

BASE DE DATOS DE Norma DEF.-

Referencia: NCJ066890

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sentencia 143/2023, de 24 de octubre de 2023

Pleno

Rec. de inconstitucionalidad núm. 874/2022

(BOE de 30 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. STC 124/2023.**

Este tribunal ya ha resuelto en la STC 124/2023, de 26 de septiembre, el recurso de inconstitucionalidad núm. 614-2022, contra varios preceptos de la Ley de las Corts Valencianes 5/2021. En la medida en que los preceptos impugnados en ambos recursos son coincidentes en su mayor parte, la citada STC 124/2023 da respuesta a la mayoría de cuestiones planteadas. Dado que **los arts. 9.1 y 11.1 d) y 2 e) tercer guion, así como la disposición final primera no han sido objeto de impugnación en el recurso núm. 614-2022**, se aborda su examen tomando en consideración la doctrina fijada en la repetida STC 124/2023 en la medida en que sirva para dar respuesta a las tachas de inconstitucionalidad alegadas.

El **art. 9.1** posibilita que mediante decreto se puedan establecer líneas específicas del fondo de cooperación municipal complementarias de la general. De dicho precepto en absoluto se puede derivar que dichas líneas específicas no deban estar sometidas a las mismas condiciones exigidas para considerar constitucional la línea general del fondo de cooperación municipal. En concreto, será necesario que dichas líneas específicas se integren en el plan sectorial anual, siguiendo el mismo proceso participativo y sin que puedan suponer, en ningún caso, una obligación financiera de las diputaciones provinciales que ponga en riesgo su autonomía presupuestaria.

En cuanto a los **apartados 1 d) y 2 e) tercer guion del art. 11**, relativa a la composición de la comisión de colaboración y coordinación, tal comisión no está integrada únicamente por tres representantes de las diputaciones provinciales con derecho a voto, sino por seis (un tercio del total de sus miembros), tal y como se desprende inequívocamente de los preceptos referidos. Por otro lado, en la concreción de la coordinación autonómica a través de los planes sectoriales anuales queda suficientemente garantizada la participación de las diputaciones provinciales a fin de defender sus propios intereses. Es exigible que el legislador haya graduado el alcance o intensidad de la propia coordinación en función de la relación entre los intereses locales y supralocales o comunitarios existente en el asunto en cuestión, algo que, en el caso de la ley enjuiciada, se ha hecho, siempre que se tenga en cuenta que la obligación de participación de las diputaciones en la dotación financiera del fondo, a concretar en cada plan sectorial anual, ha de ser muy limitada, sin que, por consiguiente, pueda poner en entredicho su capacidad de decisión autónoma en materia presupuestaria.

Finalmente, la **disposición final primera** se limita a atribuir rango reglamentario a la composición de la comisión de colaboración y coordinación del fondo de cooperación municipal. No es legítimo utilizar el recurso de inconstitucionalidad con la finalidad de obtener declaraciones preventivas o previsoras ante eventuales agravios. Si una decisión no garantizara suficientemente la participación de las diputaciones provinciales en defensa de sus intereses, sería susceptible de ser impugnada y, en su caso, declarada nula. Dicho de otro modo, la previsión de la disposición final primera es susceptible de ser interpretada y desarrollada en un sentido perfectamente constitucional.

Votos particulares.

[Véase: NCJ066812 Sentencia del Tribunal Constitucional, Pleno, 124/2023, de 26 de septiembre de 2023, rec. de inconstitucionalidad núm. 614/2022, BOE de 1 de noviembre de 2023]

PRECEPTOS:

Constitución Española, arts. 137, 141 y 142.

Ley Orgánica 5/1982 (Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana), art. 66.

Ley 7/1985 (LRBRL), arts. 7.2, 10.2, 36.1 y 59.

Ley Valencia 5/2021 (fondo de cooperación municipal de los municipios y entidades locales menores), arts. 2.2, 5, 7, 8, 9, 10, 11 y disp. final primera.

PONENTE:

Don Cándido Conde-Pumpido Tourón.

ECLI:ES:TC:2023:143

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, 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. 874-2022 promovido por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Vox en el Congreso de los Diputados, contra los arts. 2.2; 5.1, 2, 5 y 6; 7 a); 8; 9.1; 11.1 d) y 2 e) tercer guion y la disposición final primera de la Ley de las Corts Valencianes 5/2021, de 5 de noviembre, reguladora del fondo de cooperación municipal de los municipios y entidades locales menores de la Comunitat Valenciana. Han comparecido y formulado alegaciones el letrado de las Corts Valencianes y la Abogacía General de la Generalitat Valenciana. Ha sido ponente el magistrado don Cándido Conde-Pumpido Tourón.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en este tribunal el 9 de febrero de 2022, el procurador de los tribunales don Antonio Ortega Fuentes, en nombre y representación de cincuenta y dos diputados y diputadas del Grupo Parlamentario Vox en el Congreso de los Diputados, y don Juan José Aizcorbe Torra, en su condición de comisionado, ha interpuesto recurso de inconstitucionalidad contra los arts. 2.2; 5.1, 2, 5 y 6; 7 a); 8; 9.1; 11.1 d) y 2 e) tercer guion y la disposición final primera de la Ley de las Corts Valencianes 5/2021, de 5 de noviembre, reguladora del fondo de cooperación municipal de los municipios y entidades locales menores de la Comunitat Valenciana (en adelante, Ley 5/2021), 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.

[...].»

«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.»

«Artículo 9. Líneas específicas del fondo de cooperación municipal.

1. Con carácter complementario a la línea general del fondo de cooperación municipal regulada mediante esta ley, se podrán establecer mediante decreto otras líneas específicas de este fondo de cooperación municipal, que deberán tener naturaleza incondicionada y no finalista, con objeto de financiar globalmente las actividades y los servicios de las entidades beneficiarias. Estas líneas específicas serán compatibles con la percepción de las aportaciones de la línea general del fondo de cooperación municipal.»

«Artículo 11. Composición y funcionamiento de la comisión de colaboración y coordinación.

1. La comisión de colaboración y coordinación del fondo de cooperación municipal de la Comunitat Valenciana se integra, en primer lugar, por los siguientes miembros:

[...]

d) Vicepresidencias terceras: las personas titulares de las presidencias de las diputaciones provinciales, o las personas que designen para su sustitución.

2. Asimismo, también se integran como personas miembros de esta comisión las siguientes vocalías:

[...]

e) Por parte de la Federación Valenciana de Municipios y Provincias:

[...]

– Una persona representante y designada por cada una de las diputaciones provinciales, que ostente las responsabilidades en materia de hacienda.»

«Disposición final primera. *Rango reglamentario.*

La composición de la comisión de colaboración y coordinación del fondo de cooperación municipal de la Comunitat Valenciana, que se regula en el artículo 11, es de rango reglamentario.»

2. Los motivos que fundamentan el recurso de inconstitucionalidad, sucintamente expuestos, son los siguientes:

a) La demanda comienza exponiendo el contenido del preámbulo de la Ley 5/2021 e identificando cuáles son los preceptos objeto de impugnación. Los recurrentes señalan, con carácter general, que los mismos «vulneran la garantía constitucional de la autonomía provincial reconocida en los arts. 137 CE y 141 CE, así como la configuración legal que de esa autonomía ha realizado el legislador básico estatal en los arts. 7.2, 10.2, 36.1 y 59 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local (LBRL). Igualmente se considera vulnerada la autonomía y la suficiencia financiera de las diputaciones provinciales recogida en el art. 142 CE».

b) A continuación, la demanda sintetiza la doctrina constitucional sobre el significado y alcance de la autonomía local, en especial la autonomía y suficiencia financiera de las diputaciones provinciales, basándose, fundamentalmente, en lo expuesto en la STC 82/2020, de 15 de julio. A la luz de la misma, sostienen que «a la hora de asignar o suprimir competencias locales al amparo de sus atribuciones estatutarias, la comunidad autónoma debe respetar las bases del régimen local [SSTC 214/1989, FJ 3 a); 159/2001, FJ 4, 121/2012, de 5 de junio, FJ 7], además de la garantía constitucional de la autonomía local y la regulación que a este respecto pueda eventualmente incluir su propio estatuto de autonomía, salvo que fuera incompatible con aquellas bases (SSTC 31/2010, FJ 36; 103/2013, FJ 4)» (FJ 5). Recuerdan que, igualmente, se reconoce la competencia autonómica para coordinar las diputaciones provinciales, estableciendo una serie de condiciones para su ejercicio, dada la posible afectación que dicha coordinación puede suponer a la capacidad de decisión de estas en un ámbito que les ha sido atribuido legalmente (STC 82/2020, FJ 6).

Los recurrentes derivan de la citada doctrina constitucional las siguientes conclusiones: (i) 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; y (ii) el legislador sectorial, atendiendo, en este caso, a intereses de alcance supralocal, puede 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, pero siempre que la previsión de tales mecanismos se condicione al cumplimiento de una serie de condiciones y requisitos.

En lo que respecta a la facultad de coordinación de las actividades de los entes locales por el Estado o las comunidades autónomas [que, en el caso de la Comunitat Valenciana, viene prevista en el artículo 66.3 del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana (EAV)], recuerdan los recurrentes que, según este tribunal, dicha facultad «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» (STC 82/2020). Además, existen ciertos límites a la facultad de coordinación por posible afectación de la autonomía local que se traducen en una doble exigencia constitucional de predeterminación (STC 11/2016, de 1 de febrero) y proporcionalidad (STC 154/2015, de 9 de julio).

Con cita nuevamente de la STC 82/2020, FJ 7, la demanda expone que la autonomía y suficiencia financiera local presenta dos vertientes: principio de suficiencia de ingresos (responsabilidad del Estado y las comunidades autónomas) y autonomía de gasto. En cuanto a la primera, en relación con las diputaciones provinciales, sirve para garantizar que estas puedan cumplir adecuadamente con su función nuclear de asistencia y cooperación económica a los municipios, especialmente, los de menor capacidad económica y de gestión. Por su parte, la autonomía de gasto se ha de entender como la capacidad genérica de determinar y ordenar, bajo la propia responsabilidad, los gastos necesarios para el ejercicio de sus competencias, pudiendo ser restringida por el Estado y las comunidades

autónomas, pero siempre que dicha 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).

Sostienen los recurrentes que la Ley 5/2021 incumple la doctrina constitucional expuesta pues, atendiendo a lo que la misma prescribe, resulta contrario a la Constitución que, para justificar el correcto ejercicio de su potestad de coordinación, se limite a invocar la concurrencia de imprecisos intereses comunitarios –obligación constitucional de garantizar la suficiencia financiera a los ayuntamientos– para permitir «una intensa determinación del alcance de la coordinación» mediante la imposición a las diputaciones provinciales de la obligación de financiar obligatoria y perpetuamente el fondo de cooperación municipal. Tal falta de predeterminación conduce a una ausencia de graduación del alcance de la coordinación, incumpléndose la ineludible proporcionalidad que exige valorar correctamente la relación existente entre intereses locales y supralocales. La demanda afirma que resulta inadmisibles que la Ley 5/2021 trate de justificar la limitación de la autonomía de las diputaciones provinciales en perseguir garantizar la configuración de un núcleo homogéneo de derechos prestacionales de los municipios, pues el Estado, aun cuando quepa apreciar materia de alcance autonómico, ha habilitado directamente la competencia provincial de asistencia y cooperación de los municipios y de coordinación de los servicios municipales. De la doctrina constitucional se deduce claramente el carácter básico, ex art. 149.1.18 CE, de las competencias provinciales que recogen los arts. 36.1 a) y b) y 59 LBRL; legislación básica estatal que, en definitiva, desarrolla «el apoyo a los municipios» como «núcleo» de la actividad de la provincia, en cuanto entidad local determinada por la agrupación de municipios (art. 141.1 CE) y que sufre una grave injerencia por los preceptos impugnados que, de manera innegable, compromete la autonomía provincial constitucionalmente garantizada (arts. 137 y 141 CE). En esta misma línea, recuerdan los recurrentes que este tribunal, en reiterada doctrina, ha afirmado sin ambages que «el papel de las diputaciones que garantiza la CE y la normativa básica estatal viene fundamentalmente constituido por la función de relevancia constitucional de asistencia y cooperación municipal en sus diversos grados y ámbitos a fin de garantizar debidamente los principios de solidaridad y equilibrio intermunicipales, siendo dicha función provincial el núcleo indestructible de las competencias de las diputaciones sin que la misma pueda resultar esencialmente afectada por la comunidad autónoma respectiva».

Concluye la demanda recordando cómo se regulaba anteriormente el fondo de cooperación municipal incondicionado de la Comunitat Valenciana (Decreto del Consell 51/2017, de 7 de abril), aprobado en desarrollo de lo previsto en el art. 201 de la Ley de las Corts Valencianes 8/2010, de 23 de junio, de régimen local de la Comunitat Valenciana). Dicha regulación preveía que la participación de las diputaciones provinciales se llevara a cabo mediante un acuerdo de adhesión voluntaria a este fondo, lo que resultaba acorde, a juicio de los recurrentes, con la Constitución, en tanto las funciones de coordinación que en tal supuesto se ejercían respetaban no solo el ámbito competencial respectivo y su compatibilidad con la autonomía de las entidades locales, como impone el art. 10.1 y 4 LBRL, sino también, muy especialmente, la exigencia de voluntariedad establecida en el art. 57.1 LBRL.

c) La demanda examina, a continuación, cada uno de los preceptos objeto de impugnación, exponiendo los motivos por los que considera que incurren en una tacha de inconstitucionalidad.

(i) El art. 2.2 declara de interés general comunitario «las funciones de asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica de las diputaciones provinciales a los municipios», para precisar a continuación que el objeto de dicha declaración no es otro que el 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». Sostienen los recurrentes que «tal declaración de interés general comunitario afecta, vaciándola, a la competencia material más trascendente que la legislación básica atribuye a las diputaciones provinciales». Esa traslación en bloque, general e indiscriminada, de dicha competencia prevista en el art. 36.1 b) LBRL resulta incompatible con la autonomía provincial, al suponer «una grave inobservancia de la normativa básica que imposibilita el correcto ejercicio de las competencias provinciales con el que las diputaciones persiguen alcanzar los fines propios y específicos de la provincia». Además, también conlleva una vulneración de las competencias instrumentales de coordinación y cooperación previstas en los apartados a) y d) del referido art. 36.1 LBRL. De esa forma, se sitúa a las diputaciones en una posición de subordinación o dependencia cuasi jerárquica de la comunidad autónoma, en cuanto que se introduce un control de oportunidad genérico en relación con la práctica totalidad de las competencias propias de aquellas. Dicho de otro modo, «se somete realmente a coordinación toda la actuación de las diputaciones relacionada con los municipios, desconfigurando [...] la delimitación concreta del régimen local autónomo que resulta de aplicación directa en todo el territorio nacional. Además, se vulnera igualmente el carácter tasado que para la coordinación resulta [...] tanto del art. 59 LBRL como del art. 66.3 del EACV». Por otra parte, el precepto objeto de recurso hace devenir inútil el instrumento que para la efectividad de las competencias materiales de la diputación relacionadas en las letras a), b) y c) del art. 36.1 LBRL, prevé el apartado 2 de ese mismo precepto básico, cual es la aprobación anual de un «plan provincial de cooperación a las obras y servicios de competencia municipal», que podrá financiarse «con medios propios de la diputación o entidad equivalente, las aportaciones municipales y las subvenciones que acuerden la comunidad autónoma y el Estado con cargo a sus respectivos presupuestos». Por otro lado, tampoco se cumplen el resto de exigencias materialmente básicas que para la constitucionalidad de dicha coordinación continúa exigiendo el mismo art. 59 LBRL (que la coordinación se realice

«mediante la definición concreta y en relación con una materia, servicio o competencia determinados de los intereses generales o comunitarios» –apartado 1–, y que la ley precise, en todo caso, «con el suficiente grado de detalle, las condiciones y los límites de la coordinación [...]» –apartado 2–). En definitiva, la Ley 5/2021 ignora, a juicio de los recurrentes, las exigencias de predeterminación normativa y proporcionalidad que la jurisprudencia constitucional impone a la coordinación.

(ii) El art. 5 regula el plan sectorial de financiación básica del fondo de cooperación municipal. Este plan, en tanto realiza la función coordinadora que a la comunidad autónoma atribuye el art. 2.2 de la Ley 5/2021, imponiendo su financiación a cargo de las diputaciones valencianas, tampoco se acomoda –según los recurrentes– a la exigencia del legislador estatal básico plasmada en el art. 10.3 LBRL, a cuyo tenor: «las funciones de coordinación no afectarán en ningún caso a la autonomía de las entidades locales».

El apartado 1 de este precepto viene a refrendar la inconstitucionalidad denunciada de vulneración de la autonomía provincial por vaciamiento de las competencias provinciales, al declarar expresamente la obligación de «fijar un sistema estable y permanente de financiación» sobre las diputaciones provinciales.

El apartado 2 tampoco precisa los detalles que permitan garantizar que en la participación de las diputaciones provinciales en el plan sectorial de financiación básica del fondo se asegure a aquellas los márgenes decisorios tendencialmente correlativos a la intensidad de los intereses provinciales implicados. La generalidad de los términos en los que se redacta dicho apartado 2 en referencia al contenido del plan adolece de tal grado de indeterminación que, en abstracto, admite que la coordinación se concrete en el ejercicio de facultades virtualmente autoatribuidas, esto es, que el alcance del «cierto poder de dirección» que implica la coordinación sea decidido por la propia comunidad autónoma y pueda así optar por desarrollar tal técnica de coordinación de manera incompatible con la autonomía provincial. Además, pese a encontrarse comprometidos intereses provinciales de enorme importancia, la capacidad de intervención de las diputaciones se halla muy lejos de resultar «relevante y decisiva» en la elaboración del plan sectorial de financiación, incumpliendo igualmente la doble exigencia constitucional de predeterminación y proporcionalidad.

Los mecanismos disuasorios que establecen los apartados 5 y 6 ponen claramente en riesgo la autonomía provincial al quedar la diputación provincial vinculada a recoger de manera obligatoria en sus proyectos de presupuesto las correspondientes directrices de coordinación, y perder con ello todo margen de opción en sus decisiones de gasto, produciéndose, por tanto, una lesión de la autonomía provincial en su vertiente de autonomía presupuestaria, con vulneración de los arts. 137 y 142 CE.

En definitiva, según los recurrentes, los cuestionados apartados del art. 5 anulan la libre capacidad de decisión político-administrativa que han de conservar las diputaciones provinciales para participar proporcionalmente en la configuración de cuál sea su aportación al plan sectorial.

(iii) En relación con el art. 7, alegan los recurrentes que del mismo resulta que será únicamente la Comunitat Valenciana la que intervenga en la asignación de los recursos económicos que correspondan a las entidades beneficiarias, reservando a un futuro decreto autonómico la fijación de los «criterios objetivos» para llevar a cabo tal asignación, con lo que, además de ignorar absolutamente la obligada predeterminación legal por permitir tal remisión reglamentaria, quebranta igualmente la exigencia constitucional de proporcionalidad al eliminar toda intervención de las diputaciones provinciales en dicha tarea de asignación económica, vulnerándose en definitiva la autonomía provincial que consagra la Constitución.

(iv) El art. 8 integra, en conexión con el precitado art. 2.2, toda forma de cooperación económica en las actividades, obras y servicios municipales que supone el plan sectorial, por cuanto dicho plan no se limita a canalizar determinadas manifestaciones en que se proyecta la cooperación económica de las diputaciones con los municipios, sino que tal instrumento viene a absorber íntegramente la función de cooperación económica, lesionándose así gravemente la autonomía provincial. La imposición a las diputaciones provinciales por el precepto impugnado de una participación económica obligatoria en el fondo de cooperación municipal, en tanto supone una transferencia de recursos de una hacienda territorial a otra, impuesta unilateralmente por una de ellas, implica una alteración de los ingresos o recursos financieros de la hacienda propia del ente territorial al que se impone la transferencia de fondos, lo que supone incidir en el instrumento indispensable para el ejercicio de sus competencias propias o, lo que es igual, en el ámbito de su autonomía financiera. Además, al imponer a las diputaciones provinciales la transferencia anual de un porcentaje actualizable de sus ingresos a favor del fondo, se condiciona, al mismo tiempo, indirectamente, la capacidad de aquellas de decidir libremente sobre el destino de sus recursos o ingresos, lo que supone una inconstitucional incidencia en su capacidad de gasto público.

(v) El art. 9 introduce la posibilidad, asimismo con carácter genérico, de establecer mediante decreto, «[c]on carácter complementario a la línea general del fondo de cooperación municipal», «otras líneas específicas de este fondo» con objeto de «financiar globalmente las actividades y los servicios de las entidades beneficiarias». De este modo, según los recurrentes, ahonda en la vulneración de la autonomía provincial denunciada en cuanto permite que se impongan a las diputaciones, por vía reglamentaria, nuevas cargas financieras complementarias a las ya exigidas a través de las aportaciones a la línea general del fondo, vulnerándose por tanto los arts. 59.2 LBRL y 66.3 EACV. Esta posibilidad de imponer reglamentariamente la financiación obligatoria de nuevas líneas específicas del fondo de cooperación municipal, además de incidir en la vulneración de las exigencias constitucionales de

predeterminación y proporcionalidad, deja a las diputaciones sin espacio real de maniobra para configurar su aportación al plan sectorial de financiación, anulando por completo su capacidad de decisión político administrativa, al prescindirse del marco de libre decisión que implica la potestad presupuestaria de ente local. En definitiva, suprimido el carácter voluntario o consentido que con anterioridad se atribuía a la participación de las provincias en el fondo (disposición derogatoria única de la Ley 5/2021), se pasa a diseñar una inconstitucional fórmula imperativa de coordinación mediante la participación financiera obligatoria de las diputaciones provinciales (art. 8), de carácter abierto e indefinido al permitirse su ampliación por vía reglamentaria (art. 9).

(vi) El art. 11 es igualmente inconstitucional en la medida en que ignora absolutamente la exigencia de proporcionalidad en la composición que diseña de la comisión de colaboración y coordinación del fondo. Se afirma en la demanda que en dicho precepto a los representantes de las diputaciones únicamente se les reserva, en la composición de la comisión, la Vicepresidencia Tercera [apartado 1 d)] e integrar, junto a otros representantes, una última vocalía que se asigna genéricamente a la Federación Valenciana de Municipios y Provincias [apartado 2 e) tercer guion], lo que convertiría en ilusoria la efectiva participación de las diputaciones en la elaboración del plan sectorial de financiación.

(vii) Por último, la disposición final primera posibilita, al atribuir mero rango reglamentario a la composición de la comisión, que el Consell pueda minorar en cualquier momento, e incluso suprimir, la preceptiva presencia de las diputaciones provinciales en el «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» (art. 10 de la Ley 5/2021), privándoles, así, de participar en las funciones que a dicha comisión atribuye el art. 12 de la Ley 5/2021. Se desconocería así la garantía constitucional de la autonomía provincial (arts. 137 y 141 CE), pues al atribuirse a la Comunitat Valenciana una competencia ejecutiva que desborda las bases del régimen local, se vacía el núcleo esencial de dicha autonomía y se vulneran consecuentemente las competencias de las provincias, cuyo ámbito competencial propio queda reformulado.

Concluyen los recurrentes solicitando que se dicte sentencia por la que se estime íntegramente la demanda y, en consecuencia, se declare la inconstitucionalidad y nulidad de los preceptos impugnados.

3. Por providencia de 11 de marzo de 2022, el Pleno, a propuesta de la Sección Segunda, acordó admitir a trámite el recurso y dar traslado de la demanda y los documentos presentados, conforme establece el art. 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, por conducto de la ministra de Justicia, así como a las Corts Valencianes y al Consell de la Generalitat, por conducto de sus presidentes, al objeto de que, en el plazo de quince días, pudieran personarse en el procedimiento y formular las alegaciones que estimaren convenientes. Asimismo, se acordó publicar la incoación del procedimiento en el «Boletín Oficial del Estado», lo que se verificó en el núm. 66, de 18 de marzo de 2022, y en el «Diari Oficial de la Generalitat Valenciana», lo que tuvo lugar en el núm. 9308, de 29 de marzo de 2022.

4. Mediante escritos registrados el 24 de marzo de 2022, la presidenta del Congreso de los Diputados y el presidente del Senado comunicaron, respectivamente, el acuerdo de personación de ambas cámaras y ofreciendo su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

5. Por escrito registrado en el Tribunal el 30 de marzo de 2022, el abogado del Estado manifiesta que no va a formular alegaciones en el presente procedimiento y que se persona a los efectos de que en su día se le notifiquen las resoluciones que en él se dicten.

6. El 12 de abril de 2022 tuvo entrada en el registro general de este tribunal escrito de la Secretaría General de las Corts Valencianes designando la funcionaria a efectos de notificaciones de cualesquiera naturaleza administrativa y parlamentaria. En el mismo trámite, el letrado de las Corts Valencianes procede a realizar las alegaciones, que coinciden sustancialmente con las presentadas frente al recurso de inconstitucionalidad núm. 614-2022, en tanto que los motivos de impugnación son, básicamente, los mismos, todos ellos relacionados con la supuesta vulneración de la autonomía provincial. No obstante, en relación con aquellos preceptos que no se impugnaron en el recurso núm. 614-2022, pero sí en el presente recurso [artículos 9.1; 11.1 d) y 2 e) tercer guion, y disposición final primera], se formulan las correspondientes alegaciones específicas. En concreto, las alegaciones de las Corts Valencianes se centran en los siguientes aspectos:

a) La financiación local se engloba dentro de la competencia exclusiva en materia de régimen local asumida por la Comunitat Valenciana en el art. 49.1.8 EACV (sin perjuicio de lo dispuesto en el art. 149.1.18 CE). Expresamente, el art. 64.3 EACV contempla la existencia de un «fondo de cooperación municipal». En desarrollo de las previsiones estatutarias, se aprobó la Ley de las Corts Valencianes 8/2010, de 23 de junio, de régimen local de la Comunitat Valenciana, cuyo art. 201 regulaba la creación y contenido de dicho fondo; precepto

reglamentariamente desarrollado mediante el Decreto 51/2017, de 7 de abril, del Consell, 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 del 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, 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 opongá 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 5/2021). 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 5/2021 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.

b) Las competencias locales vienen determinadas en el marco de la Ley reguladora de las bases del 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» (apartado 3). Por su parte, 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» (con cita de la STC 41/2016, FJ 9).

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, «[p]restar asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los municipios y otras entidades locales, especialmente a las de menor capacidad económica y de gestión» [art. 50.1 a) de la Ley 8/2010].

A tales efectos, el letrado de las Corts Valencianes recuerda las facultades de coordinación de la actividad de la administración local que corresponde a las comunidades autónomas, ex arts. 10.2 y 59 LBRL. Así, se menciona la Ley de las Corts Valencianes 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, que incluyó entre dichas funciones la de «[c]ooperación y asistencia jurídica, económica y técnica a los municipios» [art. 2.1 g)], asumiendo la Comunitat Valenciana la coordinación de dichas funciones provinciales cuando «afecte a servicios o competencias propios de la Comunitat Valenciana» [art. 2.2 b)]. Y se trae a colación la STC 27/1987, de 27 de febrero, que 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 art. 2, en los supuestos establecidos en el apartado 2 del mismo en conexión con el art. 10.2 de la Ley estatal 7/1985». Igualmente se recoge la doctrina establecida en la STC 109/1998, de 21 de mayo, en relación con el carácter no absoluto de la garantía institucional de la autonomía local y los límites a la autonomía financiera local; subrayándose que 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. Y se concluye, con apoyo en la doctrina fijada en la STC 82/2020, FJ 9, 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.

c) Por lo que se refiere al análisis de la constitucionalidad de cada uno de los preceptos impugnados, siguiendo la sistemática del propio recurso, sostiene la representación procesal de las Corts Valencianes lo siguiente:

(i) La posibilidad de declarar de interés general de la Comunitat Valenciana, como hace el art. 2.2, 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 doctrina constitucional recaída en la materia (SSTC 27/1987 y 82/2020, ambas relativas a sendas leyes valencianas en las que se declaró la regularidad de tal proceder).

(ii) En relación con el art. 5, y más en concreto con su apartado 1, se afirma que no ofrece tacha de inconstitucionalidad alguna. Nada oponen los recurrentes 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 de régimen local de la Comunitat Valenciana 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 la representación procesal de las Corts Valencianes, 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; lo que se ajusta a la doctrina establecida en la STC 101/2017, de 20 de julio, FJ 5.

Tampoco cabe reproche alguno de constitucionalidad por lo que se refiere al apartado 2 del artículo 5. Este precepto solamente prevé que las diputaciones provinciales participen en el plan sectorial, algo que está en la línea mantenida por el Tribunal Constitucional de exigir la participación de los entes implicados en la coordinación a realizar por la comunidad autónoma, por lo que tampoco cabe reproche alguno de constitucionalidad.

En cuanto al art. 5.5, 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 alguna de su constitucionalidad. Y respecto del art. 5.6, se reitera lo expuesto, en cuanto su finalidad no es otra que tratar de hacer realidad la coordinación que ha de ejercer la comunidad autónoma.

(iii) La impugnación de la letra a) del art. 7 desconoce que esta prescripción, como las demás de este mismo artículo, tiene 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 cómo las ejercen. Con el sistema diseñado por la ley, serán los ayuntamientos los que, conociendo los ingresos que les corresponden como financiación, decidan cómo 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.

Objetivar 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 del letrado de las Corts Valencianes, 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. Igualmente se ha de rechazar la alegación de que el precepto quebranta la exigencia constitucional de proporcionalidad «al eliminar toda intervención de las diputaciones provinciales en dicha tarea de asignación económica»; las diputaciones provinciales participan con seis representantes en un órgano colegiado de dieciocho miembros para diseñar el plan sectorial de financiación básica del fondo de cooperación municipal, por lo que no cabe más que reiterar la regularidad constitucional de la opción adoptada por el legislador valenciano.

(iv) El art. 8 viene a concretar, respecto de las diputaciones provinciales, el esquema diseñado por la ley: la asignación de cuantías presupuestarias incondicionadas a los municipios, para que estos ejerzan sus competencias de forma autónoma, excluyéndose dichas cuantías del régimen de subvención 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 habrán participado a través de la comisión creada al efecto en el art. 11 de la ley, por lo que no se puede apreciar tacha de inconstitucionalidad alguna a la luz de la doctrina constitucional anteriormente reseñada.

(v) El art. 9.1, relativo a las líneas específicas del fondo de cooperación municipal, de naturaleza incondicionada y no finalista, a establecer mediante decreto, y que serán compatibles con la percepción de las aportaciones de la línea general del fondo, es objeto de impugnación al entender los recurrentes que permite la imposición a las diputaciones provinciales de nuevas cargas financieras por vía reglamentaria, «anulando por

completo su capacidad de decisión político-administrativa». Argumenta la representación procesal de las Corts Valencianes que el hecho de que se contemplen con carácter eventual otras líneas del fondo de cooperación municipal no hace sino confirmar que deberán seguir el mismo proceso participativo que el resto de las que integren el fondo, integrándose en el plan sectorial anual elaborado con la participación de las diputaciones provinciales, por lo que tampoco en relación con ella se aprecia tacha alguna de inconstitucionalidad.

(vi) En lo que atañe a la impugnación conjunta que se hace del art. 11.1 d) y 2 e) tercer guion, relativo a la composición y funcionamiento de la comisión de colaboración y coordinación, y de la disposición final tercera, que dispone que la composición de dicho órgano es de rango reglamentario, la argumentación de los recurrentes es, a juicio del letrado de las Corts, escueta y errónea.

Del art. 11 se deriva que en la susodicha comisión están integrados con derecho de voto dieciocho personas, y un tercio de ellas, seis, representan a la administración provincial: dos representantes de cada una de las tres diputaciones provinciales de la Comunitat Valenciana, en concreto, sus presidentes y los responsables respectivos de hacienda de cada una de ellas. Por lo que no se puede compartir la tacha de inconstitucionalidad que se hace en el recurso a este respecto.

Por otra parte, en relación con la disposición final primera los recurrentes pretenden instar una declaración de inconstitucionalidad «preventiva». Se alega que lo que se persigue con estas cláusulas deslegalizadoras es otorgar mayor flexibilidad a algunos preceptos legales con la finalidad de ajustar su contenido a cambios en la organización interna de la administración por reasignación de competencias y cuestiones análogas, y no vaciar de contenido las prescripciones legales por esa vía indirecta, como lo sería privar de representación a las diputaciones provinciales. Y en el caso de que así se hiciera en el futuro lo que procederá es impugnar la norma en cuestión.

En definitiva, por todos los motivos expuestos, el letrado de las Corts Valencianes solicita que se dicte sentencia desestimatoria del recurso de inconstitucionalidad.

7. El 13 de abril de 2022, tuvo entrada en el registro general de este tribunal escrito de la Abogacía General de la Generalitat Valenciana, en el que se formulan las siguientes alegaciones, de forma conjunta con las relativas al recurso de inconstitucionalidad núm. 614-2022.

a) El escrito de alegaciones del abogado de la Generalitat Valenciana comienza afirmando, tras citar la doctrina del Tribunal Constitucional en materia de autonomía provincial (SSTC 4/1981, de 2 de febrero; 32/1981, de 28 de julio; 82/1982, de 21 de diciembre; 27/1987, de 27 de febrero; 214/1989, de 21 de diciembre; 159/2001, de 5 de julio; 121/2012, de 5 de junio; 41/2016, de 3 de marzo, y 82/2020, de 15 de julio), que 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 de la Comunitat Valenciana, 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.

b) 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 art. 64 EACV y sustituye al art. 201 de la Ley 8/2010, de 23 de junio, de régimen local de la Comunitat Valenciana, que ya previó la existencia del fondo que ahora se detalla en la Ley 5/2021.

c) El abogado de la Generalitat rechaza el reparo de que no existe un interés público que sustente la actividad de coordinación que el cuestionado fondo pretende. 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 art. 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.

d) 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, 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 las SSTC 82/2020, de 15 de julio, FJ 5, y 154/2015, de 9 de julio, 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.

e) Igualmente, se descarta 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. Sostiene el abogado de la Generalitat que la Ley 5/2021 tiene la finalidad de conseguir una financiación equitativa de los servicios públicos locales básicos en todos los municipios de la Comunitat Valenciana, para lo que obliga a las diputaciones provinciales 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. Es, por ello, que desde el punto de vista de la coordinación de la financiación de servicios públicos locales, 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 art. 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, FJ 6.

f) El abogado de la Generalitat no comparte tampoco el argumento de que la Ley 5/2021 extermina la autonomía financiera de las diputaciones provinciales al impedirles configurar sus presupuestos en base a sus decisiones sobre ingresos y desembolsos públicos. La aportación al fondo y la predeterminación presupuestaria de determinados gastos no afecta a la totalidad del presupuesto sino a una parte de este, quedando el restante enmarcado en la autonomía decisoria de las diputaciones. Además, el apartado 2 del art. 5 prevé la participación activa de las diputaciones en el plan sectorial de financiación básica del fondo de cooperación municipal garantizando que su voluntad presupuestaria servirá para la configuración final del fondo, por lo que no puede afirmarse que la ley priva a las diputaciones de su autonomía financiera pues, por un lado, la participación en el fondo es limitada y, por otro, su ámbito decisorio se extiende al propio fondo.

g) 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. El grado de predeterminación de la limitación previsto en la ley impugnada es, según el abogado de la Generalitat, 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 art. 59 LBRL.

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).

8. Mediante providencia de 24 de octubre de 2023, se acordó señalar ese mismo día para la deliberación y votación de la presente sentencia.

II. Fundamentos jurídicos

1. Objeto del recurso de inconstitucionalidad y posiciones de las partes.

El presente recurso de inconstitucionalidad ha sido interpuesto por cincuenta y dos diputados y diputadas del Grupo Parlamentario Vox en el Congreso de los Diputados contra los arts. 2.2; 5.1, 2, 5 y 6; 7 a); 8; 9.1; 11.1 d) y 2 e) tercer guion y la disposición final primera de la Ley de las Corts Valencianes 5/2021, de 5 de noviembre, reguladora del fondo de cooperación municipal de los municipios y entidades locales menores de la Comunitat Valenciana.

Como se ha expuesto en los antecedentes, los recurrentes consideran que los preceptos impugnados vulneran la garantía constitucional de la autonomía provincial reconocida en los arts. 137 y 141 CE, así como la configuración legal que de esa autonomía ha realizado el legislador básico estatal en los arts. 7.2, 10.2, 36.1 y 59

LBRL. Igualmente entienden vulnerada la autonomía y suficiencia financiera de las diputaciones provinciales consagrada en el art. 142 CE. Por su parte, tanto el letrado de las Corts Valencianes como la Abogacía General de la Generalitat Valenciana defienden la plena constitucionalidad de la norma.

2. Consideraciones previas sobre la delimitación del objeto del recurso.

a) En primer lugar, este tribunal ya ha resuelto en la STC 124/2023, de 26 de septiembre, el recurso de inconstitucionalidad núm. 614-2022, interpuesto por más de cincuenta diputados y diputadas del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso de los Diputados, contra varios preceptos de la Ley de las Corts Valencianes 5/2021, de 5 de noviembre, reguladora del fondo de cooperación municipal de los municipios y entidades locales menores de la Comunitat Valenciana.

b) En segundo lugar, en la medida en que los preceptos impugnados, en ambos recursos, son coincidentes en su mayor parte, hemos de determinar, con carácter preliminar, la incidencia que la citada STC 124/2023 tiene en el objeto del presente recurso de inconstitucionalidad.

(i) El presente recurso impugna previsiones que ya han sido declaradas inconstitucionales y nulas por la STC 124/2023: el inciso «en aplicación del artículo 66 del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana», del apartado 6 del art. 5, y el art. 7 en su totalidad. De acuerdo con la doctrina constitucional [por todas, la STC 107/2017, de 21 de septiembre, FJ 2 a), y las allí citadas], la expulsión del ordenamiento jurídico de estas previsiones determina la pérdida sobrevenida de objeto de las impugnaciones correspondientes.

(ii) Los siguientes preceptos e incisos han sido declarados constitucionales por la STC 124/2023: el art. 2.2; el inciso «y las diputaciones provinciales» del art. 5.1; los incisos «en el que participarán las diputaciones provinciales» y «y cada diputación provincial» del art. 5.2; el art. 5.5 y 6; y el art. 8. La doctrina allí establecida (fundamentos jurídicos 5 a 8) es igualmente aplicable al presente recurso, por lo que de conformidad con la misma se han de entender desestimadas por remisión las tachas de inconstitucionalidad formuladas contra los arts. 2.2; 5.1, 2, 5 y 6; y 8.

(iii) Los arts. 9.1 y 11.1 d) y 2 e) tercer guion, así como la disposición final primera no han sido objeto de impugnación en el recurso núm. 614-2022 interpuesto por el Grupo Parlamentario Popular en el Congreso de los Diputados. A continuación, abordaremos su examen, si bien también se tomará en consideración la doctrina fijada en la ya citada STC 124/2023 en la medida en que sirva para dar respuesta a las tachas de inconstitucionalidad alegadas.

3. Desestimación de los motivos de impugnación esgrimidos en relación con los arts. 9.1 y 11.1 d) y 2 e) tercer guion y la disposición final primera de la Ley 5/2021.

a) El art. 9.1 posibilita que mediante decreto se puedan establecer líneas específicas del fondo de cooperación municipal complementarias de la general, lo que, según los recurrentes, ahonda en la vulneración de la autonomía de las diputaciones provinciales al anular por completo su capacidad de decisión político-administrativa. Esta es una alegación que, sin embargo, este tribunal no puede compartir, pues de dicho precepto en absoluto se puede derivar que dichas líneas específicas no deban estar sometidas a las mismas condiciones que hemos venido exigiendo para considerar constitucional la línea general del fondo de cooperación municipal (STC 124/2023, FJ 8). En concreto, será necesario que dichas líneas específicas se integren en el plan sectorial anual, siguiendo el mismo proceso participativo y sin que puedan suponer, en ningún caso, una obligación financiera de las diputaciones provinciales que ponga en riesgo su autonomía presupuestaria.

b) La tacha de inconstitucionalidad de los apartados 1 d) y 2 e) tercer guion del art. 11, relativa a la composición de la comisión de colaboración y coordinación, tampoco puede prosperar debido a que, por un lado, el dato que soporta esta alegación de los diputados recurrentes es erróneo: la citada comisión no está integrada únicamente por tres representantes de las diputaciones provinciales con derecho a voto, sino por seis (un tercio del total de sus miembros), tal y como se desprende inequívocamente de los preceptos referidos. Por otro lado, como ya señalamos en la STC 124/2023, FJ 8, en la concreción de la coordinación autonómica a través de los planes sectoriales anuales queda suficientemente garantizada la participación de las diputaciones provinciales a fin de defender sus propios intereses. Y es que, en efecto, lo que es exigible es que el legislador haya graduado el alcance o intensidad de la propia coordinación en función de la relación entre los intereses locales y supralocales o comunitarios existente en el asunto en cuestión, algo que, en el caso de la ley enjuiciada, se ha hecho, siempre que se tenga en cuenta que, como hemos reiterado, la obligación de participación de las diputaciones en la dotación financiera del fondo, a concretar en cada plan sectorial anual, ha de ser muy limitada, sin que, por consiguiente, pueda poner en entredicho su capacidad de decisión autónoma en materia presupuestaria.

c) Finalmente, tampoco cabe apreciar inconstitucionalidad alguna en el contenido de la disposición final primera, en cuanto se limita a atribuir rango reglamentario a la composición de la comisión de colaboración y coordinación del fondo de cooperación municipal. La alegación de los recurrentes está basada exclusivamente en

un temor futuro: el Consell puede «minorar en cualquier momento e incluso suprimir la preceptiva presencia de las diputaciones provinciales». Es constante la doctrina de este tribunal que insiste en que no será legítima la utilización del recurso de inconstitucionalidad con la finalidad de obtener declaraciones preventivas o previsoras ante eventuales agravios (STC 36/2022, de 10 de marzo, FJ 4, y las allí citadas). Es por ello que, si algo así sucediera, en la medida en que pudiera ser una decisión que no garantizara suficientemente la participación de las diputaciones provinciales en defensa de sus intereses, sería susceptible de ser impugnada y, en su caso, declarada nula. Dicho de otro modo, la previsión de la disposición final primera es susceptible de ser interpretada y desarrollada en un sentido perfectamente constitucional.

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 Declarar extinguida, por pérdida sobrevenida de objeto, la impugnación del inciso «en aplicación del artículo 66 del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana», del apartado 6 del art. 5; y del art. 7 de la Ley de las Corts Valencianes 5/2021, de 5 de noviembre, reguladora del fondo de cooperación municipal de los municipios y entidades locales menores de la Comunitat Valenciana.

2.º Desestimar el recurso de inconstitucionalidad en todo lo demás.

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

Dada en Madrid, a veinticuatro de octubre de dos mil veintitrés. Cándido Conde-Pumpido Tourón. Inmaculada Montalbán Huertas. Ricardo Enríquez Sancho. 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 VALCÁRCEL a la sentencia dictada en el recurso de inconstitucionalidad núm. 874-2022

Las razones de mi desacuerdo con la fundamentación y el fallo de la sentencia son las mismas que expresé en mi voto particular a la STC 124/2023, de 26 de septiembre, por la que se resolvió el recurso de inconstitucionalidad núm. 614-2022, cuyo contenido era sustancialmente idéntico al ahora enjuiciado, y cuya doctrina se aplica. Me remito, por lo tanto, a lo que allí consta.

Madrid, a veinticuatro de octubre de dos mil veintitrés.–Ramón Sáez Valcárcel.–Firmado y rubricado.

VOTO PARTICULAR que formulan el MAGISTRADO DON ENRIQUE ARNALDO ALCUBILLA, 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. 874-2022

En el ejercicio de la facultad que nos confiere el artículo 90.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC), y con respeto a la opinión de la mayoría del Pleno, formulamos el presente voto particular por discrepar de la fundamentación y del fallo de la sentencia recaída en el recurso de inconstitucionalidad 874-2022, interpuesto contra la Ley de las Corts Valencianes 5/2021, de 5 de noviembre, reguladora del fondo de cooperación municipal de los municipios y entidades locales menores de la Comunitat Valenciana.

Las razones de nuestra discrepancia han quedado detalladamente expuestas en el voto particular formulado a la STC 124/2023, de 26 de septiembre, de la que la presente resolución es aplicación, por lo que, a fin de evitar reiteraciones innecesarias, nos remitimos ahora a dicho voto particular en su totalidad.

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