribuido en contra de la doctrina constitucional. A su vez, el legislador, dentro de los amplios márgenes con que cuenta para diseñar fórmulas de coordinación provincial, debe asegurar que el grado de capacidad decisoria que conserve el municipio sea tendencialmente correlativo al nivel de interés municipal presente en el asunto de que se trate».

Pues bien, como se ha señalado, este mismo razonamiento sería predicable respecto de la previsión de fórmulas de coordinación autonómica de las diputaciones provinciales. Y, a tal efecto, cabe entender, en sintonía con lo acordado en la sentencia mencionada (STC 111/2016, FJ 12), que, tal y como recuerda la STC 154/2015, de 9 de julio, FJ 6 a), «se trata de que el legislador gradúe el alcance o intensidad de la intervención local 'en función de la relación existente entre los intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos o materias' (SSTC 32/1981, FJ 4; 170/1989, 19 de octubre, FJ 9, y 51/2004, FJ 9, entre muchas; en el mismo sentido, últimamente, SSTC 95/2014, de 12 de junio, FJ 5; 57/2015, de 18 de marzo, FJ 6, y 92/2015, de 14 de mayo, FJ 4)». En definitiva, la autonomía de las entidades coordinadas exige que estas conserven aquel «grado de capacidad decisoria que sea tendencialmente correlativo al nivel de interés presente en el asunto de que se trate» (STC 82/2020, FJ 6).

b) También la normativa básica estatal ha concretado ciertos límites y condiciones a la facultad autonómica de coordinación sobre las diputaciones provinciales. Así, en virtud de la remisión del artículo 59.1 al artículo 10.2 LBRL, se exige, por un lado, que «las actividades o los servicios locales trasciendan el interés propio de las correspondientes entidades [locales], incidan o condicionen relevantemente los de dichas administraciones [el Estado y la comunidad autónoma] o sean concurrentes o complementarios de los de estas»; y, por otro, que la «coherencia de la actuación de las administraciones públicas» no pueda alcanzarse por los procedimientos de cooperación voluntaria o estos resultaran manifiestamente inadecuados por razón de las características de la tarea pública de que se trate.

Este requisito, previsto en la normativa básica estatal, «no es sino una manifestación de la exigencia constitucional de proporcionalidad, entendida, como ya hemos visto, como la obligación de graduar el alcance o intensidad de la intervención de cada nivel territorial 'en función de la relación existente entre los intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos o materias', y que se deriva del reconocimiento constitucional de la autonomía local (ex arts. 137, 140 y 141 CE)» (STC 82/2020, FJ 6).

Asimismo, a fin de poder cumplir con la exigencia constitucional de predeterminación, el propio art. 59.1 LBRL establece una serie de condiciones procedimentales para que se pueda prever dicha facultad autonómica de coordinación sobre las diputaciones provinciales, de forma que estas puedan conocer, con carácter previo, como va a tener lugar aquella. Según este precepto, tal coordinación debe realizarse «mediante la definición concreta y en relación con una materia, servicio o competencia determinados de los intereses generales o comunitarios, a través de planes sectoriales para la fijación de los objetivos y la determinación de las prioridades de la acción pública en la materia correspondiente». Esos planes «deberán tramitarse –tal como dispone el art. 58.2 LBRL al que se remite el

art. 59.1 de la propia LBRL– con la participación de las administraciones afectadas, participación que tiene como propósito último la armonización de los intereses públicos en presencia; lo que ciertamente supone una garantía de la autonomía local, pues implica, por un lado, la participación de los entes locales en la tramitación del plan y, por otro, que cualquier desviación respecto de los intereses locales manifestados mediante su participación en la elaboración de aquel, solo podría justificarse en la armonización de los intereses públicos en presencia» (STC 82/2020, FJ 6).

7. La doctrina constitucional sobre la autonomía y la suficiencia financiera local.

Desde la perspectiva económica, la autonomía de la que gozan los entes locales, tal y como ha tenido ocasión de recordar este tribunal, presenta dos vertientes: la de los ingresos y la de los gastos (SSTC 48/2004, de 25 de marzo, FJ 10, y 82/2020, FJ 7).

a) Desde la vertiente de los ingresos, se ha de partir de lo previsto en el art. 142 CE: «Las Haciendas locales deberán disponer de los medios suficientes para el desempeño de las funciones que la ley atribuye a las Corporaciones respectivas y se nutrirán fundamentalmente de tributos propios y de participación en los del Estado y de las Comunidades Autónomas». Según hemos tenido oportunidad de declarar, esto no significa que se deba garantizar «a las corporaciones locales autonomía económico-financiera en el sentido de que dispongan de medios propios –patrimoniales y tributarios– suficientes para el cumplimiento de sus funciones, sino que lo que dispone es únicamente la suficiencia de aquellos medios» (STC 96/1990, de 24 de mayo, FJ 7; en el mismo sentido, SSTC 179/1985, de 19 de diciembre, FJ 3; 166/1998, de 15 de julio, FJ 10, y 82/2020, FJ 7).

Lo que garantiza la Constitución en relación con las haciendas locales no es, por consiguiente, el principio de autonomía financiera, en sentido estricto, sino el de suficiencia de ingresos, presupuesto indispensable «para posibilitar la consecución efectiva de la autonomía constitucionalmente garantizada» (STC 96/1990, de 24 de mayo, FJ 7). Esta es una manifestación concreta de lo que, con carácter más general, hemos afirmado en otras ocasiones: que el «principio de autonomía que preside la organización territorial del Estado (arts. 2 y 137), ofrece una vertiente económica importantísima, ya que, aun cuando tenga un carácter instrumental, la amplitud de los medios determina la posibilidad real de alcanzar los fines» (STC 237/1992, de 15 de diciembre, FJ 6). Dicho de otro modo: «La autonomía de los entes locales va [...] estrechamente ligada a su suficiencia financiera, por cuanto exige la plena disposición de medios financieros para poder ejercer, sin condicionamientos indebidos y en toda su extensión, las funciones que legalmente les han sido encomendadas» (STC 104/2000, de 13 de abril, FJ 4). En otras palabras: para posibilitar y garantizar el ejercicio de la autonomía local constitucionalmente reconocida en los arts. 137, 140 y 141 CE, los entes locales han de disponer de recursos financieros suficientes [SSTC 96/1990, FJ 7; 331/1993, FJ 2 b); 171/1996, de 30 de octubre, FJ 5; 233/1999, de 16 de diciembre, FFJJ 4 b), y 22; 104/2000, FJ 4, y 82/2020, FJ 7].

Más allá de los tributos propios locales, corresponde, en primera instancia, al Estado, en virtud de su competencia exclusiva en materia de hacienda general (art. 149.1.14 CE), hacer efectivo el principio de suficiencia financiera de las haciendas locales, mediante el ejercicio de la actividad legislativa y en el marco de las disponibilidades presupuestarias [SSTC 179/1985, de 19 de diciembre, FJ 3; 96/1990, de 24 de mayo, FJ 7; 237/1992, de 15 de diciembre, FJ 6; 331/1993, de 12 de noviembre, FJ 2 b); 171/1996, de 30 de octubre, FJ 5; 233/1999, de 16 de diciembre, FJ 22; 104/2000, de 13 de abril, FJ 4, y 48/2004, FJ 10], sin perjuicio de la competencia que igualmente corresponde a las comunidades autónomas a este respecto, dado que, como dispone el mencionado artículo 142 CE, las haciendas locales se nutrirán también de la participación en tributos de las comunidades autónomas.

Esta corresponsabilidad, estatal y autonómica, de garantizar la suficiencia financiera de los entes locales, conlleva que cuando el Estado y/o las comunidades autónomas atribuyan a los gobiernos y administraciones locales nuevas tareas, o amplíen aquellas que ya venían desempeñando, habrán de garantizarles, de igual modo, ingresos suficientes que les permitan hacer frente a la eventual necesidad de gasto que esa nueva atribución de competencias pueda traer consigo. Es decir, si el Estado o las comunidades autónomas atribuye/n a los entes locales nuevas competencias (o amplían el alcance de las ya existentes) serán también constitucionalmente responsables de garantizarles los recursos financieros que les permitan acometer esas nuevas tareas con suficiencia. Este mandato, que cabe derivar directamente del artículo 142 CE, se encuentra, asimismo, recogido en el artículo 9 de la Carta europea de la autonomía local («Boletín Oficial del Estado» núm. 47, de 24 de febrero de 1989).

También en la normativa básica estatal y en el Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana se establece el alcance de la responsabilidad autonómica a la hora de garantizar recursos económicos suficientes a los entes locales. Así, el art. 25.4 LBRL, en la redacción dada por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la administración local, establece la obligación de que la ley, cuando determine las competencias municipales en aquellas materias enunciadas en este mismo precepto, prevea «la dotación de los recursos necesarios para asegurar la suficiencia financiera de las entidades locales». Exigencia esta que, según hemos declarado, se ve extendida a aquellos ámbitos no incluidos en el listado del art. 25.2 LBRL, pues las

«competencias propias» municipales no son solo las atribuidas dentro de los márgenes del art. 25.2 LBRL, sino que resultan igualmente de previsiones generales de esta ley básica estatal (arts. 2.1 y 7.1 LBRL) que han permanecido inalteradas (STC 41/2016, de 3 de marzo, FJ 10).

Por su parte, el art. 64.2 in fine del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana, al tiempo que establece que «[m]ediante ley de les Corts se procederá a la descentralización en favor de los ayuntamientos de aquellas competencias que sean susceptibles de ello, atendiendo a la capacidad de gestión de los mismos», precisa, acto seguido, que «[e]sta descentralización irá acompañada de los suficientes recursos económicos para que sea efectiva».

Si bien la garantía de la suficiencia de recursos financieros prevista en los preceptos básicos y estatutarios que acabamos de mencionar se refiere a los ayuntamientos, se ha de entender que la misma es asimismo predicable de las diputaciones provinciales, pues, en otro caso, difícilmente estas podrían cumplir con la función que, de manera principal, les define, en tanto que órgano de gobierno de una entidad local constitucionalmente garantizada, «determinada por la agrupación de municipios» (art. 141.1 CE): la asistencia y cooperación económica a los municipios, especialmente los de menor capacidad económica y de gestión [tal y como dispone el art. 36.1 b) LBRL; STC 82/2020, FJ 7].

Este apoyo a los municipios radicados en su ámbito territorial es el núcleo de la actividad de la provincia (STC 111/2016, de 9 de junio, FJ 9), actividad que se traduce «en la cooperación económica a la realización de las obras y servicios municipales, y [...] es llevada a la práctica a través del ejercicio de su capacidad financiera o de gasto público [...]. Es esta actuación cooperadora, pues, la que cabe identificar como el núcleo de la autonomía provincial» (STC 109/1998, de 21 de mayo, FJ 2; en sentido similar, STC 102/2013, de 25 de abril, FJ 5).

De la caracterización constitucional de la provincia como entidad local determinada por la «agrupación de municipios» (art. 141.1 CE) cabe derivar, por consiguiente, que tanto aquella (la provincia) como estos (los municipios) «responden a un ámbito normalmente común de intereses, pues los municipios son los destinatarios principales o directos de las competencias que hemos denominado instrumentales de asistencia, cooperación y coordinación características de la provincia [...]» (art. 141.1 CE; STC 107/2017, de 21 de septiembre, FJ 4). Así, en efecto, la Constitución, al configurar la provincia como agrupación de municipios, está regulando el nivel local de gobierno como un sistema integrado por dos entidades, los municipios y la provincia. Dos entidades que forman parte de una misma comunidad política local que determina que no existan propiamente intereses provinciales opuestos a los municipales, pues precisamente la función de la provincia es garantizar la prestación integral de los servicios de competencia municipal y el ejercicio de las competencias municipales» (STC 82/2020, FJ 7).

b) Desde la vertiente de los gastos se ha de tener presente lo que ya señalamos en otras ocasiones: que, aunque la Constitución únicamente se refiere a la «suficiencia de medios» cuando alude a las haciendas locales (art. 141 CE), resulta evidente que la autonomía de los gobiernos y administraciones locales, en general, y de las provincias, en particular, desde un punto de vista financiero, no se agota ahí (STC 48/2004, de 25 de marzo). Como sostuvimos en la STC 109/1998, de 21 de mayo, en relación con la autonomía financiera de las provincias, «si bien el art. 142 CE solo contempla de modo expreso la vertiente de los ingresos, no hay inconveniente alguno en admitir que tal precepto constitucional, implícitamente y en conexión con el art. 137 de la norma suprema consagra, además del principio de suficiencia de las haciendas locales, la autonomía en la vertiente del gasto público, entendiendo por tal la capacidad genérica de determinar y ordenar, bajo la propia responsabilidad, los gastos necesarios para el ejercicio de las competencias referidas» (FJ 10). De hecho, tal y como hemos señalado ya en otras ocasiones, «aunque el soporte material de la autonomía financiera son los ingresos y en tal sentido la Constitución configura como principio la suficiencia de recursos [...], la autonomía financiera está configurada más por relación a la vertiente del gasto (como capacidad para gastar [...]) que con relación al ingreso –como capacidad para articular un sistema suficiente de ingresos–» (STC 104/2000, de 13 de abril, FJ 4).

Esta autonomía local, en la vertiente de gasto, entraña, al menos, dos exigencias: en primer lugar, «la plena disponibilidad» por las corporaciones locales de sus ingresos, «sin condicionamientos indebidos y en toda su extensión, para poder ejercer las competencias propias», doctrina esta que, vertida inicialmente en relación con la autonomía de gasto de las comunidades autónomas, venimos aplicando a los entes locales desde nuestra STC 237/1992, de 15 de diciembre; y, en segundo lugar, la capacidad de decisión sobre el destino de sus fondos, también sin condicionamientos indebidos. «Solamente así, en rigor, asegurando prima facie la posibilidad de decidir libremente sobre el destino de los recursos, adquiere pleno sentido la garantía de la suficiencia de ingresos ‘para el desempeño de las funciones que la ley atribuye a las corporaciones respectivas’, según la dicción literal del mencionado art. 142 CE» (STC 109/1998, FJ 10). De este modo, la autonomía de gasto no entraña solo la libertad de los órganos de gobierno «en cuanto a la fijación del destino y orientación del gasto público», sino también «para la cuantificación y distribución del mismo dentro del marco de sus competencias» (SSTC 13/1992, FJ 7; 68/1996, FJ 10, y 82/2020, FJ 7).

El reconocimiento de esta amplia autonomía de gasto provincial no quiere decir que el ámbito sobre el que la misma se proyecta constituya una «esfera total y absolutamente resistente a cualquier mínima incidencia o afectación proveniente de otros niveles de gobierno», dado que «lo que la Constitución veda de una forma

terminante y sin excepciones no es sino el menoscabo del núcleo esencial o reducto indisponible de la institución, estrictamente». Quiere ello decir que dicha autonomía local en el ámbito económico, y, concretamente, en la vertiente del gasto, «puede ser restringida por el Estado y las comunidades autónomas», siempre y cuando esa restricción se lleve a cabo «dentro de los límites establecidos en el bloque de la constitucionalidad» (STC 109/1998, de 21 de mayo, FJ 10), por ejemplo, en virtud de las facultades coordinadoras (STC 82/2020, FJ 7).

Ahora bien, esta facultad de coordinación, como ya señalamos anteriormente, también tiene sus límites. En concreto, «lo que se encuentra vedado al legislador, tanto estatal como autonómico, para preservar el reducto esencial e indisponible de la autonomía provincial en su vertiente presupuestaria, es la ausencia de graduación del alcance o intensidad de la coordinación en función de la relación existente entre los intereses locales y supralocales o comunitarios dentro de tales asuntos o materias». De este modo, «la eventual vulneración de la autonomía provincial en la vertiente del gasto público no derivaría del simple hecho de que una ley autonómica conllevara unas cargas económicas y unas obligaciones para las diputaciones provinciales, sino del hecho de que en la ley autonómica se determinasen aquellas, sin tener en cuenta la relación existente entre los intereses locales y supralocales concurrentes» (STC 82/2020, FJ 10).

8. Aplicación de la jurisprudencia constitucional a los preceptos impugnados.

Una vez expuesta nuestra doctrina sobre el significado y alcance de la garantía constitucional de la autonomía local (fundamento jurídico 5), las limitaciones que de ella se derivan para los legisladores estatal y autonómico (fundamento jurídico 6), así como la doctrina sobre la autonomía y suficiencia financiera local (fundamento jurídico 7), nos encontramos en disposición de iniciar el enjuiciamiento de los concretos preceptos impugnados.

En la medida en que el recurso de inconstitucionalidad se sostiene, de manera principal, sobre la alegación de la presunta «infracción de la garantía institucional de la autonomía provincial» (arts. 137 y 141 CE), como consecuencia de que en la ley impugnada se impone la participación forzosa de las diputaciones provinciales en la dotación económica del fondo de cooperación municipal que la propia ley crea, lo más conveniente es llevar a cabo, en primer lugar, un análisis de esta cuestión, pues la respuesta que se ofrezca a la misma determinará, decisivamente, el análisis de las demás alegaciones, más específicas, que tienen que ver con la presunta vulneración del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana (arts. 66.3 y 64.3 EACV), así como de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local (arts. 10 y 59 LBRL).

A tal efecto, se ha de partir del análisis de los motivos esgrimidos por los recurrentes. En su opinión, la declaración de interés general de la Comunitat Valenciana, de conformidad con el art. 66.3 EACV, de la «función de asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica» de las diputaciones provinciales a los municipios, al objeto de que aquellas participen en la financiación básica de estos a través del fondo de cooperación municipal, carece de justificación material, ya que dicha función forma parte del ámbito competencial de las diputaciones, según prevé el art. 36.1 b) LBRL, y responde, por tanto, a «las relaciones ordinarias de prestación de servicios por parte de las diputaciones a los ayuntamientos». Por eso, según alegan, la ley impugnada, escudándose en ese supuesto «interés general», habrá incurrido en un vicio de arbitrariedad constitucionalmente vedado, al haber sustraído unas competencias que son propias de las diputaciones provinciales, afectando así al núcleo de su autonomía constitucionalmente garantizada.

Se ha de observar, sin embargo, que, en realidad, dicha declaración de interés general, en contra de lo que sostienen los recurrentes, sí tiene una clara justificación o, más bien, una finalidad que sirve de justificación, tal y como expresamente se dispone, por un lado, en el preámbulo de la ley impugnada, y, por el otro, en su propio articulado, en concreto, en los apartados 1 y 3 del artículo 2. En efecto, en el preámbulo se afirma expresamente que «[e]s necesario un sistema de financiación local, en el ámbito de la Comunitat Valenciana, que sea eficiente y estructurado y fortalezca el nivel básico, el municipal, donde radica el poder político y la representación democrática más próxima a la ciudadanía». Y, a tal efecto, se añade que «esta ley profundiza en la garantía de un sistema estable de financiación local con el objetivo de asegurar una gestión pública de calidad en el ejercicio de las competencias municipales», mediante la creación del fondo de cooperación municipal, en desarrollo de lo previsto en el art. 64.3 EACV. Además, se da cuenta de que con esta nueva ley se sustituye el anterior fondo, creado por el art. 201 de la Ley 8/2010, de 23 de junio, de régimen local de la Comunitat Valenciana, que preveía la participación voluntaria de las diputaciones provinciales en su dotación económica, y que se manifestó disfuncional, en tanto que los municipios recibían financiación básica sustancialmente diferente en función de la provincia a la que pertenecieran, pues no todas las diputaciones participaban en igual medida en la dotación del referido fondo.

A mayor abundamiento, se sostiene en el propio preámbulo que en la financiación básica de los municipios de la Comunitat Valenciana concurren fuertes intereses autonómicos, en la medida en que las comunidades autónomas son, junto con el Estado, responsables de garantizar la suficiencia financiera de los entes locales, siendo precisamente esto lo que motiva que se declaren de interés general de aquella las funciones de asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica de las diputaciones provinciales a los municipios, «configurándose la participación de las diputaciones como una necesidad básica para el desarrollo de este fondo».

Se añade, además, que esa cofinanciación del fondo de cooperación municipal por la Generalitat Valenciana y las diputaciones provinciales «se debe efectuar conforme al principio de proporcionalidad y equidad territorial, con el objeto de garantizar que toda la ciudadanía reciba un nivel mínimo de prestaciones en los servicios públicos locales y que no se produzca ningún tipo de diferencias injustificadas en la financiación de los municipios por su ubicación territorial».

A continuación, apoyándose en nuestra STC 82/2020, de 15 de julio, se afirma que «la provincia, en cuanto entidad local 'determinada por la agrupación de municipios' (art. 141.1 CE), tiene como núcleo de su actividad el apoyo a los municipios radicados en su ámbito territorial (STC 111/2016, de 9 de junio, FJ 9); actividad que se traduce 'en la cooperación económica a la realización de las obras y servicios municipales, y que es llevada a la práctica a través del ejercicio de su capacidad financiera o de gasto público por parte del ente provincial. Es esta actuación cooperadora, pues, la que cabe identificar como el núcleo de la autonomía provincial' (STC 109/1998, de 21 de mayo, FJ 2)».

En esta misma línea, se sostiene que «la caracterización constitucional de la provincia como 'agrupación de municipios' (art. 141.1 CE) supone, precisamente, que unas y otros responden a un ámbito normalmente común de intereses, pues los municipios son los destinatarios principales o directos de las competencias instrumentales de asistencia, cooperación y coordinación características de la provincia como entidad local 'determinada por la agrupación de municipios' (art. 141.1 CE) [...]. Así, en efecto, la Constitución, al configurar la provincia como agrupación de municipios, está regulando el nivel local de gobierno como un sistema integrado por dos entidades, los municipios y la provincia. Dos entidades que forman parte de una misma comunidad política local que determina que no existan propiamente intereses provinciales opuestos a los municipales, pues precisamente la función de la provincia es garantizar la prestación integral de los servicios de competencia municipal y el ejercicio de las competencias municipales».

Por su parte, en el apartado 1 del artículo 2 de la ley impugnada se afirma que la finalidad del fondo de cooperación municipal es «garantizar la suficiencia financiera de las entidades locales de la Comunitat Valenciana y potenciar su autonomía local sobre la base del principio de subsidiariedad, financiando globalmente su actividad»; y en el apartado 3 se señala que «[e]ste fondo promoverá el equilibrio económico de los entes locales de la Comunitat Valenciana y la realización interna del principio de solidaridad, al objeto de contribuir a que los diferentes núcleos y las entidades de población cuenten con la dotación adecuada para la prestación de los servicios de competencia local».

En definitiva, lo que justifica la creación del fondo de cooperación municipal y la participación económica en el mismo de las diputaciones provinciales con carácter obligatorio, según se deriva de la ley impugnada, no es otra cosa que garantizar la suficiencia financiera de todos los municipios (y entidades locales menores) de la Comunitat Valenciana, posibilitando así que todos los ciudadanos valencianos, con independencia de que su municipio se encuentre ubicado en el territorio de una u otra provincia, reciban un nivel básico equivalente de prestaciones en los servicios públicos locales, lo que no sucedía con el sistema anterior, basado en el principio de voluntariedad, en tanto que las aportaciones de las diputaciones al entonces vigente fondo de cooperación municipal eran muy dispares, lo que motivaba que la financiación de los municipios fuera diferente en función de la provincia en que se encontraran territorialmente encuadrados.

Vista, pues, cual es la justificación que ofrece la propia ley impugnada sobre esta primera cuestión controvertida, acto seguido tenemos que preguntarnos si la misma resulta constitucionalmente asumible, en tanto que, en realidad, lo que la Ley 5/2021 hace es establecer un mecanismo autonómico de financiación municipal que además de estar integrado por fondos propios de la comunidad autónoma se dota también, con carácter obligatorio, de recursos económicos provenientes de la hacienda provincial, a determinar en los planes sectoriales que se vayan aprobando anualmente. Respecto de los primeros (los fondos autonómicos), lógicamente, ningún reproche cabe hacer, en tanto que es obligación de las comunidades autónomas, junto con el Estado, garantizar la suficiencia financiera de los gobiernos y administraciones locales (art. 142 CE). Por lo que se refiere a los recursos económicos provinciales es preciso, sin embargo, realizar una explicación adicional.

En principio, resulta inobjetable la finalidad a que se dedican esos recursos, la financiación municipal, pues, como hemos recordado ya, la función esencial, o más característica, de las diputaciones provinciales es precisamente proporcionar asistencia económica (además de jurídica y técnica) a los municipios radicados en su ámbito territorial (SSTC 109/1998, de 21 de mayo, FJ 2; 102/2013, de 25 de abril, FJ 5, y 111/2016, de 9 de junio, FJ 9).

La cuestión controvertida, por consiguiente, no es esta sino la de dilucidar si es constitucionalmente posible que una comunidad autónoma pueda, primero, declarar de interés supralocal una competencia propia de la diputación provincial como la prevista en el apartado b) del art. 36.1 LBRL, dado su carácter general «asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los Municipios, especialmente lo de menor capacidad económica y de gestión»; y, de ser así, determinar, en segundo término, si en ejercicio de sus facultades de coordinación puede establecer con carácter obligatorio que una parte de los recursos económicos provinciales se integre en un fondo autonómico de financiación municipal, sin que ello suponga una afectación constitucionalmente intolerable de la autonomía provincial en su vertiente financiera.

La primera cuestión ya fue resuelta en sentido positivo por este tribunal en la STC 27/1987, en la que se consideró constitucional la Ley 2/1983, de 4 de octubre, por la que se declararon de interés general para la Comunitat Valenciana determinadas funciones propias de las diputaciones provinciales, entre las que se encontraba la de «cooperación y asistencia jurídica, económica y técnica de los municipios» [art. 2.1 g)], asumiendo la Comunitat Valenciana la coordinación de dichas funciones provinciales cuando afecte a servicios o competencias propias de la misma [art. 2.2 b]. En esa resolución consideramos, en efecto, que no habría inconveniente para entender que no se vulnera la garantía constitucional de la autonomía local si una comunidad autónoma (la valenciana, en este caso), en aplicación de las previsiones del art. 59.1 LBRL, en relación con el art. 10.2 del mismo texto legal, y del art. 66.3 EACV, declara de interés general aquella función de la provincia de asistencia y cooperación a los municipios, con el fin de proceder a su coordinación, siempre y cuando se cumplan las condiciones que dichos preceptos establecen (predeterminación y proporcionalidad). Y concluimos, en consecuencia, que «no es correcto afirmar que se haya producido con ello un vaciamiento competencial de la autonomía provincial, pues la coordinación no entraña la sustracción de competencias propias de las entidades coordinadas, sino que implica tan solo un límite al ejercicio de las mismas» (STC 27/1987, de 27 de febrero, FJ 5).

En efecto, el reconocimiento constitucional de la autonomía provincial (arts. 137 y 141 CE), especialmente amplio en lo relativo a la autonomía de gasto, no quiere decir que el ámbito sobre el que la misma se proyecte constituya una «esfera total y absolutamente resistente a cualquier mínima incidencia o afectación proveniente de otros niveles de gobierno», dado que «lo que la Constitución veda de una forma terminante y sin excepciones no es sino el menoscabo del núcleo esencial o reducto indisponible de la institución, estrictamente». Es decir, la autonomía local (provincial en este caso) en el ámbito económico, y, concretamente, en la vertiente de gasto, «puede ser restringida por el Estado y las comunidades autónomas», siempre y cuando esa restricción se lleve a cabo «dentro de los límites establecidos en el bloque de la constitucionalidad» (STC 109/1998, de 21 de mayo, FJ 10), por ejemplo, en virtud del ejercicio de las facultades de coordinación (STC 82/2020, FJ 7).

Coordinación que, como ha tenido ocasión de declarar este tribunal (SSTC 32/1983, de 28 de abril; 42/1983, de 20 de mayo; y 27/1987, de 27 de febrero, entre otras), «implica 'la fijación de medios y de sistemas de relación que hagan posible la información recíproca, la homogeneidad técnica en determinados aspectos y la acción conjunta' de las administraciones coordinadora y coordinada en el ejercicio de sus respectivas competencias, de manera que se logre la integración de actos parciales en la globalidad del sistema, integración que la coordinación persigue para evitar contradicciones y reducir disfunciones que, de subsistir, impedirían o dificultarían el funcionamiento del mismo. Así entendida, la coordinación constituye un límite al pleno ejercicio de las competencias propias de las Corporaciones Locales» (STC 27/1987, FJ 2).

Pues bien, no cabe apreciar ahora ninguna razón para entender que esta jurisprudencia no sea aplicable a la ley aquí enjuiciada en lo que se refiere a este concreto aspecto: la declaración de interés autonómico o supralocal de la función de asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica de las diputaciones a los municipios al objeto de la participación de aquellas en la financiación básica de estos a través del fondo de cooperación municipal. Indudablemente, la Comunitat Valenciana, en tanto que competente en materia de régimen local (art. 49.1.8 EACV), tiene interés en el ejercicio que unas entidades locales (las provinciales) hagan de su función asistencial y cooperadora con respecto a otras (las municipales), todas ellas integrantes de su ámbito territorial. Y ello, incluso, aunque, como es el caso, tal asistencia económica se imponga de manera coercitiva, si bien limitada, en la medida en que se establece la obligación, a concretar en el plan sectorial correspondiente, de que las diputaciones aporten parte de sus recursos económicos a la dotación del fondo de cooperación municipal. De este modo, el legislador autonómico configura un mecanismo de financiación municipal que si bien se ha de nutrir en su mayor parte de recursos propios de la comunidad autónoma, sin embargo, se puede complementar con recursos económicos provenientes de las diputaciones provinciales, sin que ello tenga por qué suponer una intromisión constitucionalmente intolerable en su ámbito de autonomía, en la medida en que, como se ha destacado ya, es competencia esencial de las diputaciones provinciales, precisamente, cooperar y asistir económicamente a los municipios de su ámbito territorial (STC 109/1998, FJ 2). Expresado en otros términos, con la obligación de contribuir a la dotación financiera del fondo de cooperación municipal que se impone en la ley impugnada a las diputaciones provinciales no se estaría obligando a estas a hacer algo distinto de aquello a lo que están obligadas constitucional y legalmente. Lo que no quiere decir, lógicamente, que la comunidad autónoma no disponga de límites a la hora de ejercitar esa facultad de coordinación; unos límites que se encuentran en la prohibición de privar, de manera sustancialmente relevante, a las entidades locales coordinadas (las diputaciones provinciales) de esa competencia propia y nuclear de asistencia y cooperación a los municipios de su ámbito territorial, hasta el punto de colocarlas en una posición de subordinación jerárquica o cuasi jerárquica, agotando así su propio ámbito de decisión en la materia.

Pues bien, del contenido de la ley impugnada no se deriva que tales límites hayan sido superados. Y es que, tal y como dejamos sentado en relación con las consignaciones presupuestarias que, en concepto de cooperación económica para inversiones en obras y servicios municipales, constituían el sustrato financiero del plan único de obras y servicios de Cataluña a cargo de las diputaciones provinciales, se ha de entender que la exigibilidad de ese deber jurídico de cooperación trae causa no solo del plan único y de su regulación por el legislador

autonómico, «sino de la propia competencia nuclear de cooperación económica a favor de los municipios, que a los entes provinciales incumbe, para realizar uno de los fines propios y específicos de la provincia, cual es el de 'asegurar la prestación integral y adecuada en la totalidad del territorio provincial de los servicios de competencia municipal' [art. 31.2 a) LBRL]» (STC 109/1998, FJ 11). Pues bien, en el caso presente, también cabe entender que ese deber de aportación de recursos económicos propios para la dotación del fondo de cooperación municipal que se impone a las diputaciones provinciales por la ley impugnada trae igualmente causa de la competencia nuclear de cooperación y asistencia a los municipios de su ámbito territorial que a estas les corresponde, de modo que habrá que estar a la concreción que, en cada momento, se haga de esa facultad de coordinación, a través del plan sectorial correspondiente, para determinar si se han desbordado, o no, aquellos límites, que derivan directamente de la garantía constitucional de la autonomía local, en este caso, en su vertiente financiera. Ello conlleva que la competencia provincial de cooperación y asistencia económica a los municipios de su territorio no se puede ver agotada por su canalización a través del fondo de cooperación municipal; por el contrario, debe quedar un amplio margen a las diputaciones provinciales para ejercer dicha competencia autónomamente. Así lo establecimos en la referida sentencia sobre el plan único de obras y servicios de Cataluña, al entender que al agotar este prácticamente tal función de cooperación se producía una lesión de la autonomía provincial [STC 109/1998, FJ 13; en un sentido parejo, en relación con las mancomunidades de la Comunitat Valenciana, la STC 105/2019, FJ 6 c)], y así cabe entenderlo en el caso presente, de manera tal que, cuando se determine en cada plan sectorial la aportación económica de cada diputación provincial, ha de restar a estas un amplio margen de decisión autónoma para el ejercicio de su nuclear función de asistencia y cooperación económica a los municipios de su territorio.

Justificada la declaración de interés supralocal o autonómico de la facultad provincial de asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los municipios de su ámbito territorial, y la legitimidad de la intervención de la Comunitat Valenciana en ejercicio de su facultad de coordinación, se ha de comprobar a continuación si se cumple la condición de que en la concreción de dicha coordinación, a través de los planes sectoriales correspondientes, queda suficientemente garantizada la participación de las diputaciones provinciales a fin de armonizar los intereses públicos afectados, esto es, si el legislador ha graduado el alcance o intensidad de la propia coordinación en función de la relación existente entre los intereses locales y supralocales o comunitarios existente en tales asuntos o materias (SSTC 32/1981, FJ 4; 170/1989, 19 de octubre, FJ 9; 51/2004, FJ 9; 95/2014, de 12 de junio, FJ 5; 57/2015, de 18 de marzo, FJ 6; 92/2015, de 14 de mayo, FJ 4; 154/2015, de 9 de julio, FJ 6, y 82/2020, FFJJ 6 y 9).

A tal efecto, se ha de tener en cuenta que en la elaboración del plan sectorial de financiación básica del fondo de cooperación municipal se prevé la participación de las diputaciones provinciales «con la finalidad de armonizar los intereses públicos afectados a través de la comisión de colaboración y coordinación del Fondo de Cooperación Municipal» (apartado 2 del artículo 5 de la Ley 5/2021). La referida comisión está integrada por un total de dieciocho miembros (art. 11): siete, de extracción autonómica (incluida la Presidencia y las vicepresidencias primera y segunda); seis, en representación de las diputaciones (las personas titulares de las presidencias de las diputaciones provinciales, o las personas que designen para su sustitución, que ostentarán las vicepresidencias terceras, y una persona designada por cada una de las diputaciones provinciales, que ostente las responsabilidades en materia de hacienda); uno, del ámbito de la Federación Valenciana de Municipios y Provincias (su presidente o persona que designe en su sustitución); y cuatro, titulares de alcaldías designados por los órganos competentes de la Federación. De este modo, pese a encontrarse en una posición minoritaria, queda garantizada la participación de las tres diputaciones provinciales valencianas, de manera conjunta o a título individual, en defensa de sus propios intereses, en la implementación, el seguimiento y el control de la ejecución anual del fondo de cooperación municipal, así como en el proceso de elaboración del plan sectorial de financiación básica de dicho fondo, que, en último término, corresponde aprobar al Consell de la Generalitat. Será después el específico contenido de dicho plan sectorial, es decir, la concreta aportación económica al fondo que se acuerde anualmente para cada diputación, lo que, dado el caso, habrá que examinar para ver si es reflejo, o no, de una ponderación adecuada de los intereses públicos en presencia: tanto los locales (entre los que se encuentran los provinciales, pero también los municipales) como los supralocales, tal y como hemos venido exigiendo en repetidas ocasiones [SSTC 152/2016, de 22 de septiembre, FJ 6; 107/2017, FJ 4 a); 92/2018, y 82/2020, FJ 5].

En razón de todo ello, ningún reparo de inconstitucionalidad hay que hacer a la ley impugnada en cuanto que, según se ha apuntado ya, la participación forzosa de las diputaciones provinciales en planes y programas autonómicos no sectoriales ha sido considerada por este tribunal conforme con la autonomía local constitucionalmente garantizada (arts. 137, 141 y 142 CE), siempre que cumpla determinadas condiciones: (i) respetar el derecho de participación de las diputaciones en los asuntos que conciernen a la comunidad provincial; (ii) destinar las aportaciones recabadas de las diputaciones a su respectivo ámbito territorial; y (iii) no agotar, anular o hacer desaparecer la competencia provincial nuclear de cooperación económica del art. 36.1 b) LBRL (STC 109/1998, de 21 de mayo, FFJJ 7 y 13). Y la Ley 5/2021 cumple estas condiciones: (i) los arts. 5.2 y 11 garantizan la participación de las diputaciones afectadas en la comisión preparatoria del plan sectorial de financiación básica del fondo; (ii) el art. 8.2 garantiza que los recursos de las diputaciones se destinen «a los municipios y entidades locales menores de su provincia»; y (iii) no se restringe desproporcionadamente la

competencia provincial de cooperación económica propia de la diputación, si bien esta exigencia deberá verificarse, en cada momento, con ocasión del plan de financiación a que remite la ley, aprobado, como ya hemos señalado, con participación de las diputaciones provinciales.

Así pues, habrá que estar a lo que determinen los correspondientes planes sectoriales de financiación que se vayan aprobando anualmente por el Consell de la Generalitat, con la participación de la comisión de colaboración y coordinación prevista en la propia ley (art. 10), que concretarán la aportación financiera de cada provincia a la dotación de dicho fondo de cooperación municipal, a fin de dilucidar si se respeta el núcleo de la autonomía provincial constitucionalmente garantizada.

La debida atención al principio de proporcionalidad en la concreta determinación de dichas aportaciones resultará, por consiguiente, determinante para decidir si la autonomía de las provincias concernidas (en su vertiente financiera) se ha visto o no vulnerada. Lo que, en ningún caso, podrá hacer el Consell de la Generalitat al aprobar el plan sectorial es privar a las diputaciones provinciales de su territorio de poder ejercer, de manera autónoma, la función que las define en tanto que órganos de gobierno de las respectivas provincias (la asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los municipios de su ámbito geográfico), lo que ocurriría si en algún plan sectorial anual de financiación básica del fondo de cooperación municipal se les obligase a realizar una aportación económica tan elevada que comprometiese su autonomía presupuestaria. Dicho de otro modo, la obligación autonómica de contribuir a la suficiencia financiera de la hacienda municipal no se puede suplir mediante el expediente de obligar a que sea la hacienda provincial la que nutra económicamente con sus fondos a aquella, si de ese modo se pusiera en riesgo la propia autonomía financiera o presupuestaria provincial. De hacerlo así, la Comunitat Valenciana se estaría situando en una posición de control de una parte esencial de las decisiones que integran el núcleo de la autonomía de sus provincias, como son las que tienen que ver con el destino que se le dé a una parte relevante de sus recursos económicos (autonomía de gasto), lo que significaría que el ejercicio de las competencias provinciales quedaría supeditado, en buena medida, al poder de decisión autonómico, algo que, como se ha señalado, resultaría intolerable en términos de respeto a la autonomía provincial constitucionalmente garantizada (arts. 137 y 141 CE).

La realidad demuestra que estos límites han sido respetados por los planes sectoriales de financiación aprobados por el Gobierno autonómico en 2022 y 2023 (acuerdos de 17 de junio de 2022 y 24 de marzo de 2023, respectivamente, publicados en el «Diari Oficial de la Generalitat Valenciana» de 2 de agosto de 2022 y 24 de marzo de 2023). El primero fijó para la propia Generalitat la cantidad de 40 000 000 € y para las diputaciones de Alicante, Castellón y Valencia, 13 457 645 €, 6 063 840 € y 20 478 515 €, respectivamente. Y el segundo aumentó las cuantías a 50 000 000 € para la comunidad autónoma y 16 974 354 €, 7 427 624 € y 25 598 022 € para cada una de las diputaciones antes dichas, en el mismo orden. Si tomamos en consideración que el presupuesto de estas diputaciones ascendió en el último ejercicio (2023) a 325 740 726,89 € (presupuesto consolidado del ejercicio 2023 aprobado por la Diputación de Alicante, «Boletín Oficial de la Provincia» núm. 17, de 25 de enero de 2023), 188 263 501,33 € (aprobación inicial publicada en el «Boletín Oficial de la Provincia de Castellón» núm. 150, de 15 de diciembre de 2023), y 646 108 540,36 € (aprobación definitiva publicada en el «Boletín Oficial de la Provincia de Valencia» núm. 250, de 30 de diciembre de 2022), la conclusión solo puede ser que a las diputaciones valencianas les resta un amplísimo margen para ejercer su autonomía de gasto, sin que, por tanto, se pueda considerar vulnerada su autonomía provincial constitucionalmente garantizada. Las aportaciones exigidas a cada una de las diputaciones provinciales representan aproximadamente un 5 por 100 de su presupuesto, y la suma total exigida a las tres equivale a la cantidad aportada globalmente por la comunidad autónoma. Mientras se mantengan este carácter equitativo de las participaciones de la comunidad autónoma, por una parte, y de las tres diputaciones provinciales, por otra, y los porcentajes aproximados de las aportaciones exigidas a cada una de las diputaciones en relación con la cuantía global de sus presupuestos, no hay objeción constitucional al mencionado plan desde la perspectiva de la autonomía provincial, sin que lo anterior implique perjuicio alguno sobre impugnaciones planteadas ante la jurisdicción ordinaria.

En definitiva, habrá que estar, en cada momento, al contenido concreto del plan sectorial que se apruebe para determinar si, efectivamente, se ha llevado a cabo una graduación adecuada del alcance o intensidad de la coordinación en atención a los intereses locales y supralocales afectados, sin que, a este respecto, quepa considerar que la ley impugnada infringe tal condición, en la medida en que en ella se prevé, tan solo, esa facultad de coordinación, a ejercer por el Consell de la Generalitat, con la participación de las propias diputaciones afectadas a través de la comisión de colaboración y coordinación, sin predeterminar su alcance o intensidad. Y, por ello, cabe concluir, con carácter general, que la Ley 5/2021, de 5 de noviembre, de la Generalitat, reguladora del fondo de cooperación municipal de los municipios y entidades locales menores de la Comunitat Valenciana, por el solo hecho de imponer la participación forzosa de las diputaciones provinciales en la dotación económica del fondo de cooperación municipal creado por la misma, no vulnera la autonomía provincial constitucionalmente garantizada en los arts. 137, 141 y 142 CE, ajustándose, además, a lo previsto en la legislación vigente (arts. 10.2 y 59 LBRL y art. 66.3 EACV), así como a la doctrina constitucional (entre otras, SSTC 27/1987, 109/1998, 105/2019 y 82/2020).

A partir de estas premisas, corresponde, por último, en relación con cada uno de los preceptos impugnados, concluir lo siguiente:

– Por lo que se refiere al art. 2.2, que prevé la declaración de interés general de la Comunitat Valenciana de las funciones de asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica de las diputaciones provinciales a los municipios, al objeto de la participación de las diputaciones en la financiación básica de los municipios a través del fondo de cooperación municipal, no es posible realizar reproche constitucional alguno, en la medida en que, como se ha señalado, no conlleva ninguna vulneración de la autonomía provincial constitucionalmente garantizada (arts. 137, 141 y 142 CE) ni de la normativa estatutaria (arts. 49.1.8, 63.2 y 3, 64.3 y 66.3 EACV) y básica estatal sobre régimen local (arts. 10.2 y 59 LBRL), ajustándose, además, a la doctrina constitucional sobre la materia (entre otras, SSTC 27/1987, 109/1998, 105/2019 y 82/2020).

– En relación con el inciso «y las diputaciones provinciales» del artículo 5.1, se ha de señalar que la integración de las diputaciones provinciales, junto con la Generalitat, en el fondo de cooperación municipal, a fin de fijar un sistema estable y permanente de financiación a los municipios valencianos, y el hecho de que dicho fondo se organice mediante la aprobación anual de un plan sectorial de financiación básica, aprobado por el Consell de la Generalitat, con la participación de la comisión de colaboración y coordinación prevista en la propia ley, de la que forman parte dos representantes de cada una de las diputaciones provinciales, son cuestiones que, en sí mismas, no plantea problema alguno de constitucionalidad, dada la caracterización constitucional de la provincia como entidad local con personalidad jurídica propia determinada por la agrupación de municipios, cuyo gobierno está encomendado a las diputaciones (art. 141.1 y 2 CE), la competencia autonómica sobre régimen local (art. 49.1.8 EACV), la facultad autonómica de coordinación que se reconoce en los preceptos estatutarios y de la legislación básica estatal antes citados, y la doctrina constitucional que exige que dicha coordinación se lleve a efecto por medio de la planificación (plan sectorial) en el que participen también las administraciones coordinadas (en este caso, las propias diputaciones provinciales), en atención a sus propios intereses.

– En congruencia con lo afirmado en el punto anterior, tampoco cabe apreciar tacha de constitucionalidad alguna en relación con los incisos «en el que participarán las diputaciones provinciales» e «y cada diputación provincial» del apartado 2 del artículo 5, que se refieren a la participación obligatoria de las diputaciones provinciales en el plan sectorial de financiación básica del fondo de cooperación municipal y la determinación de las cuantías globales a aportar por cada diputación.

– De igual modo, tampoco es posible hacer reproche alguno de inconstitucionalidad al apartado 5 de este artículo 5, impugnado en su totalidad. Este precepto se refiere a la obligación de que las diputaciones provinciales, antes de la aprobación de sus proyectos de presupuesto, lo pongan en conocimiento del departamento competente en régimen local a fin de que este, en el plazo de quince días, pueda manifestar objeciones respecto a aquellas previsiones presupuestarias que supongan infracción de las directrices de coordinación. En realidad, lo previsto en esta disposición no es más que una consecuencia que se deriva de la propia facultad de coordinación reconocida a favor de la Comunidad Autónoma Valenciana y que, según se ha señalado ya, cabe entender ajustada a la Constitución, así como a la normativa estatutaria y básica estatal, y a la doctrina constitucional.

– Idéntico argumento cabe esgrimir en relación con la impugnación del apartado 6 del artículo 5, que se refiere a que, sin perjuicio de las facultades autonómicas de impugnación de los actos y acuerdos de las diputaciones provinciales que infrinjan las normas y obligaciones derivadas de la ley impugnada, el Consell puede requerir a la persona titular de la presidencia de la diputación de que se trate, cuando advierta que dichas infracciones se han cometido, a que respeten las directrices de coordinación, con indicación de las rectificaciones o subsanaciones que procedan. Como se puede fácilmente apreciar, se trata tan solo de una previsión que busca que las directrices de coordinación se cumplan (o dejen de incumplir), y, dado el caso, que se repare tal incumplimiento, por lo que, aceptada la constitucionalidad de la coordinación, ningún reparo de constitucionalidad cabe hacer a esta disposición, con la única salvedad de la referencia al artículo 66 EACV, en la medida en que este precepto, en su apartado 4, se refiere a esa posibilidad de requerimiento en relación con la ejecución por las diputaciones provinciales de competencias delegadas por la Generalitat, no siendo este el caso en el que nos encontramos aquí. La inconstitucionalidad de este inciso, sin embargo, no impide considerar plenamente constitucional el resto del contenido del precepto impugnado.

– Por su parte, el artículo 7 –que establece las reglas de distribución de los recursos económicos que corresponden a cada entidad beneficiaria, a efectuar mediante criterios objetivos a desarrollar por medio de decreto del Consell– se ha impugnado en su totalidad porque, según los recurrentes, vulnera el artículo 64.3 EACV, que mandata a les Corts Valencianes para que mediante ley creen el fondo de cooperación municipal «con los mismos criterios que el fondo estatal».

A tal efecto, se ha de tener en cuenta lo dispuesto en los arts. 118 y ss. TRLHL, que prevén la creación de un fondo complementario de financiación de los entes locales y los criterios de distribución del mismo. Estas disposiciones estatales si bien no prevén, en sentido estricto, criterios de distribución en relación con los grandes municipios, sí que lo hacen, de manera precisa, en relación con los de menos de 75 000 habitantes, que son, en consecuencia, los que se han de tomar en consideración. A tal efecto, según dispone el art. 124 TRLHL, la distribución del 75 por 100 de la participación total se calcula tomando como referencia el criterio de la población, el 12,5 por 100 en función del esfuerzo fiscal medio de cada municipio obtenido en el segundo ejercicio anterior al de la ley de presupuestos generales del Estado correspondiente, ponderado por el número de habitantes de derecho

(entendiéndose, a estos efectos, por esfuerzo fiscal medio de cada municipio el que para cada ejercicio determinen las leyes de presupuestos generales del Estado en función de la aplicación que por los municipios se haga de los tributos contenidos en esta ley), y el 12,5 por 100 restante en función del inverso de la capacidad tributaria en los términos que establezcan las leyes de presupuestos generales del Estado.

Por su parte, el artículo 7 de la Ley 5/2021, si bien fija las reglas de distribución del fondo de cooperación municipal tomando como referencia el número de habitantes de Derecho de cada entidad beneficiaria, aplicando coeficientes correctores que favorezcan a las entidades de menor población, sin que se computen los habitantes de las entidades locales menores en la población del municipio al que pertenezcan [apartado b)], establece, además, un importe mínimo anual de asignación del fondo para todos los municipios y entidades locales menores para garantizar el acceso a una cantidad de base que permita el desarrollo de los pueblos en más dificultades a consecuencia de factores como el despoblamiento [apartado c)].

Como se puede apreciar, existe una identidad sustancial entre la ley estatal y la valenciana, en tanto que ambas toman la población como criterio principal de distribución del fondo. No obstante, respecto de otra parte del mismo la ley valenciana acude a criterios propios, que más allá de la justificación que puedan tener para garantizar un mínimo de ingresos o para combatir los efectos de la despoblación en determinados municipios (y entidades locales menores), sin embargo, se apartan de las previsiones de la norma estatal. En la medida en que el art. 64.3 EACV es taxativo en su prescripción «se creará el Fondo de Cooperación Municipal de la Comunitat Valenciana con los mismos criterios que el fondo estatal», sin dejar lugar a márgenes interpretativos al exigir una identidad de criterios, se ha de fallar la inconstitucionalidad del artículo 7 de la ley impugnada por infracción del citado precepto estatutario.

– Finalmente, por lo que se refiere a la impugnación del artículo 8, en la medida en que tan solo se limita, por un lado, a concretar la participación obligatoria de las tres diputaciones provinciales valencianas, a través de sus presupuestos anuales, en el fondo de cooperación municipal de manera incondicionada, y, por el otro, a establecer su obligación de proveer de recursos propios y adecuados a los objetivos del fondo las dotaciones aprobadas en el plan sectorial de financiación básica, cuestiones ambas que ya han sido declaradas constitucionales, tampoco cabe hacer reproche constitucional alguno.

FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, por la autoridad que le confiere la Constitución de la Nación española, ha decidido:

1.º Estimar parcialmente el recurso de inconstitucionalidad núm. 614-2022, interpuesto por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso de los Diputados contra varios preceptos de la Ley 5/2021, de 5 de noviembre, de la Generalitat, reguladora del fondo de cooperación municipal de los municipios y entidades locales menores de la Comunitat Valenciana, y declarar inconstitucional y nulo el artículo 7 de la misma, así como el inciso «, en aplicación del artículo 66 del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana,» del apartado 6 del artículo 5.

2.º Desestimar el recurso en todo lo demás.

Publíquese esta sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a veintiséis de septiembre de dos mil veintitrés. Cándido Conde-Pumpido Tourón. Inmaculada Montalbán Huertas. Ricardo Enríquez Sancho. María Luisa Balaguer Callejón. Ramón Sáez Valcárcel. Enrique Arnaldo Alcubilla. Concepción Espejel Jorquera. María Luisa Segoviano Astaburuaga. César Tolosa Tribiño. Juan Carlos Campo Moreno. Laura Díez Bueso. Firmado y rubricado.

VOTO PARTICULAR que formula el MAGISTRADO DON RAMÓN SÁEZ VALCÁRCCEL a la sentencia dictada en el recurso de inconstitucionalidad núm. 614-2022

En el ejercicio de la facultad que me confiere el artículo 90.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, formulo el presente voto particular para manifestar mi discrepancia con la fundamentación y el fallo de la sentencia.

En mi opinión, el recurso debería haber sido estimado íntegramente porque la ley autonómica regulaba un mecanismo que habilita a la administración autonómica a interferir en la autonomía provincial (arts. 137 y 141 CE) pero sin cumplir los requisitos exigidos por el bloque de la constitucionalidad. Entiendo que, al no apreciarlo así y debido a la argumentación en la que se apoya, la sentencia transforma radicalmente (aunque no de modo abierto y explícito) la doctrina constitucional sobre las facultades de coordinación en el Estado descentralizado. Y lo hace en el sentido de ampliar casi ilimitadamente el alcance potencial de las potestades de coordinación, al aceptar que puedan ser utilizadas por las administraciones superiores (en este caso, una comunidad autónoma) respecto de las inferiores (en este caso, las provincias) para predeterminar la actuación de estas de manera exhaustiva, incluso en

ámbitos de competencia propia que constituyen el núcleo de la autonomía local (como sucede con la competencia provincial de asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los municipios), siempre que ello tenga alguna conexión con las responsabilidades y competencias propias del ente territorial superior.

En lo que sigue desgloso las razones de mi discrepancia, sintetizando los argumentos que defendí durante la deliberación.

1. Relevancia constitucional de la cuestión.

El punto de partida de mi desacuerdo radica en el convencimiento de que la sentencia no identifica correctamente el alcance de la cuestión constitucional planteada, en cierta medida lo subestima y desdibuja.

Los impugnados artículos 2.2, 5 y 8 de la Ley 5/2021, de 5 de noviembre, reguladora del fondo de cooperación municipal de los municipios y entidades locales menores de la Comunitat Valenciana, establecen la participación forzosa de las diputaciones provinciales de la comunidad en un fondo que expresamente se crea como «sistema estable y permanente de financiación de los municipios y las entidades locales menores», «financiando globalmente su actividad» con naturaleza «incondicionada y no finalista» (arts. 2.1, 3 y 5.1 de la ley). En este contexto, la norma autonómica (i) declara de interés general de la comunidad autónoma las funciones de asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica de las diputaciones provinciales a los municipios, al objeto de la participación de aquellas en la financiación básica de estos a través del fondo; y (ii) atribuye al Consell de la Generalitat, «como órgano de coordinación», la potestad de aprobar «planes sectoriales de financiación básica del fondo» de carácter anual, con la participación de la comisión de colaboración y coordinación prevista en la propia ley (art. 5).

En la sentencia se asume que la dimensión primaria de la controversia trabada en torno a esta regulación era de carácter económico-financiero, lo que parece llevar a afrontar la impugnación como un asunto menor susceptible de ser ventilado mediante el uso de un canon de control de constitucionalidad poco riguroso, tanto en su formulación como en su aplicación. Sobre ambos aspectos abundaré después. Baste por ahora con dejar apuntado que, a la postre, la declaración de inconstitucionalidad se elude en la sentencia mediante el expediente de diferir a los futuros actos de aplicación de la norma la decisión en torno a la vulneración o no de la autonomía provincial, a cuyos efectos se realizan vagas consideraciones sobre los porcentajes máximos de afectación presupuestaria de los entes locales que resultarían admisibles desde el punto de vista de su autonomía financiera (art. 142 CE).

Considero que nos encontrábamos ante una cuestión más trascendente en términos constitucionales. En primer lugar, porque el mecanismo legal enjuiciado afecta a la dimensión sustantiva –y no solamente financiera– de la autonomía provincial, ya que la competencia provincial concernida era precisamente la que constituye el núcleo de la autonomía de las provincias, siendo secundario o accidental el hecho de que tal competencia se ejercite en buena medida a través de la capacidad de gasto. Y, en segundo lugar, porque el legislador valenciano ha diseñado el mecanismo impugnado invocando la figura de la coordinación, que es límite prototípico a la autonomía y tipo de relación jurídica interadministrativa que puede trabarse entre cualesquiera niveles territoriales del Estado descentralizado. Tal y como argumenté en la deliberación, nuestro pronunciamiento en este proceso requería de un especial cuidado porque estaba llamado a tener repercusiones generales sobre el régimen constitucional de la autonomía provincial y, más ampliamente, sobre los tipos y límites de las relaciones interadministrativas en el Estado descentralizado.

2. Carácter novedoso del caso.

La fundamentación jurídica de la sentencia de la que discrepo se apoya en sentencias previas de este tribunal que, supuestamente, habrían avalado la constitucionalidad de regulaciones autonómicas análogas a la que ahora se controvertía (SSTC 27/1987, de 27 de febrero; 109/1998, de 21 de mayo, y 82/2020, de 15 de julio). Sin embargo, lo enjuiciado en aquellos casos presenta profundas diferencias con el «mecanismo de coordinación» ahora controvertido, que plantea una problemática constitucional sobre la que hasta ahora nunca se había pronunciado este tribunal y que, por lo tanto, no podía racionalmente resolverse mediante la invocación de precedente.

Para advertir este hecho hubiera sido necesario partir de un examen detenido de la sustancia, finalidad y justificación del mecanismo enjuiciado, sin conformarse –como hace la sentencia– con asumir de manera automática y acrítica la descripción que de él hace el propio legislador autonómico. A estos efectos resultan de la máxima relevancia los siguientes elementos: (i) la esencia del mecanismo controvertido consiste en atribuir al Gobierno autonómico la capacidad de fijar unilateralmente las cuantías que cada provincia obligatoriamente deberá aportar al fondo de cooperación municipal, cuantías que se destinarán a los beneficiarios de manera incondicionada y para financiar su actuación global; (ii) la finalidad declarada del legislador es crear un sistema estable y equilibrado de financiación de los municipios, para garantizar su suficiencia financiera, finalidad que determina la existencia de un interés general supraprovincial; y (iii) la justificación de la necesidad del mecanismo elegido está en que un mecanismo de participación opcional o voluntario de las diputaciones provinciales produce resultados desiguales,

porque no todas participan en el mismo grado, como demostró la experiencia del antiguo fondo de cooperación regulado en la Ley 8/2010, de 23 de junio, de régimen local de la Comunitat Valenciana.

La toma en consideración de estos rasgos hace evidente la diferencia existente entre el presente caso y los resueltos en los precedentes citados.

En primer lugar, la STC 27/1987 avaló la constitucionalidad de los preceptos de la Ley valenciana 2/1983, de 4 de octubre, que declaraban de interés general de la comunidad autónoma, entre otras competencias propias de las provincias, la de asistencia y apoyo a los municipios, y que permitían que la Generalitat asumiese facultades de coordinación sobre ellas en caso de afección a los intereses autonómicos, indicando que la coordinación habría de ejercerse mediante la aprobación por decreto, con base en las previsiones proporcionadas por las diputaciones, de directrices acerca de los criterios generales, objetivos y prioridades a alcanzar. El Tribunal Constitucional consideró entonces que la regulación impugnada resultaba compatible con la Constitución y con los arts. 10.2 y 59.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local, subrayando el carácter genérico o finalista de la coordinación en tanto que forma de relación interadministrativa.

En segundo lugar, la STC 109/1998 desestimó prácticamente en su totalidad las cuestiones de inconstitucionalidad planteadas respecto de las leyes del Parlamento de Cataluña que atribuían al Gobierno de esa comunidad autónoma intensas facultades de coordinación de la actividad de las provincias a través del llamado «Plan Único de Obras y Servicios de Cataluña». Por lo que ahora importa, este caso es diferente del actual porque: (i) el Tribunal Constitucional concluyó en aquella sentencia que, debido a lo establecido en el art. 36.2 LBRL y en la disposición transitoria sexta del Estatuto de Autonomía de Cataluña, dicho plan único no se sometía a la Ley reguladora de las bases del régimen local, sino solamente a la Constitución y al estatuto, circunstancia que no se da aquí, y (ii) el mecanismo de coordinación catalán, aunque se proyectaba sobre la competencia provincial de asistencia y apoyo a los municipios, tenía un alcance sectorial acotado, pues se refería a las distintas obras y servicios a realizar en el territorio de las distintas provincias, en lugar de articularse como un mecanismo transversal de financiación global e incondicionado, desligado de toda concreción sectorial.

Por último, la STC 82/2020 examinó la constitucionalidad de los preceptos de la Ley 3/2019, de 18 de febrero, de servicios sociales inclusivos de la Comunitat Valenciana, que declaraba los servicios sociales como «servicios públicos esenciales y de interés general, construyendo el sistema público valenciano de servicios sociales», y aspiraba a crear un sistema racional para superar las disfuncionalidades derivadas de la dispar prestación de servicios en distintas partes del territorio autonómico, para lo cual reservaba la prestación y gestión de determinados servicios a la comunidad autónoma y establecía que las provincias prestarían asistencia técnica y económica a los municipios «en el marco de la planificación de la Generalitat». El Tribunal Constitucional desestimó el recurso en su mayor parte, considerando que la norma diseñaba un mecanismo de coordinación de alcance sectorial compatible con la Constitución y la Ley reguladora de las bases del régimen local.

3. Canon de constitucionalidad aplicable.

Mi desacuerdo con la sentencia se refiere también al modo en que formula el canon de control de constitucionalidad aplicable.

En su fundamento jurídico octavo, la sentencia enjuicia la constitucionalidad de la participación obligatoria de las provincias en el fondo de cooperación municipal diseñado por los preceptos impugnados aplicando un canon de control dividido en tres partes, relativas respectivamente a (i) la justificación de la medida enjuiciada, (ii) la legitimidad constitucional de que la misma se proyecte sobre la competencia provincial de asistencia y cooperación con los municipios y (iii) la proporcionalidad de la restricción, entendida como exigencia de una participación mínima de los entes locales afectados en el ejercicio de la competencia y como prohibición de afectar a un volumen de recursos provinciales tan significativo que se prive a las provincias de la posibilidad de ejercer autónomamente la competencia afectada.

Tal y como defendí en la deliberación, considero que este canon de control no se ajusta al que deriva del bloque de la constitucionalidad, sino que es construido ad hoc por la sentencia de la que discrepo, omitiendo parte de sus exigencias y distorsionando otras. Sobre esta última cuestión me detendré en el apartado siguiente. Ahora, quisiera aludir brevemente a lo primero, a cuyos efectos creo útil contrastar el test tripartito que aplica la sentencia con el que venía exigido por la Constitución y la Ley reguladora de las bases del régimen local.

Como la propia sentencia recuerda, con citas de doctrina constitucional que no es necesario ahora reproducir, este tribunal ha entendido desde los inicios de su actividad que los arts. 137 y siguientes de la Constitución imponen ciertos límites sobre el legislador (estatal o autonómico) que pretenda establecer restricciones a la autonomía local. Así, cualquier restricción exige (i) la existencia de intereses supralocales que la justifique y (ii) la ponderación de los intereses locales concurrentes, en particular para garantizar que el ente local mantenga un nivel de participación en el ejercicio de la competencia afectada que sea tendencialmente correlativo a la intensidad de dichos intereses.

Cuando los límites a la autonomía local que pretenden introducirse consisten en la atribución de potestades de coordinación a un ente territorial superior, la doctrina constitucional ha añadido las exigencias de (i)

predeterminación legal (las facultades de coordinación han de estar específicamente atribuidas por la ley y ser suficientemente predeterminadas en su contenido); (ii) proporcionalidad (además de responder a la protección de intereses supralocales y asegurar un grado de capacidad decisoria del ente local correlativo al nivel de interés local presente en el asunto afectado, la coordinación solo procede en presencia de contradicciones y disfunciones en la actividad de los sujetos coordinados, y siempre que no exista otro medio de afrontar tales contradicciones o disfunciones); y (iii) lo que podríamos describir como una «prohibición de sustitución» (pues la coordinación solo permite al ente superior fijar medios y sistemas de relación que hagan posible la información recíproca, la homogeneidad técnica en determinados aspectos y la acción conjunta de las administraciones coordinadas, pero dejando siempre un margen de libre decisión o discrecionalidad en favor de los entes coordinados; en otras palabras, no puede nunca traducirse en la emanación de órdenes concretas que prefiguren exhaustivamente el contenido de la actividad del ente coordinado, pues ello los colocaría en una posición de subordinación jerárquica o cuasi jerárquica, incompatible con su autonomía).

Por su parte, los arts. 10 y 59 LBRL suponen un desarrollo o concreción de la autonomía local constitucionalmente garantizada en lo que específicamente incumbe a las potestades de coordinación sobre los entes locales, a cuyo fin imponen estrictos límites a la previsión legislativa de tales potestades. Los límites pueden sistematizarse como sigue: (i) justificación en un interés supralocal «que las actividades o los servicios trasciendan el interés propio de las correspondientes entidades locales, incidan o condicionen relevantemente los de las administraciones superiores, o sean concurrentes o complementarios de los de estas»; (ii) subsidiariedad «que la coherencia de la actuación de las administraciones públicas no pueda alcanzarse por los procedimientos de cooperación voluntaria o estos resultaran manifiestamente inadecuados por razón de las características de la tarea pública de que se trate»; (iii) predeterminación «la ley deberá precisar, con el suficiente grado de detalle, las condiciones y los límites de la coordinación, así como las modalidades de control que se reserven las Cortes Generales o las correspondientes asambleas legislativas»; (iv) sectorialidad y carácter no exhaustivo «la coordinación se realizará mediante la definición concreta y en relación con una materia, servicio o competencia determinados de los intereses generales o comunitarios, a través de planes sectoriales para la fijación de los objetivos y la determinación de las prioridades de la acción pública en la materia correspondiente»; y participación ponderada (deberá reconocerse a los entes locales un grado de participación en la elaboración de los planes sectoriales que permita armonizar los intereses públicos afectados).

La sentencia de la que discrepo se hace eco nominalmente de estas exigencias, pero no las aplica en absoluto para resolver la impugnación planteada (así, por ejemplo, con la exigencia de no predeterminación exhaustiva del sentido en que se ejercerá la competencia coordinada, art. 59.1 LBRL) o las aplica modificando su contenido o con argumentaciones inconsistentes, como explico a continuación.

4. Enjuiciamiento.

El último de los motivos de mi discrepancia con la sentencia se refiere al modo en que aplica el canon de constitucionalidad que previamente ha definido para enjuiciar los preceptos legales autonómicos que prevén la participación obligatoria de las provincias en el fondo de cooperación municipal. Mi desacuerdo afecta a cada uno de los pasos del enjuiciamiento.

a) Justificación de la medida.

La sentencia avala como justificación del mecanismo controvertido la finalidad perseguida con su aprobación por el legislador autonómico, a saber, garantizar un sistema estable y equitativo de financiación municipal, evitando desigualdades en las contribuciones de las distintas diputaciones y salvaguardando el fuerte interés que la comunidad autónoma ostenta en este ámbito como consecuencia de ser responsable, junto con el Estado, de garantizar la suficiencia financiera de los entes locales. Según la sentencia, esta finalidad «resulta inobjetable» porque, según se afirma, la financiación municipal es «la función esencial» de las diputaciones provinciales.

Entiendo, sin embargo, que la finalidad descrita no puede justificar la restricción de la autonomía provincial que imponen los preceptos impugnados.

Por una parte, el hecho de que las comunidades autónomas sean responsables (junto con el Estado) de garantizar la suficiencia financiera de los municipios no hace que queden per se habilitadas para restringir la autonomía provincial mediante la asunción de facultades de coordinación sobre las diputaciones. Las responsabilidades autonómica y estatal en punto a la financiación municipal deben satisfacerse en el marco de, y no a costa de, nuestro modelo de descentralización. Considero que, desde el punto de vista de la autonomía local, no es aceptable que una comunidad autónoma pretenda cumplir una responsabilidad propia a través de un mecanismo que, disfrazado bajo el manto de la coordinación, supone hacer pesar parte de esa responsabilidad sobre las provincias, a las que constitucionalmente no corresponde; y hacerlo, además, invadiendo la autonomía provincial desde la perspectiva tanto competencial como financiera.

En línea con esta idea, considero que la sentencia incurre en un error de concepto cuando equipara la «financiación municipal» –cuya cobertura mínima corresponde por imperativo constitucional al Estado y a la comunidad autónoma– y la «asistencia y cooperación a los municipios» –competencia propia de las provincias, que puede consistir en ayuda no solo económica, sino también jurídica y técnica: art. 36.1 LBRL–. Tal equiparación no es correcta, ya que lo primero es un *prius* lógico respecto de lo segundo. En otras palabras, el núcleo de la actividad de las provincias consiste en apoyar a unos municipios cuya suficiencia financiera ha de encontrarse ya cubierta, sin que la comunidad autónoma pueda transformar la finalidad y naturaleza de esa competencia provincial alegando que de lo contrario no se satisface la suficiencia financiera de los municipios. Admitir algo así supone una confusión inasumible de responsabilidades y competencias autonómicas y provinciales, y abre la vía para la anulación de las provincias por parte de las comunidades autónomas.

De otro lado, resulta evidente que la atribución a la comunidad autónoma de la potestad de coordinación enjuiciada no responde, a diferencia de lo que exige el bloque de la constitucionalidad, a la existencia de contradicciones o disfunciones en la actuación de los entes sometidos a coordinación, pues lo único aducido por el legislador autonómico a este respecto es la disparidad que se venía produciendo entre las aportaciones de las distintas provincias cuando dichas aportaciones eran de carácter voluntario. Considero, sin embargo, que la sentencia debería haber apreciado que tal disparidad no es una disfunción que corregir, sino la consecuencia natural de la autonomía de las provincias. A mi juicio, el hecho de que una comunidad autónoma considere, conforme a su propia apreciación política, que existe un nivel óptimo o deseable de apoyo a los municipios por parte de las provincias, no legitima la introducción de un mecanismo como el que se sometía a nuestro enjuiciamiento. Por el contrario, la voluntad declarada del legislador autonómico de corregir las disparidades que se daban con el anterior sistema de aportación voluntaria demuestra que no estamos ante un mecanismo de coordinación, sino ante una herramienta de control del grado de ejercicio de una competencia provincial propia, a pesar de que, como es sabido, los mecanismos de control gubernativo de la actividad de los entes locales son, según la doctrina constitucional, estrictamente excepcionales y solo los tasados en los arts. 60 y ss. LBRL.

b) Competencia provincial afectada.

Tampoco comparto la conclusión alcanzada por la mayoría de que el mecanismo impugnado no presenta problemas de constitucionalidad pese a proyectarse de manera general sobre la competencia provincial de asistencia y cooperación a los municipios. La sentencia de la que discrepo desconoce en este punto tanto las características del fondo de cooperación municipal sometido a enjuiciamiento como las exigencias que sobre él impone el bloque de la constitucionalidad.

Por lo primero, creo que debería haberse tomado en consideración el hecho de que la competencia provincial afectada es de carácter general o transversal y que el mecanismo controvertido se proyecta sobre ella también de manera general, esto es, no en atención a competencias o fines específicos de los municipios o de la comunidad autónoma, sino con la vocación declarada de establecer un mecanismo de financiación estable e «incondicionado».

En cuanto a lo segundo, la sentencia prescinde de facto de la exigencia de que las potestades de coordinación sobre las provincias se prevean «en relación con una materia, servicio o competencia determinados» (art. 59.1 LBRL). No me parece aceptable la argumentación que en este punto se esgrime, reducida a afirmar que el Tribunal Constitucional ya avaló mecanismos de coordinación análogos en las SSTC 27/1987 y 109/1998. Frente a lo que se afirma en la sentencia, en aquellos casos la injerencia en la competencia provincial de asistencia y cooperación a los municipios tenía un carácter considerablemente más acotado, pues se refería a la posibilidad de que las autoridades autonómicas coordinasen el ejercicio de tal competencia cuando afectase a «servicios o competencias propios de la Comunidad Valenciana» (STC 27/1987) o a las «obras y servicios» municipales (STC 109/1998).

c) Proporcionalidad de la restricción.

Discrepo también, por último, de la conclusión alcanzada por la mayoría acerca del carácter proporcionado de la injerencia que el mecanismo sometido a nuestro enjuiciamiento supone para la autonomía provincial. Porque ninguna de las dos razones que se aportan me parece sostenible.

Por una parte, la sentencia concluye que el legislador autonómico ha ponderado adecuadamente los intereses provinciales y supraprovinciales en juego porque ha previsto una mínima participación de las diputaciones en la elaboración de los sucesivos planes anuales de financiación del fondo. Sin embargo, lo que exige la doctrina constitucional es una participación no mínima, sino correlativa al grado de interés de la comunidad local en el asunto de que se trate. La sentencia debería, por ello, haber examinado si el grado de participación asegurado a las provincias resultaba proporcionado a la luz de la intensidad de la restricción impuesta a su autonomía. Y, a mi juicio, la respuesta debería haber sido negativa, si se tiene en cuenta que (i) lo afectado es la principal competencia propia de las provincias, descrita en la doctrina constitucional como el «núcleo de su autonomía» (por todas, STC 109/1998,

FJ 2); (ii) cada una de las diputaciones de la Comunitat Valenciana cuenta únicamente con dos representantes del total de dieciocho que componen la Comisión que debe elaborar el plan anual de financiación; y (iii) en todo caso dicho órgano ostenta una mera competencia de propuesta no vinculante, correspondiendo la aprobación del plan en exclusiva al Consell de la Generalitat.

De otro lado, la sentencia concluye que los preceptos enjuiciados no suponen una intromisión intolerable en la autonomía de las provincias porque no se les priva de su competencia de asistencia y cooperación a los municipios. Privación que –según una argumentación que no comparto– solo podría darse si los sucesivos planes anuales de financiación del fondo fijasen una cuantía proporcionalmente tan elevada para las aportaciones de las provincias que estas se viesen privadas de recursos para ejercitar de manera autónoma la citada competencia. Son dos los motivos por los que disiento de esta argumentación. Primero, porque con ella se difiere el juicio de constitucionalidad al momento de la aplicación de la norma, obviando que es el propio legislador autonómico el que debe fijar «con el suficiente grado de detalle, las condiciones y los límites de la coordinación» (art. 59.2 LBRL). Y, segundo, porque con este proceder se degrada la cuestión constitucional controvertida a un problema meramente cuantitativo (de cuantías presupuestarias a aportar al fondo), cuando en realidad estamos ante un problema cualitativo (relativo a la posibilidad misma de imponer una restricción como la controvertida, con independencia de su cuantía, pues una injerencia ilegítima no deja de serlo en función de su volumen).

En definitiva, considero que los preceptos legales impugnados, bajo el nomen iuris de la coordinación, vienen a instaurar un control gubernativo de oportunidad del grado de ejercicio de la competencia provincial de asistencia y cooperación a los municipios, con la auténtica finalidad de disponer de recursos económicos de las diputaciones para el cumplimiento de una responsabilidad propia de la comunidad autónoma, vulnerando la autonomía provincial tanto en el plano sustantivo como financiero.

Y en este sentido emito mi voto particular.

Madrid, a veintisiete de septiembre de dos mil veintitrés. Ramón Sáez Valcárcel. Firmado y rubricado.

VOTO PARTICULAR que formula el MAGISTRADO DON ENRIQUE ARNALDO ALCUBILLA, al que se adhieren la MAGISTRADA DOÑA CONCEPCIÓN ESPEJEL JORQUERA y el MAGISTRADO DON CÉSAR TOLOSA TRIBIÑO, a la sentencia del Pleno que resuelve el recurso de inconstitucionalidad núm. 614-2022

Con respeto a la opinión de los magistrados y las magistradas que han conformado la mayoría del Pleno y en uso de la facultad que me confiere el art. 90.2 LOTC, manifiesto mi discrepancia con la fundamentación y el fallo de la sentencia que resuelve el presente recurso de inconstitucionalidad. Por las razones defendidas en su momento durante la deliberación y que expongo a continuación, considero que el recurso debió haber sido estimado en relación con los incisos impugnados de los arts. 2.2, 5 y 8 de la Ley 5/2021, de 5 de noviembre, de la Generalitat, reguladora del fondo de cooperación municipal de los municipios y entidades locales menores de la Comunitat Valenciana declarando que tales incisos, que hacían específica referencia a la inclusión de las diputaciones provinciales en dicho fondo, eran inconstitucionales y nulos.

La sentencia de la que discrepo, sin embargo, salva la constitucionalidad de tales preceptos con dos tipos de argumentos que, tal como expongo seguidamente, no son convincentes, ya que ni se trata de un caso similar a otros ya resueltos por este tribunal, ni las concretas razones que aporta la sentencia son útiles para salvar la flagrante inconstitucionalidad de los preceptos impugnados de la Ley 5/2021.

a) No se trata de un supuesto ya enjuiciado por la doctrina constitucional.

La sentencia busca apoyar su decisión en doctrina constitucional anterior (en concreto, las SSTC 27/1987, de 27 de febrero; 109/1998, de 21 de mayo, y 82/2020, de 15 de julio), apoyo que, a mi juicio, no es tal, por cuanto esta es la primera vez que el Tribunal aborda el examen de un denominado mecanismo de coordinación de las características del impugnado, lo que, a su vez, determina que las sentencias en las que pretende apoyarse no proporcionen fundamento a su decisión. Y para comprobarlo basta una somera referencia tanto al contenido de los preceptos de la Ley 5/2021 que se impugnan como al de las sentencias constitucionales antes citadas.

En particular, el efecto que producen especialmente los arts. 5 y 8 de la Ley 12/2021 es que la función de cooperación y asistencia a los municipios, propia de la diputación provincial, queda sometida a una coordinación en los términos siguientes. Para garantizar la financiación de los municipios se aprobará por la Generalitat el plan sectorial de financiación básica del fondo de cooperación municipal. Se trata de un fondo que tiene naturaleza incondicionada y no finalista. Esto es, los municipios y las entidades locales menores podrán destinar los recursos que reciban al desarrollo general de sus competencias, sin vinculación a un objetivo o finalidad concreto (art. 3). Ese fondo se distribuye conforme a las reglas del art. 7 (una cantidad fija por cada uno de los municipios y las entidades locales menores y el resto en función de la población) y se nutre tanto de aportaciones de la Generalitat valenciana como de las obligatorias de las diputaciones provinciales en los términos del art. 8. El nivel y la cuantía de la

aportación de cada diputación se articula a través de la comisión de colaboración y coordinación del fondo de cooperación municipal de la Comunitat Valenciana, prevista en los arts. 10 y 11, a la que corresponden funciones de estudio y propuesta para la determinación de las cuantías a consignar presupuestariamente durante cada ejercicio por cada una de las administraciones participantes en el fondo de cooperación municipal de la Comunitat Valenciana [art. 12 a)]. La decisión última es de la Generalitat cuando aprueba el plan anual, aprobación que se hace, según el art. 5.1, con la participación de la citada comisión.

Es por tanto, a mi juicio, patente que el esquema diseñado por el legislador valenciano en el que, como se ha visto, impone la participación forzosa de las diputaciones provinciales en la dotación económica del fondo de cooperación municipal creado por la Generalitat, a concretar anualmente a través del plan sectorial correspondiente no tiene nada que ver con las cuestiones enjuiciadas en las sentencias precedentes de este tribunal en las que la presente sentencia pretende apoyarse.

En la STC 27/1987 se impugnaban varios preceptos de la Ley valenciana 2/1983, en la que se declaraban de interés general autonómico competencias propias de las provincias y se preveía que la Generalitat asumiese facultades de coordinación sobre ellas en caso de que la actuación de la diputación provincial tuviera efectos que excedieran el ámbito territorial provincial y afectaban a los intereses autonómicos. Coordinación que se ejercía mediante la fijación de directrices, a partir de las previsiones proporcionadas por las diputaciones, directrices vinculantes para las provincias que debían contener los criterios generales, objetivos y prioridades a alcanzar. Entonces se consideró que se trataba ante una facultad de coordinación compatible con la Constitución y la Ley de bases del régimen local, en cuanto no entrañaba sustracción de competencias propias de la diputación provincial.

Por su parte, la STC 109/1998 examinó la atribución al gobierno catalán de facultades de coordinación a través del llamado «Plan Único de Obras y Servicios de Cataluña». El Tribunal concluyó en esta sentencia que dicho plan único, con respaldo estatutario, era un sustituto de los planes provinciales y tenía una plasmación sectorial, pues se refería a las distintas obras y servicios a realizar en el territorio de las distintas provincias, y tampoco se anulaban las competencias de las diputaciones provinciales en punto a su función de cooperación económica local con los municipios.

Por último, en la STC 82/2020 se impugnaban varios preceptos de la Ley 3/2019, de 18 de febrero, de servicios sociales inclusivos de la Comunitat Valenciana. Dicha ley declaraba los servicios sociales como «servicios públicos esenciales y de interés general, construyendo el sistema público valenciano de servicios sociales», y aspiraba a superar las disfuncionalidades derivadas de la dispar prestación de servicios en distintas partes del territorio autonómico, para lo cual reservaba la prestación y gestión de determinados servicios a la comunidad autónoma y establecía que las provincias prestarían asistencia técnica y económica a los municipios «en el marco de la planificación de la Generalitat». Se trataba, como se ve, de un mecanismo de coordinación sectorial en una materia de indiscutible competencia autonómica como eran los servicios sociales.

b) El adecuado enfoque de la cuestión y el canon constitucional aplicable.

Siendo el expuesto el modelo de la Ley 5/2021, creo que su correcto enjuiciamiento hubiera debido basarse en la confrontación de ese modelo con las exigencias de la doctrina constitucional sobre la autonomía local, específicamente en relación con el ejercicio autonómico de potestades de coordinación.

De dicha doctrina son ahora relevantes dos elementos.

En primer lugar, el reconocimiento de que el legislador autonómico puede incidir en la autonomía provincial, ya que la autonomía provincial no ha de concebirse como una esfera total y absolutamente resistente a cualquier incidencia o afectación proveniente de otros niveles de gobierno. El problema es que ha de hacerlo respondiendo a un interés que lo justifique y de modo que no se desfigure esa autonomía provincial (art. 137 CE). Eso se traduce en que la previsión de una facultad autonómica de coordinación sobre las diputaciones, fundamentada, como se afirma en la norma impugnada, en la necesidad de garantizar la suficiencia financiera de las entidades locales de la Comunitat Valenciana, además de estar específicamente atribuida y suficientemente predeterminada en la ley, debe responder a la protección de intereses generales o comunitarios.

Se trata de una doble exigencia constitucional de predeterminación y proporcionalidad a la que se alude reiteradamente, por ejemplo, en la propia STC 82/2020. En suma, tal previsión de coordinación deberá responder a la protección de intereses generales o comunitarios, de modo que el legislador gradúe el alcance o intensidad de la propia coordinación en función de la relación existente entre los intereses locales y supralocales o comunitarios existente en tales asuntos o materias.

Y también se ha destacado en la doctrina constitucional la proscripción de cualquier regla legal que exprese exclusividad o imposición de modo tal que impida una verdadera capacidad decisora propia de la diputación provincial acerca de la cooperación económica a la realización de las obras y servicios municipales, de suerte que se produzca un menoscabo sustancial de esta actuación cooperadora propia de la diputación provincial y respecto a la que ha de respetarse el marco de libre decisión que le corresponde [STC 105/2019, de 19 de septiembre, FJ 7 c)]. Se trata de conservar en este ámbito competencial una verdadera capacidad decisora propia de la diputación

provincial acerca de la cooperación económica a la realización de las obras y servicios municipales, en la medida en que se trata de la función esencial de esta institución.

La necesidad de respetar un ámbito propio de decisión se encuentra también, en realidad, incluido en el propio concepto constitucional de coordinación, el cual presupone que hay algo que debe ser coordinado (así y de modo constante en la doctrina constitucional desde la STC 32/1983, de 28 de abril). La coordinación no supone, como parece admitir la sentencia, 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. Esto es, en el caso, la propia función provincial de cooperación y asistencia técnica a los municipios que la comunidad autónoma, al coordinarla, debe obviamente respetar, pues la coordinación no puede ser entendida de modo que deje vacía de contenido la mencionada función.

c) La incidencia sobre la autonomía provincial que deriva de la Ley 5/2021 no tiene justificación.

La sentencia viene a defender que la norma impugnada es constitucional básicamente por tres razones: (a) existe un interés autonómico en la contribución de las diputaciones provinciales a la financiación local. Ese interés ha de concretarse con respeto a determinados límites (i) respetar el derecho de participación de las diputaciones en los asuntos que conciernen a la comunidad provincial; (ii) destinar las aportaciones recabadas de las diputaciones a su respectivo ámbito territorial; y (iii) no agotar, anular o hacer desaparecer la competencia provincial nuclear de cooperación económica; (b) existe un grado de participación suficiente de las diputaciones provinciales en la elaboración de los planes sectoriales en los que se concreta esa potestad de coordinación autonómica; y (c) la vulneración de la autonomía provincial, de existir, sería imputable a cada concreto plan anual, de tal modo que será la concreta aportación económica al fondo que se acuerde anualmente para cada diputación, lo que, dado el caso, habrá que examinar para ver si es reflejo, o no, de una ponderación adecuada de los intereses en presencia.

Ninguna de las tres razones me resulta convincente. La posibilidad de coordinar las funciones de las diputaciones provinciales no es discutible desde la ya mencionada STC 27/1987. El problema es que al amparo de esa invocación de la potestad autonómica de coordinación se anule la capacidad decisoria del ente local, que es lo que es contrario a la doctrina constitucional según la cual, además de asegurar la participación del ente local, se atiende a que la coordinación no implica imposición sino la preservación de aquello que tiene que ser coordinado y del margen de decisión propio del ente coordinado. La sentencia no toma en consideración que la facultad de coordinación se orienta a flexibilizar y prevenir disfunciones derivadas del propio sistema de distribución de competencias, aunque sin alterar, en ninguno de los casos la titularidad y el ejercicio de las competencias propias de los entes en relación.

(i) La primera razón de la sentencia no es sino la acrítica aceptación de la justificación que ofrece la exposición de motivos de la norma. El problema es que la justificación de la norma que hace el legislador autonómico no acierta a explicar por qué la consecución de una finalidad de su competencia, la garantía de la suficiencia financiera de los municipios valencianos, requiere la aplicación coactiva de fondos ajenos, como los de las diputaciones provinciales. Lo que hace la ley autonómica no es coordinar, entendido en el sentido de fijación de criterios de obligado cumplimiento en la función provincial de cooperación y asistencia técnica a los municipios, sino, directamente, establecer un mecanismo que le permite disponer de fondos ajenos para destinarlos a una finalidad de responsabilidad autonómica. Y, en todo caso ese mecanismo debería responder a dos criterios, predeterminación legal y participación local suficiente. Como se verá, no se cumple ninguno de los dos.

En cuanto a la predeterminación, el propio razonamiento de la sentencia, centrado en la fijación de unos imprecisos límites al formular el canon y en sugerir unos límites cuantitativos en los planes concretos, pone de manifiesto que el grado de predeterminación legal no puede ser considerado suficiente; en consecuencia, el primer elemento del canon no se cumple, desde un doble punto de vista.

El primero es que el legislador no explica por qué la opción de captar los fondos provinciales es más conveniente, desde la perspectiva de la garantía de la suficiencia financiera de los municipios valencianos, que la intervención directa autonómica para cumplir con una finalidad que es responsabilidad suya. Y no sirve como justificación la referencia a los distintos niveles de financiación en función de la provincia de que se trate, pues esa diferencia podría darse siempre en función de las decisiones de cada diputación provincial acerca del destino de sus propios recursos y las supuestas disfunciones del modelo de aportación voluntaria anteriormente vigente, que son consecuencia, precisamente, del concreto diseño de ese modelo, pero que nada dicen de la adecuación constitucional del que le sustituye y que es ahora enjuiciado.

El segundo es que el legislador autonómico ha puesto pocos límites a esa decisión del gobierno autonómico, desde el punto de vista de los recursos provinciales que pueden verse afectados, ya que el art. 8 no pone límite cuantitativo alguno, ni tampoco lo hay cualitativo puesto que, según el art. 3, el fondo y sus dotaciones tienen naturaleza incondicionada. Frente a eso la sentencia únicamente argumenta que se garantiza la participación de las diputaciones, que sus recursos se destinan a cada provincia y que no se restringe desproporcionadamente la competencia provincial de cooperación económica propia de la diputación, lo que no es otra cosa que la remisión a

la decisión anual de aprobación del plan, esto es, a la aplicación de la ley, solución inaceptable en un control abstracto de constitucionalidad del texto legal, cuestión sobre la que luego volveré.

Dejando aparte el argumento de que los recursos del fondo procedentes de las aportaciones provinciales se destinan a cada provincia, pues eso también ocurría si no existiera el fondo, procedía examinar si, en el diseño de la Ley 5/2021, la participación era suficiente, no si en su aplicación concreta pudiera vulnerar la autonomía provincial.

(ii) En cuanto a la participación, no creo que pueda considerarse que el grado de participación provincial en la decisión sea suficiente atendiendo a la naturaleza de la función provincial que se pretende coordinar y al grado de participación reconocido.

Ya se ha mencionado que las funciones de apoyo y asistencia a los municipios son propias de las diputaciones provinciales hasta el punto de que puede ser considerado el ámbito más relevante de su actividad. Es una de las competencias propias de la diputación provincial definida como la «asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los municipios, especialmente los de menor capacidad económica y de gestión» [art. 36.1 b) LBRL]. El art. 26, apartado tercero, LBRL, dispone en el mismo sentido que «la asistencia de las diputaciones o entidades equivalentes a los municipios, prevista en el artículo 36, se dirigirá preferentemente al establecimiento y adecuada prestación de los servicios mínimos». Competencia que contribuye a facilitar el desarrollo efectivo de la autonomía provincial y con la que el legislador expresa el evidente y fuerte interés provincial en dicha tarea de cooperación y asistencia técnica.

Se trata, por tanto, de una labor en la que el interés provincial es máximo, ya que se trata de sus propios recursos y del cumplimiento de la finalidad esencial de la institución. Sin embargo, pese a tratarse de recursos provinciales, el grado de participación en la decisión que reconoce el legislador autonómico en la norma impugnada es claramente insuficiente, puesto que se trata de una participación minoritaria en un órgano no decisorio.

Que la participación es minoritaria es indiscutible. La remisión al plan sectorial encargado de concretar en cada ejercicio el montante económico de la aportación de cada diputación, aprobado por el Consell de la Generalitat, con la participación de la comisión de colaboración y coordinación prevista en la propia ley, no se puede considerar una graduación adecuada del alcance o intensidad de la intervención de las diputaciones provinciales. Estas únicamente disponen, conforme al art. 11, de seis representantes en esa comisión sobre un total de dieciocho, de los cuales siete son de extracción autonómica (incluida la Presidencia y las vicepresidencias primera y segunda), uno del ámbito de la Federación Valenciana de Municipios y Provincias (su presidente o persona que designe en su sustitución) y cuatro titulares de alcaldías designados por los órganos competentes de dicha federación. De esta forma, ni siquiera todas las diputaciones provinciales, de manera conjunta, se encontrarían en condiciones de hacer valer su criterio ni en lo relativo a la formulación del plan ni en lo que respecta a su seguimiento y control.

También es incuestionable que se trata de un órgano no decisorio. La comisión tiene funciones de propuesta y estudio [art. 12 a)] ya que la aprobación del plan sectorial compete en exclusiva al gobierno autonómico y ese plan es el que fijará lo que ha de proveer cada año cada diputación. Y el gobierno no está obligado a seguir los criterios del órgano de participación que la ley crea.

De ello resulta que la decisión final en cuanto a la dotación del fondo por parte de las diputaciones provinciales corresponde al gobierno autonómico, decisión en la que este goza de un margen de discrecionalidad prácticamente absoluto a la vista de la falta de límites a su decisión que deriva de la propia Ley 5/2021.

(iii) De cuanto se lleva expuesto ya es posible inferir que tampoco resulta admisible la tercera razón, la que aprecia que la vulneración, de existir, estará en las concretas determinaciones de cada plan anual.

Ese planteamiento, que la sentencia enfatiza, supone eludir el pronunciamiento que el proceso reclama. El problema no es la concreción de la regulación legal en un caso o año determinado, sino que el modelo que el legislador autonómico ha diseñado para concretar su potestad de coordinación no supera las exigencias que derivan de la doctrina constitucional, por cuanto no asegura de modo suficiente la autonomía provincial, vulnerando en consecuencia el art. 137 CE. Por eso las afirmaciones de la sentencia acerca de los planes sectoriales de financiación aprobados por el Gobierno autonómico en 2022 y 2023 no son relevantes, pues el problema de constitucionalidad está en el diseño del modelo de la Ley 5/2021.

Además, la sentencia parece deducir de la práctica administrativa de los planes ya aprobados una suerte de límite que ahora le impone al legislador autonómico cuando afirma que «[l]as aportaciones exigidas a cada una de las diputaciones provinciales representan aproximadamente un 5 por 100 de su presupuesto, y la suma total exigida a las tres equivale a la cantidad aportada globalmente por la comunidad autónoma. Mientras se mantengan este carácter equitativo de las participaciones de la comunidad autónoma, por una parte, y de las tres diputaciones provinciales, por otra, y los porcentajes aproximados de las aportaciones exigidas a cada una de las diputaciones en relación con la cuantía global de sus presupuestos, no hay objeción constitucional al mencionado plan la perspectiva de la autonomía provincial, sin que lo anterior implique perjuicio alguno sobre impugnaciones planteadas ante la jurisdicción ordinaria».

Esta es una afirmación del Tribunal totalmente apodíctica y sin fundamento alguno que incluso excede de su función a la hora de enjuiciar la ley, en cuanto que está imponiendo un criterio para su aplicación. Y también supone eludir el problema jurídico-constitucional que se planteaba en el recurso.

Dicho de otro modo, la vulneración no está en que en un determinado ejercicio presupuestario puedan imponerse cargas económicas y unas obligaciones para las diputaciones provinciales, sino del hecho de que en la ley autonómica se articula en abstracto una forma de determinar aquellas, sin tener en cuenta la relación existente entre los intereses locales y supralocales concurrentes, tanto desde el punto de vista del diseño legal del fondo, como de la participación provincial en la decisión, lo que produce la falta de salvaguarda de la autonomía provincial frente a decisiones discrecionales de la comunidad autónoma.

En otros términos, el problema está en el modelo legal no en el modo en que se aplique. La vulneración constitucional reside en el propio diseño de la norma que crea un fondo, cuya cuantía decide unilateralmente el Gobierno autonómico, y en el que se integran, también por la decisión unilateral del ejecutivo autonómico, recursos que son propios de los presupuestos provinciales. Por eso, la inconstitucionalidad está en la decisión del legislador autonómico de posibilitar que el Gobierno autonómico disponga prácticamente sin límite alguno de recursos cuya titularidad corresponde a otra administración pública. Esto es, resulta irrelevante la decisión concreta para cada ejercicio presupuestario, ya que la vulneración que se produce es cualitativa, originada por un diseño legal que permite en cada ejercicio una incidencia autonómica injustificada sobre los fondos provinciales, y no cuantitativa o determinable en función de la cuantía de recursos detraídos. No se trata entonces de que la aplicación de la norma pueda producir un resultado inconstitucional en función del grado de recursos que se detraigan cada año, sino de que la propia norma es inconstitucional al diseñar un mecanismo de coordinación que, en realidad, no es tal y que no supera el canon constitucional en relación con el necesario respeto a la autonomía provincial.

d) Conclusión. Inconstitucionalidad parcial del inciso final del art. 2.2, del art. 5, apartados 1, 2, 5 y 6 y del art. 8 de la Ley 5/2021.

La conclusión es que la autonomía de las provincias, constitucionalmente garantizada (art. 137 CE), se ha visto excesivamente restringida en la medida en que se ha privado a su órgano de gobierno y administración de una capacidad decisoria efectiva en un ámbito esencial como es el que tiene que ver con el destino de sus recursos económicos para el cumplimiento de su función esencial de cooperación y asistencia a los municipios.

En consecuencia, los preceptos impugnados de la Ley 5/2021 vulneran la autonomía provincial constitucionalmente garantizada en la medida en que imponen la participación forzosa de las diputaciones provinciales en la dotación económica del fondo de cooperación municipal creado por dicha ley, a concretar anualmente a través del plan sectorial correspondiente aprobado por el Gobierno autonómico, sin tomar adecuadamente en consideración los intereses provinciales. Se declara de interés supralocal o autonómico una función (la asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los municipios) que representa el núcleo de la actividad provincial; y, aunque tal declaración se efectúa amparándose en el ejercicio de una facultad estatutaria y legalmente prevista (la de coordinación), en su plasmación legal ni se determina con claridad la obligación impuesta ni se tiene suficientemente en cuenta la relevancia de los intereses provinciales afectados, los cuales hubieran demandado, en aplicación de la doctrina constitucional: (i) la predeterminación legal de los objetivos del fondo y de su régimen de aportación y cuantía, cuando lo cierto es que la norma no tiene límite expreso respecto a los fondos a aportar potencialmente destinados al plan, ni a la finalidad que se persigue con ellos; y (ii) una participación de las propias diputaciones en la toma de una decisión que afecta directamente a la autonomía provincial constitucionalmente garantizada, como es aquella que tiene que ver con el control y destino de sus propios recursos económicos, señaladamente los destinados a la cooperación económica local.

Esa inconstitucionalidad se concreta en la mención al fondo de cooperación municipal que se contempla en el inciso final del art. 2.2 de la Ley 5/2021 y en las referencias a las diputaciones provinciales de los arts. 5.1 y 2, así como el art. 8, en cuanto se refieren a la participación obligatoria de las diputaciones provinciales en el plan sectorial de financiación básica del fondo de cooperación municipal y la determinación de las cuantías globales a aportar por cada diputación. Lo mismo sucede con el art. 5.5, en la medida en que es instrumental para asegurar el cumplimiento de una manifestación de la potestad de coordinación que no se ajusta a la doctrina constitucional. Lo propio ocurre con el art. 5.6, pues el hecho de que el Consell pueda requerir a la persona titular de la presidencia de la diputación de que se trate, cuando advierta que hay actos y acuerdos de las diputaciones provinciales que infrinjan las normas y obligaciones derivadas de la ley impugnada, a fin de que se respeten las directrices de coordinación, con indicación de las rectificaciones o subsanaciones que procedan, se vincula también directamente a la manifestación concreta de la potestad de coordinación que considero inconstitucional por las razones antes expuestas.

Y en este sentido emito mi voto particular.

Madrid, a veintisiete de septiembre de dos mil veintitrés. Enrique Arnaldo Alcubilla. Concepción Espejel Jorquera. César Tolosa Tribiño. Firmado y rubricado.