



Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica, número 21, abril de 2024
 Sección: COMUNICACIONES Y COMENTARIOS JURISPRUDENCIALES
 Recibido: 01-02-2024
 Modificado: 18-02-2024
 Aceptado: 10-03-2024
 Prepublicado: 26-03-2024
 Publicado: 15-04-2024
 ISSN: 1989-8975 – DOI: <https://doi.org/10.24965/reala.11347>
 Páginas: 200-217

Referencia: Cofrades Aquilué, L. (2024). La coordinación como técnica para exigir la participación provincial en un fondo autonómico de cooperación municipal (a propósito de la STC 124/2023, de 26 de septiembre). *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 21, 200-217. <https://doi.org/10.24965/reala.11347>

La coordinación como técnica para exigir la participación provincial en un fondo autonómico de cooperación municipal (a propósito de la STC 124/2023, de 26 de septiembre)¹

Coordination as a technique for demanding provincial participation in an autonomous municipal cooperation background (with regard to STC 124/2023, of 26th september)

Cofrades Aquilué, Lucía

Universidad de Zaragoza. Departamento de Derecho Público (España – Spain)

ORCID: <https://orcid.org/0009-0008-5168-3573>

lcofrades@unizar.es

NOTA BIOGRÁFICA

Contratada predoctoral en el área de Derecho Administrativo de la Universidad de Zaragoza. Máster en Derecho de la Administración Pública por las universidades de Zaragoza y Rovira i Virgili (2022). XVIII Premio de Derecho Público Gascón y Marín, otorgado por la Academia Aragonesa de Jurisprudencia y Legislación.

RESUMEN

Objetivos: sintetizar y examinar la STC 124/2023, de 26 de septiembre, sobre participación forzosa de las diputaciones valencianas en un fondo autonómico de cooperación municipal. **Metodología:** se ha empleado la metodología usual en las ciencias jurídicas para un estudio jurisprudencial; esto es, estudio de la resolución, de la normativa y de los estudios doctrinales relevantes sobre el tema en cuestión. **Resultados:** el Tribunal Constitucional ha validado la constitucionalidad de la declaración de interés general de la función de asistencia y cooperación de las diputaciones provinciales por parte de la Generalitat Valenciana, con el propósito de facilitar su participación económica obligatoria en la dotación del fondo de cooperación municipal. Se muestra la discrepancia de criterio de los magistrados del Tribunal, haciendo especial mención a los votos particulares emitidos. **Conclusiones:** la STC 124/2023 revela cómo la coordinación ha posibilitado un medio de interferencia sobre las diputaciones provinciales, planteándose ciertas dudas desde la perspectiva del respeto a la autonomía provincial. No se descarta la posibilidad de que en el futuro otras comunidades autónomas consideren oportuno realizar detracciones forzosas de fondos provinciales para destinarlos a los municipios situados en su ámbito territorial, limitando de esta manera la plena disponibilidad de sus ingresos.

PALABRAS CLAVE

Autonomía provincial; coordinación autonómica; declaración de interés general; fondo de cooperación municipal; función de asistencia y cooperación.

¹ El trabajo forma parte de las actuaciones del grupo de investigación reconocido por el Gobierno de Aragón ADESTER (Derecho Administrativo de la Economía, la Sociedad y el Territorio), proyecto S22_23 R (BOA, núm. 80, 28-04-2023) y se ha realizado en el marco del proyecto de investigación nacional «Innovación para una salud de vanguardia: compra pública, tecnología, sostenibilidad ambiental y factores socioeconómicos (IN-SALVAN)» (PID2021-127828NB-I00).

ABSTRACT

Objectives: To synthesise and examine STC 124/2023, of 26 September, on the compulsory participation of the Valencian regional councils in an autonomous municipal cooperation fund. **Methodology:** The usual methodology in the legal sciences has been used for a jurisprudential study; that is, a study of the decision, the regulations and relevant doctrinal studies on the subject in question. **Results:** The Constitutional Court has validated the constitutionality of the declaration of general interest of the assistance and cooperation function of the provincial councils by the Generalitat Valenciana, with the aim of facilitating their obligatory economic participation in the endowment of the municipal cooperation background by means of economic contributions. The discrepancy in the criteria of the judges of the Constitutional Court is shown, with special mention of the dissenting votes cast. **Conclusions:** STC 124/2023 reveals how coordination has made possible a means of interference in the provincial councils, raising certain doubts about the prospect of respect for provincial autonomy. It does not rule out the possibility that in the future other autonomous communities might consider it appropriate to make compulsory deductions from provincial funds to allocate them to the municipalities located in their territorial area, thus limiting the full availability of their incomes.

KEYWORDS

Provincial self-government; regional coordination; declaration of public utility; municipal cooperation background; assistance and cooperation function.

SUMARIO

1. INTRODUCCIÓN. 1.1. DE NUEVO SOBRE LA COORDINACIÓN AUTONÓMICA DE LAS COMPETENCIAS PROVINCIALES. 1.2. LAS ASIGNACIONES ECONÓMICAS A LOS ENTES LOCALES POR PARTE DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS. 1.3. UN APUNTE SOBRE EL CONTEXTO EN EL QUE SE APROBÓ LA LEY OBJETO DE CONTROVERSIA. 2. LA SENTENCIA CONSTITUCIONAL 124/2023, DE 26 DE SEPTIEMBRE, SOBRE PARTICIPACIÓN DE LAS DIPUTACIONES EN UN FONDO AUTONÓMICO DE COOPERACIÓN MUNICIPAL. 2.1. EL OBJETO DE CONTROVERSIA. 2.2. LA POSICIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. 2.3. VOTOS PARTICULARES. a) El voto particular formulado por el magistrado Ramón Sáez Valcárcel. b) El voto particular emitido por el magistrado Enrique Arnaldo Alcubilla (con la adhesión de doña Concepción Espejel Jorquera y don César Tolosa Tribiño). 3. APROXIMACIÓN CRÍTICA A LA STC 124/2023, DE 26 DE SEPTIEMBRE. 3.1. ¿UNA CUESTIÓN MERAMENTE CUANTITATIVA? 3.2. UNA FINALIDAD QUE SIRVE COMO JUSTIFICACIÓN: LA GARANTÍA DE UN NIVEL MÍNIMO PRESTACIONAL EN LOS SERVICIOS PÚBLICOS LOCALES. SOBRE LA CUESTIÓN DE SI CONCEPTUALMENTE PUEDE EQUIPARARSE CON LA GARANTÍA DE SUFICIENCIA FINANCIERA. 3.3. EN TORNO A LA NOCIÓN DE COMUNIDAD POLÍTICA LOCAL Y LA ARGUMENTACIÓN SOSTENIDA EN LA SENTENCIA. 4. REFLEXIÓN FINAL. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

1. INTRODUCCIÓN

1.1. De nuevo sobre la coordinación autonómica de las competencias provinciales

Los conflictos derivados de la coordinación autonómica de las actividades de las diputaciones provinciales no son una cuestión novedosa en nuestro derecho local. En el momento presente, la posibilidad de que las comunidades autónomas coordinen las competencias provinciales esta fuera de toda duda *ex art.* 59 LBRL². Y sucede que las leyes autonómicas de régimen local prevén la coordinación de las diputaciones, si bien la mayoría de ellas no declaran de interés general las funciones provinciales³. Pero ello no ha sido

² El art. 59 LBRL establece que la ley debe especificar, con un nivel adecuado de detalle, las condiciones y límites de la coordinación. Esta exigencia debe ser entendida en relación con lo dispuesto en el art. 10.2 LBRL, el cual establece que la coordinación solo será procedente «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 éstas».

³ En este sentido, entre otras, Galicia (art. 205 Ley 5/1997, de 22 de julio, de Administración Local de Galicia); Aragón (art. 161 Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón); Castilla y León (art. 104 Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León) o Cataluña (art. 146 Ley 2/2003, de 28 de abril, Municipal y de Régimen Local de Cataluña). Entre las que declaran dicho interés general, si bien con distinto alcance, Castilla La Mancha (art. 6 Ley 2/1991, de 14 de marzo, de Coordinación de Diputaciones de Castilla-La Mancha), Valencia (art. 52 Ley 8/2010, de 23 de junio, de Régimen Local de la Comunitat Valenciana y Ley 2/1983, de 4 de octubre, por la que se declaran de interés general para la Comunidad Valenciana determinadas funciones propias de las diputaciones provinciales) o, en su momento, el ya derogado art. 10.1.g de la Ley 5/1990, de 30 de noviembre, de relaciones entre las diputaciones provinciales y la Comunidad Autónoma de Extremadura.

obstáculo a que el tema haya suscitado controversia y haya dado lugar a diversos pronunciamientos del Tribunal Constitucional.

En efecto, contamos con diversas sentencias constitucionales sobre la coordinación autonómica de las competencias provinciales⁴, a las cuales se ha añadido la reciente STC 124/2023, de 26 de septiembre. Dicha sentencia presenta elementos que pueden considerarse novedosos, dado que hasta el momento no se había dado el caso de que lo que se sometiera a coordinación sea precisamente la función más distintiva de las diputaciones provinciales: la asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica con los municipios. Y ello, como veremos, con el fin de plasmar su participación económica obligatoria en un fondo autonómico de cooperación municipal.

A pesar de que las conclusiones extraídas de dichas sentencias no parecen ser directamente aplicables al presente asunto por tratarse de supuesto de naturaleza y dimensión distinta, al incidir el legislador autonómico claramente sobre la asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica, la sentencia ha ratificado la constitucionalidad de la proclamación del interés general de tales funciones prevista en el art. 2.2 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 (en adelante, LFCMCV).

No obstante, como se tendrá la oportunidad de constatar, en la actualidad, la aplicación de esta técnica de relación interadministrativa está lejos de ser pacífica, tal y como sucede en el caso objeto de análisis (STC 124/2023, de 26 de septiembre, sobre participación forzosa de las diputaciones valencianas en el fondo autonómico de cooperación municipal).

En cualquier caso, con carácter previo al análisis de la sentencia, conviene recordar la advertencia expresada en su momento por Sebastián Martín Retortillo sobre la virtualidad del art. 59.1 LBRL:

El texto transcrito ofrece una doble vertiente. Por una parte, necesidad de que las Leyes estatales o autonómicas atribuyan a una instancia superior esas facultades de coordinación. Necesidad y, también, en segundo lugar, posibilidad. La puesta en práctica de tal solución, como es fácil de adivinar, requiere ser en extremo meticuloso, ya que a través de esta vía puede procederse igualmente a ese vaciamiento competencial de las Diputaciones Provinciales al que venimos aludiendo; en definitiva, y por lo que a este punto se refiere, todo dependerá del alcance y virtualidad que se dé al citado principio de coordinación. Se trata de un extremo que es preciso plantear con absoluta claridad. Y ello porque al socaire de una exigencia lógica, como la que expresa el citado principio, en la práctica están reduciéndose las competencias efectivas de las Corporaciones Provinciales. En relación con ello, cabe observar que frustrada cualquier tipo de pretensión de las Comunidades Autónomas de cancelar las Diputaciones Provinciales, aquéllas han encontrado en el principio de coordinación no sólo un título para relacionar el ejercicio de determinadas competencias, sino también, en ocasiones, para desapoderar de ellas a las Diputaciones Provinciales existentes en su territorio⁵.

⁴ En el ámbito de la Comunidad Valenciana, que es el ámbito territorial objeto de análisis en el presente estudio, es pertinente hacer referencia a dos significativas sentencias: la STC 27/1987, de 27 de febrero y la STC 82/2020, de 15 de julio.

La primera se refiere a la impugnación de la Ley 2/1983, de 4 de octubre, de la Generalidad Valenciana, que declara de interés general para la Comunidad Valenciana ciertas funciones propias de las diputaciones provinciales. Esta sentencia aborda el reconocimiento de interés general ciertas funciones específicas de las diputaciones provinciales por la Ley 2/1983, de 4 de octubre, por la que se declaraban como competencias de interés general autonómico determinadas funciones propias de las diputaciones provinciales. Se preveía, como no puede ser de otro modo, que la Generalitat asumiera facultades de coordinación sobre ellas en caso de que la actuación de la diputación provincial tuviera efectos que excedieran el ámbito territorial provincial y afectaran a los intereses autonómicos. Se consideró que se trataba de una facultad de coordinación en armonía con la Constitución y la LBRL, dado que no conllevaba la sustracción de competencias propias de la diputación provincial. Para Embid Irujo (1983, pp. 622-623) el legislador confundió los términos empleando técnicas propias del principio de jerarquía al principio de coordinación.

La segunda, de una fecha más reciente, aborda la coordinación autonómica de las diputaciones provinciales en el ámbito de servicios sociales, en relación con la aprobación de la Ley 3/2019, de 18 de febrero, de la Generalitat, de Servicios Sociales Inclusivos de la Comunitat Valenciana. La mencionada ley declaraba a los servicios sociales como «servicios públicos esenciales y de interés general» y tenía como objetivo superar las disfuncionalidades derivadas de la heterogénea prestación de servicios en el territorio. Para lograr esto, la ley estableció que las provincias ofrecerían asistencia técnica y económica a los municipios «en el marco de la planificación de la Generalitat». Se justificaba, de esta manera, un mecanismo de coordinación sectorial en una materia de competencia autonómica indiscutible como son los servicios sociales (art. 49.1.24 de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana).

⁵ La reflexión del autor surgió a raíz de la STC 27/1987, de 27 de febrero, relacionada con la Ley 2/1983, de 4 de octubre, de la Generalitat Valenciana, que declaraba de interés general para la Comunidad Valenciana ciertas funciones de las diputaciones provinciales. Véase Martín-Retortillo Baquer (1990, pp. 698-699).

Ciertamente, resulta innegable el potencial extraordinario de la coordinación para lograr la coherencia necesaria en el funcionamiento del conjunto de las Administraciones públicas, cobrando este aspecto particular relevancia en un modelo de organización territorial tan descentralizado como el nuestro, donde la articulación del conjunto del sistema representa un desafío constante⁶. La coordinación, tal como señaló la STC 42/1983, de 17 de junio, «persigue la integración de diversas partes o subsistemas en el conjunto o sistema, evitando contradicciones y reduciendo disfunciones que, de subsistir, impedirían o dificultarían, respectivamente, la realidad misma del sistema». En otras palabras, su función es superar las disfunciones que surgirían de una gestión separada en un ámbito donde existen intereses convergentes. En principio, la técnica relacional de coordinación resulta perfectamente compatible con el respeto a la autonomía local, dado que el ente coordinador debe respetar las competencias del ente coordinado. Así, la autonomía local permite la implementación de mecanismos de intervención autonómica que la restrinjan, siempre y cuando estos persigan la satisfacción de intereses públicos superiores y siempre que se apliquen los medios de protección oportunos.

Ahora bien, el principal riesgo asociado a la relación interadministrativa de coordinación en conexión con la autonomía local radica en la posibilidad de un uso indebido por parte de la instancia superior. Como bien sostiene Covilla Martínez, en ausencia de garantías para los entes locales, existe el riesgo de los mecanismos de coordinación «se conviertan en instrumentos que concreten la jerarquía» (Covilla Martínez, 2019, p. 279).

En este sentido, y retomando las advertencias de Martín-Retortillo en lo que concierne a la provincia, no se puede pasar por alto la posibilidad de una eventual utilización inadecuada de la coordinación por parte de las comunidades autónomas que muestran reservas hacia la misma existencia del escalón provincial, habida cuenta de la doctrina constitucional sobre la garantía institucional de la autonomía local⁷. De hecho, el propio Tribunal Constitucional, siendo consciente de los riesgos que la declaración de interés general de las funciones de las diputaciones provinciales efectuada por el legislador autonómico podría conllevar en el futuro, no vaciló en afirmar la posibilidad de contravención del bloque de constitucionalidad en su aplicación (STC 27/1987, FJ 5).

El examen de la STC 124/2023, de 26 de septiembre, nos permitirá constatar, como ya lo ha señalado en alguna ocasión Rebollo Puig que, mediante la coordinación forzosa, se han incorporado en las leyes autonómicas medios de interferencia sobre las diputaciones provinciales tan cuestionables para la autonomía local como muchos de los métodos de tutela tradicionales (en este sentido Rebollo Puig, 2019, p. 65).

1.2. Las asignaciones económicas a los entes locales por parte de las comunidades autónomas

Como es ampliamente conocido, a diferencia de lo que sucede con las comunidades autónomas, nuestra norma fundamental no contempla un marco general sobre la financiación de las entidades locales⁸. No obstante, ex art. 142 CE dos son las principales fuentes de financiación de las entidades locales: la recaudación de sus tributos propios⁹ y la participación en los ingresos del Estado y comunidades autónomas. Por su parte, en los arts. 9.1 y 2 de la Carta Europea de Autonomía Local (CEAL) se establece el derecho de las entidades locales a contar con recursos propios suficientes, de los cuales deben poder disponer libremente. Estos recursos deben ser proporcionales a las competencias que les correspondan.

⁶ Entrena Cuesta (1986, p. 73) sostuvo de manera acertada que la necesidad de coordinar la Administración pública en su conjunto no es simplemente una opción del legislador, sino un imperativo derivado de la presencia de diversos principios en juego. Por su parte, Gallego Anabitarte (2001, p. 138) defendió la coordinación como un elemento esencial para garantizar la unidad del sistema organizativo territorial.

⁷ El Tribunal Constitucional establece la autonomía local como una salvaguarda institucional destinada a proteger el núcleo de la institución, asegurándose de que no pierda su contorno distintivo. En todo caso, la garantía institucional no garantiza un contenido específico ni un ámbito competencial fijo y definitivo, sino la preservación de una institución en términos reconocibles según la percepción que la sociedad tiene de ella en cada momento y lugar (STC 32/1981, FJ 3).

⁸ Para una mejor comprensión de los fundamentos constitucionales de las relaciones financieras entre los entes locales y las comunidades autónomas, se recomienda consultar el estudio Boix Palop (2017). Sobre la correlación entre la financiación municipal y despoblación véase Velasco Caballero (2022). En el estudio se comprueba que los mayores ingresos presupuestados corresponden a municipios muy pequeños y muy grandes. Sin embargo, se observa que ambos difieren en el coste asociado con la prestación de servicios, siendo tendencialmente más elevados en los pequeños municipios. Se verifica, entre otros extremos, que las asignaciones supramunicipales son de suma importancia los municipios de dimensiones muy reducidas y para los de mayor tamaño.

⁹ En el art. 2 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (TRLRHL) se detallan los recursos que conforman la hacienda de los entes locales, destacando entre ellos los tributos propios.

En relación con los tributos propios, aunque la Constitución establece que las entidades locales, al igual que las comunidades autónomas, tienen la facultad de crear tributos de acuerdo con las leyes (art. 133.2 CE), según lo establecido por la jurisprudencia constitucional, las leyes que creen tributos locales deben ser exclusivamente leyes estatales. La base constitucional de esta facultad se encuentra en la competencia exclusiva estatal sobre Hacienda General (art. 149.1.14 CE)¹⁰. En esta línea, el art. 106.1 LBRL dispone que «las entidades locales tendrán autonomía para establecer y exigir tributos de acuerdo con lo previsto en la legislación del Estado reguladora de las Haciendas locales y en las Leyes que dicten las Comunidades Autónomas en los supuestos expresamente previstos en aquélla». Es decir, las entidades locales cuentan con autonomía para regular los tributos locales mediante la aprobación de las respectivas ordenanzas fiscales en el marco de lo establecido por la legislación estatal.

Dado el limitado margen del que dispone legislador autonómico en la creación de tributos locales propios, la principal oportunidad para que las comunidades autónomas aseguren la suficiencia financiera de las entidades locales radica en su participación en los ingresos autonómicos.

Como es conocido, las comunidades autónomas cuentan con leyes que establecen asignaciones económicas a favor de los entes locales dentro de su territorio. Estas asignaciones pueden ser de carácter incondicionado o finalista. Algunas comunidades regulan esta cuestión en sus leyes autonómicas de régimen local (como el art. 133 y la disposición adicional 2 de la Ley 2/2003, de 11 de marzo, de Administración Local de la Comunidad de Madrid, o los arts. 78 a 82 de la Ley 3/1991, de 14 de marzo, de Entidades Locales de Castilla-La Mancha), mientras que otras han creado leyes específicas para este propósito (como la Ley 5/2022, de 6 de octubre, reguladora del Fondo Aragonés de Financiación Municipal, o la Ley 5/2020, de 15 de julio, reguladora del Fondo de Cooperación Municipal de Cantabria).

En esta línea, y con la finalidad de garantizar la suficiencia financiera de las entidades locales mediante la implementación de un sistema de financiación estable y con vocación de permanencia, se aprobó la ley autonómica objeto de controversia (Ley 5/2021, de 5 de noviembre, reguladora del Fondo de Cooperación Municipal de los Municipios y Entidades Locales Menores de la Comunitat Valenciana)¹¹. Según dispone su art. 1 tiene por objeto regular el Fondo de Cooperación Municipal de la Comunitat Valenciana establecido en el Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana (en adelante, EACV). Dicho fondo reemplazó al anterior Fondo de Cooperación Municipal, el cual tenía como finalidad financiar servicios, infraestructuras y equipamientos básicos de los municipios valencianos, según lo establecido en el entonces art.201.3 de la Ley 8/2010 de 23 de junio, de la Generalitat Valenciana, de Régimen Local¹².

Esta ley, cuyo propósito resulta intachable, plantea dudas desde la óptica del respeto a la autonomía provincial, dado que establece la participación de las diputaciones provinciales, a través de sus presupuestos anuales, en el Fondo de Cooperación Municipal mediante aportaciones económicas.

1.3. Un apunte sobre el contexto en el que se aprobó la Ley objeto de controversia

El contexto en el que se aprueban las leyes desempeña un papel fundamental en la comprensión de su significado. Por lo tanto, parece conveniente considerar alguna información adicional sobre el contexto en el que se promulgó la ley sujeta a controversia.

Desde hace unos años, la Comunidad Valenciana cuenta con la Ley 21/2018, de 16 de octubre, de Mancomunidades de la Comunitat Valenciana. Una de las principales novedades de esta norma fue la inclusión de las mancomunidades de ámbito comarcal. La esencia de las mancomunidades de ámbito comarcal se define por su carácter voluntario, permitiendo a los municipios la libertad de elegir y adaptarse a dicho

¹⁰ En relación con este tema, resulta de interés la revisión realizada por Checa González (2019, pp. 590 y ss.) con ocasión de la aprobación de la Ley 3/2019, de 22 de enero, de Garantía de Autonomía Municipal de Extremadura.

¹¹ 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. El art. 201 de la Ley 8/2010, de 23 de junio, de la Generalitat, de Régimen Local de la Comunitat Valenciana y el Decreto 51/2017, del Consell, por el que se regula el Fondo de Cooperación Municipal Incondicionado de la Comunitat Valenciana, quedan derogados por la LFCMCV. Se exceptúa el capítulo II, regulador del fondo, en lo que no sea incompatible con dicha ley.

¹² El referido precepto disponía lo siguiente: «A través del Fondo de Cooperación Municipal se financiarán servicios, infraestructuras y equipamientos básicos de los municipios de la Comunitat Valenciana, estableciéndose sus dotaciones en cada Ley de Presupuestos de la Generalitat». El fondo fue objeto de desarrollo reglamentario a través el Decreto 51/2017, de 7 de abril, del Consell, por el que se regula el Fondo de Cooperación Municipal de la Comunitat Valenciana. El mismo queda derogado por la LFCMCV. No obstante, se excluye el capítulo II, que regula el fondo, en aquellos aspectos que no sean incompatibles con la mencionada ley.

modelo según sus necesidades y preferencias. La finalidad de esta ley es la creación de entidades supra-municipales que engloben a ciertos municipios que opten de manera voluntaria por formar parte de dichas entidades. El Tribunal Constitucional declaró que la ley de mancomunidades valenciana no vulneraba la autonomía provincial¹³.

No obstante, durante el período en el que se aprobó la LFCMVCV, la Comunitat Valenciana estaba impulsando el desarrollo comarcal, con la intención de promover la ley de comarcalización valenciana para conferir oficialidad y estructura a las comarcas. Este impulso se refleja en el programa de acción que tenía el Gobierno autonómico, cuyo compromiso 116 del eje 5, centrado en calidad democrática y buen gobierno, anunciaba el impulso de la ley de comarcalización valenciana con el objetivo de fomentar la gestión coordinada de servicios en las entidades locales y combatir la despoblación¹⁴. Sin embargo, hasta el momento, no se ha establecido una normativa a nivel autonómico que defina las competencias y los límites de las comarcas.

Aunque este dato en sí mismo no tiene un significado concreto y, ciertamente, representa un objetivo políticamente legítimo, no deja de sorprender que justo cuando se planea coordinar a nivel autonómico la función más característica de las diputaciones provinciales para lograr parte de sus recursos, se esté pensando en establecer una entidad local intermedia con un fuerte grado de interiorización autonómica. Es ampliamente conocida la controversia sobre la coexistencia entre diputaciones provinciales y entidades locales equivalentes en algunas comunidades autónomas, y en especial las pretensiones de vaciamiento o sustitución de las diputaciones por parte de los legisladores autonómicos con una mayor tendencia centralizadora. Sin embargo, este aspecto tan solo debe quedar apuntado, ya que no será abordado en este estudio jurisprudencial, por no considerarse pertinente ahondar en el mismo teniendo en cuenta los objetivos y alcance del mismo.

2. LA SENTENCIA CONSTITUCIONAL 124/2023, DE 26 DE SEPTIEMBRE, SOBRE PARTICIPACIÓN DE LAS DIPUTACIONES EN UN FONDO AUTONÓMICO DE COOPERACIÓN MUNICIPAL

2.1. El objeto de controversia

La STC 124/2023, emitida el 26 de septiembre y redactada por la ponente doña María Luisa Balaguer Callejón, resuelve el recurso de inconstitucionalidad número 614-2022, contra los siguientes preceptos de la LFCMVCV: el segundo párrafo del art. 2 (que aborda los fines y principios del fondo); el inciso «y las diputaciones provinciales» del primer párrafo del art. 5 (referente al plan sectorial de financiación básica del fondo); las frases «en el que participarán las diputaciones provinciales» y «y cada diputación provincial» del segundo párrafo del art. 5; los párrafos 5 y 6 del art. 5; el art. 7 (sobre las reglas de distribución) y el art. 8 (que trata sobre la participación de las diputaciones provinciales).

En contraste con el sistema previo, en el cual la adhesión de las diputaciones al fondo era opcional, el legislador autonómico ha optado por reformar el sistema «para fortalecer el nivel básico, el municipal, que es donde radica el poder político y la representación democrática más próxima a la ciudadanía». Con este nuevo enfoque se establece de manera obligatoria la contribución económica de las diputaciones valencianas, para ello la ley declara las funciones de asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica de las diputaciones de interés general para la comunidad autónoma¹⁵; tareas que, como es conocido, constituyen una función específica del ámbito competencial de las diputaciones, según lo establecido en el art. 36.1 b) LBRL.

El nuevo fondo de cooperación municipal se concibe con un carácter no finalista, lo que implica que no se vincula el destino o propósito específico al cual deben destinarse los recursos económicos que los

¹³ El Tribunal Constitucional establece que los arts. 36.8 y 50.4 de la Ley 21/2018, de 16 de octubre, de la Generalitat, sobre Mancomunidades de la Comunitat Valenciana, no son inconstitucionales, siempre y cuando se interpreten conforme a lo dispuesto en la STC 106/2019, de 19 de septiembre. Lo que apunta el Tribunal es que la prioridad atribuida a la colaboración de las diputaciones provinciales y mancomunidades de ámbito comarcal no debe entenderse en términos de exclusión. Es decir, que la prioridad expresada impida la cooperación con cualquier otro ente local.

¹⁴ Accesible en: <https://rendiciocomptes.gva.es/es/compromis116>

¹⁵ El art. 66.3 EACV contempla la coordinación de las funciones específicas de las diputaciones que sean de interés general para la Comunitat Valenciana. Por otro lado, el art. 2.2 de la Ley objeto de controversia declara de interés general para la comunidad las funciones de asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica que desempeñan las diputaciones provinciales hacia los municipios.

municipios y las entidades locales menores reciben de él, lo que proporciona flexibilidad para sufragar las actividades y servicios que se estimen oportunos¹⁶.

La contribución económica de las diputaciones provinciales se concretará en el plan sectorial correspondiente. El proceso aludido se configura mediante un «Plan Sectorial de Financiación Básica», en el cual colaboran la Generalitat y las diputaciones provinciales. Este plan debe ser aprobado por 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). Las diputaciones valencianas ostentan un tercio de la representación en esta comisión (6 de 18 miembros).

El motivo central del recurso, o si se prefiere, la característica común a los preceptos impugnados, es su intromisión en la autonomía provincial, reconocida en los arts. 137 y 141 CE, al excederse en las facultades de coordinación, invadiendo la esfera propia del ejercicio de las competencias de las diputaciones provinciales y menoscabando su autonomía financiera. A esto se suma la presunta contravención del EACV y de la LBRL¹⁷.

Los recurrentes argumentan que, en esencia, lo que se designa como de «interés general» y, en consecuencia, sujeto a coordinación, son los recursos económicos de las diputaciones, ya que, según su perspectiva, la norma simplemente busca principalmente establecer mecanismos para su disposición. De este modo, sostienen que la creación de un plan sectorial y una comisión de coordinación se presenta como un pretexto para cumplir con las formalidades requeridas por la doctrina constitucional.

Por su parte, el abogado de la Generalitat sostiene que con el sistema anterior las cantidades recibidas por los municipios del fondo de cooperación variaban notablemente según la provincia a la que pertenecieran. A su juicio esto era debido a que, aunque la aportación de la Generalitat al fondo era equitativa, las contribuciones de las diputaciones, dado su carácter voluntario, eran «discordantes». De ello extrae la siguiente conclusión: «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 definitiva, sostiene que esta situación justifica suficientemente el interés general de la Generalitat Valenciana exigido por el art. 66.3 EACV, de modo que estaría justificada la coordinación¹⁸.

Adicionalmente, argumenta que el juicio de constitucionalidad de la LFCMVCV debe considerar el propósito de lograr «una financiación equitativa de los servicios públicos locales básicos en todos los municipios de la Comunitat Valenciana». Para alcanzar este objetivo, la ley impone a las diputaciones la obligación de participar financieramente en el fondo con la finalidad de que «toda la ciudadanía reciba un nivel mínimo de prestaciones en los servicios públicos locales». En cualquier caso, surge un interrogante, al que luego se hará referencia, sobre la posibilidad conceptual de equiparar la financiación básica de los municipios y entidades locales menores con los servicios públicos locales básicos, especialmente considerando el carácter incondicional de dicha financiación.

2.2. La posición del Tribunal Constitucional

El Tribunal Constitucional ha confirmado la constitucionalidad de la declaración de interés general sobre la función de asistencia y cooperación de las diputaciones provinciales por parte de la Generalitat Valenciana. Sin embargo, es conveniente destacar que no hubo consenso dentro del Tribunal, dado que cuatro magistrados expresaron su discrepancia con la sentencia aprobada por el pleno del Tribunal.

¹⁶ De hecho, el esquema diseñado por la ley persigue a ley tiene como finalidad evitar que sean las Administraciones provinciales las encargadas de establecer los objetivos de los municipios. Así, les Corts, en relación con el art. 8 de la Ley, afirman expresamente uno de los propósitos de 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 subvencional de las diputaciones provinciales, con la finalidad de que no sean estas administraciones las que fijen los objetivos a perseguir por los municipios».

¹⁷ Aunque respecto a la LBRL, en esta ocasión sostiene el TC que «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». Al respecto, téngase en cuenta que, en diversas ocasiones, el Tribunal Constitucional ha declarado la inconstitucionalidad de normativas autonómicas al considerar que infringían la LBRL. Un ejemplo de ello se evidencia en fallos como el de las SSTC 32/1981 y 109/1988, relacionados con las competencias provinciales.

¹⁸ Afirma que la coordinación se dirige a «flexibilizar y prevenir posibles disfunciones originadas por el propio sistema de distribución de competencias» y que esta coordinación debe ajustarse en consonancia con los intereses locales o supralocales, pudiendo abarcar tanto un ámbito estatal como uno autonómico, «distinto del estatal y adaptado a la realidad correspondiente a los intereses locales y supralocales existentes en la concreta comunidad autónoma».

El pleno del Tribunal Constitucional ha rechazado en su mayoría el recurso de inconstitucionalidad. Así, tras exponer la doctrina sobre autonomía local y suficiencia financiera local, el Tribunal Constitucional concluye que no infringe la Constitución española ni el bloque de constitucionalidad. La única excepción se refiere a los arts. 5.6 y 7, los cuales fueron declarados inconstitucionales por vulnerar lo dispuesto en el EACV.

En esta línea, el Tribunal Constitucional sostiene que un mecanismo de financiación municipal que obligue a las diputaciones aportar recursos propios no constituye una intromisión constitucionalmente inadmisibles. Esto se fundamenta en que entra dentro de la competencia de las diputaciones provinciales de colaborar y asistir a los municipios. Se enfatiza que, aunque la imposición sea coercitiva, no se está obligando a las diputaciones a realizar algo diferente a lo que están obligadas, es decir, asistir a los municipios de su respectivo ámbito territorial. Sin embargo, se precisa que esta aseveración de ninguna manera implica la falta de restricciones en el ejercicio de la facultad de coordinación. El límite, coherente con la teoría de garantía institucional que el Tribunal Constitucional sostiene desde principios de los ochenta del siglo pasado, se encuentra en la prohibición de despojar a las diputaciones de su competencia más esencial, hasta el punto de situarlas en una posición de subordinación jerárquica que menoscabe su capacidad de toma de decisiones. De esta manera, se busca preservar la autonomía de las diputaciones provinciales.

No obstante, se hace referencia a que esta obligación será detallada en el plan sectorial correspondiente, específicamente en relación con la cuantificación de la aportación de recursos económicos al fondo. En este contexto, el Tribunal Constitucional subraya que será necesario observar lo dispuesto en el respectivo plan sectorial de financiación, que será aprobado anualmente por el Consell de la Generalitat, y que contará con la participación de una comisión de colaboración y coordinación, para determinar si vulnera o no la autonomía provincial.

Sostiene el Tribunal Constitucional que la cuestión en disputa radica en discernir si es factible desde el punto de vista constitucional que una comunidad autónoma pueda, en primer lugar, declarar de interés una competencia propia de la diputación provincial (art. 36.1.b LBRL), dada la naturaleza general de la «asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los Municipios, especialmente los de menor capacidad económica y de gestión»; y, en segundo lugar, determinar si, en el ejercicio de sus facultades de coordinación, puede imponer de manera obligatoria que una porción de los recursos económicos provinciales se integre en un fondo autonómico de financiación municipal, sin que ello implique una afectación constitucionalmente inadmisibles de la autonomía provincial en su vertiente financiera.

Respecto a la primera cuestión, fue resuelta en sentido positivo por 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, asumiendo la Comunitat Valenciana la coordinación de dichas funciones provinciales cuando afecte a servicios o competencias propias de la misma. De este modo, entiende el Tribunal que no habría inconveniente en que una comunidad autónoma, 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, declare de interés general la función de la provincia de asistencia y cooperación a los municipios, con el fin de proceder a su coordinación, siempre y cuando se cumplan los requisitos de predeterminación y proporcionalidad.

Sostiene la sentencia que la imposición a las diputaciones de la obligación de contribuir a la dotación financiera del fondo de cooperación municipal por la ley impugnada no implicaría que se las esté obligando a realizar acciones que difieran de sus obligaciones constitucionales y legales: «asegurar la prestación integral y adecuada en la totalidad del territorio provincial de los servicios de competencia municipal» (art. 31.2 a LBRL). En esta línea, afirma que

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 (FJ 8).

En este sentido, advierte de que es necesario asegurar que se reserve un amplio espacio para que las diputaciones provinciales ejerzan esta competencia de manera autónoma. En otras palabras, la compe-

tencia provincial de cooperación y asistencia económica a los municipios no puede verse agotada en una participación en el referido fondo de cooperación.

Por lo tanto, será necesario atenerse a lo efectivamente previsto en los planes sectoriales para evaluar si se han rebasado o no los límites establecidos, los cuales se derivan directamente de la garantía institucional de la autonomía provincial. Así, se señala que la adecuada consideración del principio de proporcionalidad en la específica determinación de estas contribuciones será, por ende, crucial para determinar si la autonomía de las provincias afectadas ha sido vulnerada o no. La transgresión de autonomía provincial tendría lugar si, en algún plan sectorial se les impusiera una contribución económica tan excesiva que pusiera en peligro su autonomía presupuestaria.

En este punto, el pleno afirma que la realidad demuestra que los límites establecidos han sido respetados por los planes sectoriales de financiación aprobados por el Gobierno autonómico en 2022 y 2023 (mediante acuerdos de 17 de junio de 2022 y 24 de marzo de 2023, respectivamente)¹⁹, por cuanto «las aportaciones exigidas a cada una de las diputaciones provinciales representan aproximadamente un 5 % de su presupuesto, y la suma total exigida a las tres equivale a la cantidad aportada globalmente por la comunidad autónoma».

En lo que respecta a los preceptos impugnados declarados constitucionales, la argumentación del Tribunal es la siguiente. En cuanto al art. 2.2, que establece la declaración de interés general de la Comunitat Valenciana para las funciones de asistencia y cooperación de las diputaciones provinciales a los municipios, con el propósito de participar en la financiación básica a través del fondo de cooperación municipal, apunta el Tribunal Constitucional que no se puede formular ninguna objeción constitucional por cuanto entiende que dicha disposición no vulnera la autonomía provincial.

Tampoco identifica ninguna tacha de constitucionalidad en relación con los incisos «en el que participarán las diputaciones provinciales» e «y cada diputación provincial» del art. 5.2. Estos 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.

El art. 5.5, impugnado en su totalidad, tampoco recibe reproche alguno de inconstitucionalidad. Este apartado establece la obligación de las diputaciones provinciales de informar al departamento competente en régimen local sobre sus proyectos de presupuesto antes de su aprobación, permitiendo objeciones en caso de infracción de las directrices de coordinación. Se argumenta que esto es una consecuencia derivada de la facultad de coordinación reconocida a la Comunidad Valenciana y se considera ajustada a la CE.

De manera similar, se sostiene que el art. 5.6, que se refiere a 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, no contraviene el bloque de constitucionalidad con la salvedad de lo previsto en el art. 66 EACV. Para el art. 8, se establece su constitucionalidad basada en los argumentos previamente expuestos.

Como se anticipó previamente, el Tribunal únicamente ha declarado la inconstitucionalidad de los arts. 5.6 y 7, basándose en la contravención del EACV. Así, en relación con el art. 5.6, el pleno declara nulo el inciso «en aplicación del artículo 66 del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana», que hace referencia al plan sectorial de financiación básica del fondo y menciona la posibilidad de que el Consell requiera al presidente de la diputación para que se respeten las directrices de coordinación del plan sectorial. La razón es que, si bien se acepta la constitucionalidad de la coordinación, se objetó específicamente que el art. 66, en su apartado 4, alude a la posibilidad de requerimiento en relación con la ejecución por las diputaciones provinciales de competencias delegadas por la Generalitat, lo cual no es el caso presente.

En lo que respecta al art. 7, donde se establecen las reglas de distribución del fondo, se determina que dicho precepto vulnera el art. 64.3 del EACV, el cual es categórico al estipular que «se creará el Fondo de Cooperación Municipal de la Comunitat Valenciana con los mismos criterios que el fondo estatal». Se argumenta que el precepto impugnado utiliza criterios propios que, independientemente de su justificación, se separan de lo previsto en la normativa estatal.

En conclusión, el fallo fue básicamente desestimatorio del recurso, salvando los dos preceptos de la ley valenciana que regula el fondo de cooperación municipal como inconstitucionales y nulos por contravenir el EACV. Sin embargo, ha avalado el resto de la normativa; es decir, el control de constitucionalidad en sentido estricto ha quedado respaldado.

¹⁹ Estos acuerdos fueron publicados en el *Diari Oficial de la Generalitat Valenciana*, el 2 de agosto de 2022 y el 24 de marzo de 2023, respectivamente.

2.3. Votos particulares

El fallo del Tribunal cuenta con dos votos particulares de sumo interés. El primero, formulado por don Ramón Sáez Valcárcel, argumenta que debería haberse estimado en su totalidad el recurso, al entender que la ley objeto de impugnación regula un mecanismo que faculta a la Administración autonómica para intervenir en la autonomía provincial sin cumplir con los requisitos exigidos por el bloque de constitucionalidad. El segundo voto, emitido por don Enrique Arnaldo Alcubilla y con la adhesión de doña Concepción Espejel Jorquera y don César Tolosa Tribiño, también disiente de la argumentación sostenida por el pleno, puesto que considera que el recurso debería haberse estimado respecto a los incisos de los arts. 2.2, 5 y 8, al entender que infringen la autonomía provincial.

a) El voto particular formulado por el Magistrado Ramón Sáez Valcárcel

El magistrado argumenta que el recurso debería haber sido estimado en su totalidad, ya que la ley autonómica establecía un mecanismo que permitía a la Administración autonómica intervenir en la autonomía provincial. Así, entiende que la sentencia transforma de manera significativa la doctrina constitucional sobre la facultad de coordinación. Lo hace al ampliar prácticamente de manera ilimitada el alcance potencial de las facultades de coordinación, al aceptar que pueden ser utilizadas por las administraciones superiores en relación con las inferiores para regular exhaustivamente su actuación, incluso en áreas de competencia propia que forman el núcleo de la autonomía provincial como es el caso de la asistencia y cooperación, siempre que exista alguna conexión con las responsabilidades y competencias propias del ente superior.

Sostiene que la sentencia parte de la premisa de que la disputa principal en torno a la regulación objeto de controversia tiene un carácter predominantemente económico-financiero. Esto conduciría a considerar la impugnación como un tema de menor importancia, susceptible de ser abordado mediante un enfoque menos riguroso en el control de constitucionalidad. Sin embargo, el mecanismo legal examinado afecta no solo la dimensión financiera, sino también la sustantiva de la autonomía provincial, «siendo secundario o accidental el hecho de que tal competencia se ejercite en buena medida a través de la capacidad de gasto».

Adicionalmente, sostiene que este caso es inédito, ya que aborda «una problemática constitucional sobre la que hasta ahora nunca se había pronunciado este tribunal». Por lo tanto, resulta difícil respaldarse en decisiones previas que, según se afirma en la sentencia, ampararon la constitucionalidad de regulaciones autonómicas similares.

Se cuestiona el hecho de que la sentencia asuma sin cuestionar la descripción proporcionada por el legislador autonómico. La finalidad aludida –mejorar la financiación municipal– no puede justificar semejante restricción a la autonomía provincial. La responsabilidad compartida entre las comunidades autónomas y el Estado para garantizar la suficiencia financiera de los municipios no autoriza automáticamente a restringir la autonomía provincial mediante la coordinación sobre las diputaciones. Las obligaciones autonómicas y estatales en materia de financiación municipal deben cumplirse dentro del marco de descentralización, sin imponer cargas indebidas a las provincias. Desde la perspectiva de la autonomía local, resulta inaceptable que una comunidad autónoma intente cumplir sus responsabilidades a expensas de las diputaciones, «invadiendo la autonomía provincial desde la perspectiva tanto competencial como financiera» bajo el disfraz de la coordinación.

En concordancia con este planteamiento, el magistrado sostiene que la sentencia comete un error conceptual al igualar la «financiación municipal» –responsabilidad constitucional del Estado y la comunidad autónoma– con la asistencia y cooperación a los municipios –competencia propia de las provincias, que abarca no solo apoyo económico, sino también asistencia legal y técnica–.

De acuerdo con esta perspectiva, argumenta que tal equiparación no es adecuada, ya que la financiación municipal es lógicamente previa a la asistencia y cooperación a los municipios. Dicho de otro modo, la esencia de las diputaciones provinciales radica en respaldar a unos municipios cuya suficiencia financiera ya debería estar asegurada, «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», pues aceptar tal afirmación supondría una confusión inadmisibles de responsabilidades y competencias entre las comunidades autónomas y las diputaciones provinciales, y abriría la posibilidad para «la anulación de las provincias por parte de las comunidades autónomas».

Además, señala que es evidente que la atribución a la comunidad autónoma de la facultad de coordinación no cumple con lo exigido por el bloque de la constitucionalidad. Y ello porque no se fundamenta en la

existencia contradicciones o disfunciones en la actuación de los entes sujetos a coordinación, sino que «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».

Es más, en relación con este extremo, defiende que la sentencia debería haber reconocido que dicha disparidad entre aportaciones no era una disfunción que corregir, sino más bien la consecuencia inherente a la autonomía de las provincias. En este sentido, sostiene que la manifestada intención del legislador autonómico de rectificar las disparidades presentes en el anterior sistema de contribuciones voluntarias indica que «no estamos ante un mecanismo de coordinación, sino ante una herramienta de control del grado de ejercicio de una competencia provincial propia (...)».

Al adentrarse en el núcleo del asunto, el magistrado sostiene que la competencia provincial de asistencia y cooperación es de carácter transversal, y que el mecanismo cuestionado se aplica a esta competencia de manera general. De esta manera, el magistrado plantea dudas sobre la eliminación (de facto) de la exigencia de que las facultades de coordinación sobre las provincias se contemplen «en relación con una materia, servicio o competencia determinados» (ex art. 59.1 LBRL). En este contexto, señala su desacuerdo con la afirmación de que el Tribunal Constitucional ya respaldó mecanismos de coordinación similares en las Sentencias del Tribunal Constitucional 27/1987 y 109/1998, argumentando que «en aquellos casos la injerencia en la competencia provincial de asistencia y cooperación a los municipios tenía un carácter considerablemente más acotado».

Por otro lado, se argumenta que, al prever una participación mínima de las diputaciones en la elaboración de los planes, no se han evaluado adecuadamente los intereses en juego. Puesto que lo necesario no es una participación mínima, sino más bien una participación proporcional al nivel de interés en el asunto en cuestión.

Las razones por las que discrepa de la argumentación de la sentencia²⁰ son fundamentalmente dos. En primer lugar, porque posterga la evaluación de la constitucionalidad al momento de aplicar la norma, pasando por alto que es responsabilidad del legislador autonómico establecer «con el suficiente grado de detalle, las condiciones y los límites de la coordinación» (art. 59.2 LBRL). Y, en segundo lugar, porque este enfoque degrada la controversia a un problema meramente cuantitativo (relativo a las cantidades a aportar al fondo) cuando, a juicio del magistrado, es un problema claramente cualitativo, «referente a la posibilidad misma de imponer una restricción como la discutida, independientemente de su cuantía, ya que una injerencia ilegítima no deja de serlo según su magnitud».

En resumen, sostiene que los preceptos impugnados, denominados como coordinación, establecen «un control gubernativo de oportunidad del grado de ejercicio de la competencia provincial de asistencia y cooperación a los municipios» con el propósito de asegurar recursos económicos de las diputaciones para cumplir con una responsabilidad que es propia de la comunidad autónoma.

b) *El voto particular emitido el Magistrado Enrique Arnaldo Alcubilla (con la adhesión de doña Concepción Espejel Jorquera y don César Tolosa Tribiño)*

Sostienen que la inconstitucionalidad de los arts. 2.2, 5 y 8 de la LFCMCV debió haber sido reconocida y, al igual que don Ramón Sáez, afirman que no es un caso que haya sido previamente analizado por la jurisprudencia constitucional.

Respecto al interés autonómico en la coordinación, admiten, como es lógico, que el legislador autonómico puede afectar a la autonomía provincial, de modo que es posible su coordinación. Sin embargo, su objeción radica en que esto no se realice de acuerdo con los requisitos constitucionales.

Señalan que el problema radica en que, bajo la invocación de la potestad autonómica de coordinación, se anule la capacidad de decisión del ente local, ya que «la coordinación no implica imposición, sino la preservación de lo que debe ser coordinado y del margen de decisión propio del ente coordinado». Así, indican que también se ha resaltado en la jurisprudencia constitucional la proscripción de limitar la capacidad de la diputación provincial en materia cooperación económica en la realización de obras y servicios municipales, de manera que «impida una verdadera capacidad decisora propia», de forma que no se genere un deterioro significativo de esta función cooperadora inherente a las diputaciones provinciales (STC 105/2019, FJ 7).

²⁰ Se sostiene que los preceptos en cuestión no representan una interferencia inaceptable en la autonomía de las provincias, ya que no les despojan de su competencia de asistencia y cooperación a los municipios. Según este razonamiento, dicha privación solo ocurriría si los planes anuales de financiación del fondo estipularan una cantidad tan significativa para las contribuciones de las provincias que estas quedaran sin recursos para ejercer esa competencia de manera autónoma.

Cuestionan que la sentencia acepte acríticamente la justificación que da el legislador, puesto que a su juicio no logra 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». Así, la ley autonómica en lugar de coordinar, «entendido en el sentido de fijación de criterios de obligado cumplimiento en la función provincial de cooperación y asistencia técnica a los municipios», establece directamente un mecanismo para disponer de fondos provinciales destinados a una finalidad de responsabilidad autonómica.

En relación con la participación de las diputaciones provinciales en la elaboración de los planes sectoriales, sostienen que no parece que se pueda afirmar que el nivel de participación provincial en la toma de decisiones sea adecuado, teniendo en cuenta la naturaleza de la función provincial que se intenta coordinar y el grado de participación asignado. Las diputaciones provinciales solo cuentan con seis representantes en dicha comisión, de un total de dieciocho, donde siete representantes son de origen autonómico. Además, apuntan que es innegable que se trata de un órgano no decisorio. La comisión desempeña funciones de propuesta y estudio, ya que la aprobación del plan sectorial recae exclusivamente en el gobierno autonómico, siendo este plan el que determinará las asignaciones anuales de cada diputación.

En cuanto al hecho de que la vulneración de la autonomía provincial, de existir, sea atribuible a cada plan anual específico, defienden que la cuestión no radica «la concreción de la regulación legal en un caso o año determinado», sino en que el modelo diseñado por el legislador autonómico para materializar su facultad de coordinación no cumple con los requisitos establecidos por la doctrina constitucional. En esta línea, afirman que las declaraciones de la sentencia sobre los planes sectoriales de financiación aprobados por el Gobierno autonómico en 2022 y 2023 carecen de relevancia, ya que la cuestión de constitucionalidad se centra en el diseño del modelo establecido por la LFCMCV.

Critican el hecho que parece derivarse de la experiencia administrativa de los planes anteriores algún tipo de restricción que ahora impone al legislador autonómico. Esta afirmación, sostienen, carece totalmente de fundamento y es apodíctica, llegando incluso a exceder su función «a la hora de juzgar la ley, en cuanto que está imponiendo un criterio para su aplicación». Además, entienden que implica evadir el problema jurídico-constitucional planteado en el recurso.

En otras palabras, la vulneración no reside en la posibilidad de imponer cargas económicas y obligaciones a las diputaciones provinciales en un ejercicio presupuestario específico, sino en el hecho de que la ley autonómica establece de manera abstracta la forma de determinar estas cargas, sin considerar la relación entre los intereses locales y supralocales que puedan coincidir. Por lo que sostienen que «el problema está en el modelo legal no en el modo en que se aplique», ya que el problema se encuentra en la estructura misma de la norma.

La conclusión es que la autonomía provincial se ha visto considerablemente limitada como consecuencia de privar al órgano de gobierno y administración de las provincias 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 definitiva, se declara de interés autonómico una función que constituye el núcleo de la actividad de las diputaciones provinciales, como es la de asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los municipios. A pesar de basarse en el ejercicio de una facultad estatutaria y legalmente prevista, entienden que la determinación que realiza la ley es insuficiente y que escasamente se consideran los intereses provinciales afectados. Así, sostienen que debería haber incluido «la predeterminación legal de los objetivos del fondo y de su régimen de aportación y cuantía» y «una participación de las propias diputaciones en la toma de una decisión que afecta directamente a la autonomía provincial».

3. APROXIMACIÓN CRÍTICA A LA STC 124/2023, DE 26 DE SEPTIEMBRE

3.1. ¿Una cuestión meramente cuantitativa?

Por lo que respecta a la comparación de las aportaciones, resulta difícil respaldar el peso que se da a la aseveración de que «las aportaciones exigidas a cada una de las diputaciones provinciales representan aproximadamente un 5 % de su presupuesto, y la suma total exigida a las tres equivale a la cantidad aportada globalmente por la comunidad autónoma». Esta afirmación, siendo cierta, omite que, la financiación autonómica dirigida a financiar a las entidades locales en Valencia fue de un 0,14 % de su

presupuesto²¹. Esto supone que la aportación presupuestaria por parte de las diputaciones fue, en términos porcentuales, unas 35 veces mayor que la autonómica. Entiendo que la comparación, al no incluir el porcentaje correspondiente a la comunidad autónoma, impide realizar una evaluación en los mismos términos. Si bien es cierto que se proporciona un dato valioso, ya que el 5 % del presupuesto, al menos en principio, no parece que vaya a condicionar de manera drástica la actividad de las diputaciones, al ser una cifra relativamente poco significativa. Sin embargo, al compararlo con la contribución autonómica, y considerando que se trata de una responsabilidad de la comunidad autónoma, al menos en términos presupuestarios, parece ser una cantidad relevante.

No obstante, cabe entender que, como convenientemente argumenta el magistrado Ramón Sáez, el enfoque adoptado degrada la controversia a un problema meramente cuantitativo, cuando se trata de un problema cualitativo, referente a la posibilidad de imponer una restricción como la discutida, independientemente de su cuantía.

Y sin duda, aún más complicado es defender la afirmación de que la realidad evidencia que los límites establecidos han sido respetados por los planes sectoriales de financiación aprobados por el Gobierno autonómico. Aunque la realidad pueda evidenciar una ejecución adecuada, es responsabilidad del legislador autonómico establecer las condiciones y límites de la coordinación. Los reparos no deben derivar de la praxis administrativa, sino del mismo modelo legal a través de cual se materializa la facultad de coordinación.

3.2. Una finalidad que sirve como justificación: la garantía de un nivel mínimo prestacional en los servicios públicos locales. Sobre la cuestión de si conceptualmente puede equipararse con la garantía de suficiencia financiera

Sobre el fundamento que respalda la necesidad de la ley, el Tribunal Constitucional argumenta que la declaración de interés general tiene una justificación clara, o mejor dicho y en palabras del propio Tribunal, «una finalidad que sirve de justificación», y lo afirma limitándose a reiterar la justificación expresada en la ley impugnada, que no es sino la creación de «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 profundizar «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». Así, sostiene 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.

Y, por tanto, llega a la conclusión de que la razón que respalda la creación del fondo de cooperación municipal y la participación obligatoria de las diputaciones provinciales en el mismo es garantizar la suficiencia financiera de los municipios y entidades locales menores,

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.

El preámbulo de la LFCMCV declara su objetivo: «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».

²¹ En cuanto a la financiación autonómica dirigida a financiar a las entidades locales (peso relativo sobre el gasto autorizado en el presupuesto) se observa que Castilla-La Mancha y la Comunitat Valenciana son las regiones que en el ejercicio de realizaron las aportaciones más bajas, un 0,03 % y un 0,14 % respectivamente. En contraste, Andalucía, Galicia y Aragón destinaron en el año 2022 los porcentajes más elevados de sus presupuestos a algún fondo o plan de financiación para sus entidades locales. Véase Ramos Prieto (2022, pp. 196-197).

Es completamente legítimo el propósito de establecer un sistema de financiación que fortalezca el nivel municipal, aunque más que ante un «interés» autonómico parece que estamos ante una responsabilidad constitucional de las comunidades autónomas. A mi juicio, la sentencia no consigue explicar adecuadamente por qué es necesario recurrir a la aplicación coactiva de fondos externos, como los de las diputaciones provinciales, para alcanzar el objetivo de asegurar la suficiencia financiera de los municipios valencianos, que está en el ámbito de sus competencias. Entiendo, como se apunta en uno de los votos particulares, que la asimetría en las aportaciones provinciales no es más que una consecuencia derivada de la autonomía de estas.

Por otro lado, aunque en los votos particulares se menciona atinadamente un error conceptual al igualar la «financiación municipal» –responsabilidad constitucional del Estado y la comunidad autónoma– con la asistencia y cooperación a los municipios –competencia propia de las provincias, que abarca no solo apoyo económico, sino también asistencia legal y técnica–, a mi juicio cabe preguntarse asimismo por la posibilidad conceptual de vincular la financiación de los municipios y entidades locales menores con los servicios públicos locales básicos, especialmente considerando la naturaleza incondicional de dicha financiación.

Si los recursos se proporcionan sin imponer condiciones específicas sobre cómo deben ser utilizados o gestionados resulta difícil sostener que se va a conseguir el efecto de garantizar un nivel mínimo prestacional. Lo que se garantiza es que municipios y entidades locales menores cuenten con un nivel mínimo de fondos, de los cuales podrán disponer con total libertad.

La financiación de este tipo otorga a la entidad receptora mayor flexibilidad para ajustar los recursos a sus necesidades y prioridades, lo cual puede ser, sin duda, beneficioso. Sin embargo, debido a su naturaleza incondicional no parece que garantice automáticamente un nivel mínimo de prestaciones.

El propósito buscado, que consiste en asegurar que toda la ciudadanía reciba un nivel mínimo de prestaciones en los servicios públicos locales, se refleja en el art. 8.2 de la LFCMVCV. Para ello, se prevé que las diputaciones provinciales «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». La función de estas entidades no puede en modo alguno limitarse únicamente a la asignación de recursos, ya que una de sus finalidades fundamentales debe ser, precisamente, «la colaboración en la implementación de los servicios municipales obligatorios, asegurando su prestación integral y adecuada en todo el territorio de la provincia» (art. 48.2. a Ley 8/2010, de 23 de junio, de Régimen Local de la Comunidad Valenciana). La característica distintiva de las diputaciones no se puede limitar a la mera distribución de fondos, sino que pasar por asegurar que al ejercerse de manera conjunta las competencias municipales se mejora la eficacia en la prestación de servicios públicos (Zafra Víctor, 2004, p. 103).

De acuerdo con lo argumentado, el planteamiento de la ley resulta difícil de respaldar. Una financiación básica de carácter incondicional no garantiza *per se* un nivel mínimo de servicios a los vecinos. En el mejor de los casos, se podría argumentar en favor de un estatus común para la financiación de los servicios públicos municipales, pero no es este el caso, ya que dichos servicios mínimos deben ser exigibles por los ciudadanos, como ya sucede con la provisión de los servicios obligatorios²².

La financiación incondicional resulta positiva, siempre y cuando los municipios se comprometan a garantizar la prestación de los servicios esenciales como una prioridad. Desde esta perspectiva, la verdadera garantía de la igualdad plena entre todos los ciudadanos radicaría en la implementación de un extenso conjunto de servicios obligatorios, respaldado por una financiación adecuada mediante fórmulas eficientes para su prestación.

3.3. En torno a la noción de comunidad política local y la argumentación sostenida en la sentencia

Como es bien conocido, la provincia se concibe como una entidad local, determinada por la agrupación de municipios, con autonomía para la gestión de sus intereses (art. 137.1 y 141.1 CE). Aunque la CE no especifica cuáles son estos intereses ni los criterios para determinar un haz mínimo competencial que el legislador básico debe asignar a la provincia, tradicionalmente se ha partido de la consideración de la existencia de un interés provincial. Así las cosas, los intereses provinciales se deducen principalmente de las competencias atribuidas y de los servicios que ésta debe garantizar.

²² Sobre la prestación de los servicios municipales mínimos véase Barrero Rodríguez (2015).

Sin embargo, en los últimos años, se ha introducido una concepción que de alguna manera distorsiona la autonomía provincial en lo que respecta a su ámbito de interés; un interés, el provincial, que, aunque no es inmutable –por cuanto el propio Tribunal Constitucional admitió que la aparición de nuevas entidades territoriales debe tener un impacto significativo en la definición del interés propio de aquellas que ya existen hasta el momento (STC 32/1981, FJ 3)–, de alguna manera le es inherente a la instancia provincial.

La noción a la que estamos aludiendo es la de «comunidad política local». Esta idea implica la consideración de que la provincia y su órgano de gobierno, la diputación provincial, no constituyen entidades separadas de los municipios, sino que son integrantes de una misma comunidad política local²³. Al respecto, Parada Vázquez, advirtió en su momento de que esta concepción, recogida en aquel entonces en el *Libro blanco del gobierno local*, podía conducir a la eliminación de la provincia como entidad local con intereses propios. El referido autor se expresó de forma elocuente al respecto: «¡No hay forma más clara de expresar la sentencia de muerte de la provincia como entidad local con intereses y competencias propios!» (Parada Vázquez, 2007, p. 52), y es que esta noción asume de alguna manera la idea de que no existen propiamente intereses provinciales²⁴.

En última instancia, la noción de comunidad política local implica respaldar la tesis que sostiene la coincidencia de intereses entre los niveles municipal y provincial. Sin embargo, entiendo que esta idea en sí misma no implica tomar partido a favor de fortalecer o debilitar el papel del ente local intermedio, ya que puede interpretarse en ambas direcciones. Se parte, en definitiva, de la idea de que la finalidad de las diputaciones provinciales consiste en respaldar una autonomía municipal debilitada y que, por tanto, su interés no difiere sustancialmente del municipal.

Como es conocido, la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL) eliminó la competencia provincial relativa al fomento y la administración de los intereses peculiares de la provincia, contemplada en la redacción original de la LBRL. Aunque parte de la doctrina entendió que tal precepto era redundante al quedar suficientemente cubierto en el apartado d) del art. 36.1 LBRL, Carbonell Porras (2021, p. 99) sostiene que las dos competencias no son precisamente coincidentes y subraya la contradicción de una reforma que, en su intento de fortalecer las diputaciones provinciales, elimina el reconocimiento de los intereses provinciales. Coincidiendo con la crítica formulada por esta autora a la incoherencia del legislador, entiendo no obstante que la reforma no conllevó la supresión del reconocimiento de los intereses provinciales, ya que el art. 1.2 LBRL establece que la provincia tiene «idéntica autonomía para la gestión de los intereses respectivos» que los municipios.

Ahora bien, aunque es incuestionable la vinculación de las diputaciones con los municipios con menor capacidad económica y de gestión, ofreciéndoles asistencia y respaldo jurídico, económico y técnico, no está de más recordar que las competencias provinciales abarcan no solo aspectos funcionales, sino también materiales para la «gestión de los intereses respectivos»²⁵. Cuestión distinta sería entrar a valorar la idoneidad de la solución actual y su configuración específica, aspecto éste que va más allá de los límites de este comentario jurisprudencial.

Volviendo a la sentencia objeto de análisis, la misma retoma en sus FF. JJ. 3, 7 y 8 el concepto de comunidad política local, mencionado en la STC 107/2017²⁶, en la que se apuntó que diputaciones y ayuntamientos conforman un mismo nivel de gobierno local, si bien no se negó la existencia de intereses específicos de la provincia. El concepto fue, asimismo, refrendado por la STC 82/2020.

En relación con la sentencia mencionada, Zafra Víctor (2023) ha ofrecido un breve comentario de gran interés en el blog de *Acento Local*. El autor, con acierto a mi modo de ver, sostiene que el Tribunal Constitucional muestra falta de coherencia con la premisa de una única comunidad política local, ya que priva a las provincias de recursos en beneficio de los municipios, a pesar de que sus intereses son comunes. La provin-

²³ La noción de comunidad política local ha sido afirmada y establecida en la jurisprudencia constitucional. Además, algunas leyes autonómicas de régimen local, como las de Andalucía o Extremadura, hacen referencia a este concepto al entender que tanto los municipios como las provincias constituyen una única comunidad política local.

²⁴ Tempranamente, Parejo Alfonso (1988, p. 143) apuntó la imposibilidad de establecer una distinción clara y significativa entre los intereses a nivel municipal y provincial. Por su parte, Zafra Víctor (2004), al adoptar esta perspectiva, acepta que la tensión entre el interés provincial y municipal será constante debido a la disparidad entre lo particular y lo general. No obstante, argumenta que resulta más sencillo conciliar esta tensión entre la diputación y los ayuntamientos en comparación con otras instancias. Sobre la supuesta identidad de intereses entre lo municipal y lo provincial, véase Mir i Bagó (1991, pp. 308 y ss.).

²⁵ Dictamen 567/2013 del Consejo de Estado, emitido el 26 de junio.

²⁶ «Sin negar la existencia de intereses específicos de la provincia ni la sustantividad institucional de esta entidad territorial (STC 27/2016, FJ 4), cabe destacar la estrecha conexión entre los intereses y la organización provinciales con los municipales y que, en efecto, las diputaciones y los ayuntamientos conforman un mismo nivel (local) de gobierno» (STC 107/2017, FJ 4).

cia no debería financiar directamente a los municipios, sino más bien asegurar el principio de subsidiariedad. El autor, sugiere que sería pertinente analizar si, mediante la contribución obligatoria al fondo, la comunidad autónoma no estaría utilizando recursos transferidos por el Estado destinados originalmente a la provincia.

Comparto el análisis realizado por Zafra, y entiendo que no se debe subestimar la repercusión de esta concepción en la dinámica de la relación administrativa de coordinación, en la que el interés juega un papel fundamental ex art. 10.2 LBRL. Es preciso evaluar los intereses en juego, justificándose en cada caso en qué medida afecta al interés de cada nivel de gobierno, puesto que la participación debe ser proporcional al nivel de interés en el asunto en cuestión. Los asuntos supralocales no pueden ser tratados de manera homogénea como si fueran exclusivamente autonómicos (Ortega Álvarez, 1988, p. 212), pues no basta con considerar el interés autonómico, sino que dicho interés debería prevalecer de alguna manera sobre el interés específico de la provincia.

4. REFLEXIÓN FINAL

El Tribunal Constitucional ha validado la declaración de interés general de la Comunitat Valenciana sobre la función de asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica de las diputaciones provinciales. Esto ha llevado a la imposición de la obligación para las diputaciones de contribuir financieramente al fondo autonómico de cooperación municipal.

En la sentencia se sostiene que la obligación de contribuir a la dotación financiera del fondo de cooperación municipal no supone la imposición de algo distinto a lo que las diputaciones provinciales ya venían obligadas a realizar. Si bien ello no equivale a la ausencia de restricciones para el ente coordinador. En particular, se concreta que estos límites se encuentran en la prohibición de despojar de manera sustancial a las diputaciones provinciales, debiéndose evitar que sean puestas en una posición de subordinación jerárquica o cuasi jerárquica, de manera que no se agote su autonomía de decisión en este ámbito. La idea es preservar la capacidad de las diputaciones provinciales para ejercer su competencia de asistencia y cooperación con los municipios dentro de su ámbito territorial, sin que esta facultad sea significativamente menoscabada o agotada por la intervención de la comunidad autónoma.

En el fondo, bajo el manto de la coordinación se impone a las diputaciones la obligación de financiar parcialmente, con sus ingresos corrientes, competencias cuya titularidad corresponde a otro nivel de gobierno.

Observada la argumentación del pleno con una mínima visión crítica, no es difícil concluir que la sentencia elude el problema jurídico-constitucional planteado en el recurso. La sentencia se basa en la premisa de que la disputa principal en torno a la regulación objeto de controversia tiene principalmente un carácter económico-financiero, cuando claramente el mecanismo examinado influye de manera sustancial en la autonomía provincial.

Además, se pospone la revisión de la constitucionalidad hasta el momento de la aplicación efectiva de la norma. En mi opinión, esto resulta en un deterioro de las garantías, ya que la ley, presuntamente viciada de inconstitucionalidad, queda supuestamente subsanada por la práctica administrativa. Esta forma de proceder no parece la más adecuada, ya que no se especifican con suficiente detalle las condiciones y límites de la coordinación. Es fundamental que las directrices de coordinación estén cuidadosamente recogidas en la ley.

En relación con la justificación presentada por el legislador autonómico sobre la disparidad que se observaba en las contribuciones de las distintas provincias cuando estas eran de carácter voluntario, entiendo que tal asimetría no era sino consecuencia de la autonomía provincial. En cualquier caso, y aunque la coordinación supone un límite al ejercicio de la competencia, este límite tiene como finalidad «evitar contradicciones y reducir disfunciones que, de subsistir, impedirían o dificultarían el funcionamiento del mismo» (STC 27/1987, FJ 2). Desde mi perspectiva, la ley objeto de análisis no logra establecer de manera adecuada la conexión entre la finalidad perseguida y las «medidas de coordinación» (si las podemos denominar así) adoptadas. No logro identificar los mecanismos que persiguen garantizar la coherencia en la actuación de las Administraciones públicas.

Como notó Ortega Álvarez (1988, p. 216), cuando las diputaciones son objeto de coordinación, no están sujetas a «obligaciones de hacer», sino más bien a abstenerse de llevar a cabo actividades opuestas a las políticas sectoriales bajo las cuales se lleva a cabo dicha coordinación. A *sensu contrario*, no se debe establecer para facilitar políticas autonómicas, sino más bien para evitar que las mismas sean obstaculizadas. Siguiendo a este autor, entiendo que no cabe la sustracción de fondos bajo el paraguas

de la coordinación, por cuanto ello no garantiza la coherencia del sistema. Y mucho menos al invocar la competencia fundamental de las diputaciones provinciales. En lugar de coordinar, la ley autonómica parece establecer directamente un mecanismo para acceder a fondos provinciales destinados a una finalidad de responsabilidad autonómica.

En definitiva, después del examen realizado, considero pertinente subrayar una vez más el riesgo de que el principio de coordinación pueda transformarse en una justificación para intervenciones directas y persistentes por parte del Estado y las comunidades autónomas en el ámbito de las competencias locales.

El análisis de la STC 124/2023 revela cómo la coordinación ha posibilitado un medio de interferencia sobre las diputaciones provinciales. Este enfoque plantea ciertas dudas desde la perspectiva de la garantía de la autonomía local, equiparando su cuestionabilidad a algunos de los tan denostados medios de tutela tradicionales lesivos de la autonomía local. Esta sentencia supone, si ya no, como señala algún magistrado, una «transformación radical» de la doctrina constitucional sobre las facultades de coordinación, sí, al menos, una reorientación importante. No se puede descartar la posibilidad de que en el futuro otras comunidades autónomas consideren conveniente coordinar las competencias de las diputaciones provinciales, con el objetivo de realizar detracciones forzosas de fondos provinciales, limitando de esta manera la plena disponibilidad de sus ingresos.

En definitiva, es pertinente plantearse si lo que llamamos coordinación de las funciones propias de las diputaciones es realmente eso, o más bien una forma de jerarquización. Tras este breve análisis, podemos comprobar cómo, en el momento presente, la coordinación sigue siendo uno de los aspectos más controvertidos y borrosos en la teoría de la organización²⁷.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Barrero Rodríguez, C. (2015). La prestación de los servicios municipales mínimos en el nuevo artículo 26 de la LBRL. La difícil interpretación de un precepto fundamental. *Revista Española de Derecho Administrativo*, (170), 21-52.
- Boix Palop, A. (2017). Fundamentos y retos jurídicos de relaciones financieras entre Comunidades Autónomas y Entidades Locales. *Presupuesto y Gasto Público*, (89), 11-31.
- Carbonell Porras, E. (2021). Las diputaciones provinciales, garantes de servicios e infraestructuras en los municipios rurales: su posición institucional en la lucha contra la despoblación. *Cuadernos de Derecho Local*, (56), 84-117. https://gobiernolocal.org/publicaciones/2021/QDL56/QDL56_03_Carbonell.pdf
- Checa González, C. J. (2019). La inconsistente y banal ley de garantía de la autonomía municipal de Extremadura. *Anuario de la Facultad de Derecho, Universidad de Extremadura*, (35), 573-604. <https://revista-afd.unex.es/index.php/AFD/article/view/101>
- Covilla Martínez, J. C. (2019). *Coordinación y autonomía en la Administración Pública*. Aranzadi.
- Embid Irujo, A. (1983). Las relaciones de las Comunidades Autónomas con las Diputaciones Provinciales. *Revista de Estudios de la Vida Local*, (220), 609-632. <https://doi.org/10.24965/reala.vi220.8339>
- Entrena Cuesta, R. (1986). Las relaciones interadministrativas. *Autonomías: Revista Catalana de Dret Públic*, (5), 71-80. <http://revistes.eapc.gencat.cat/index.php/rcdp/article/view/1669>
- Fanlo Loras, A. (1990). *Fundamentos constitucionales de la autonomía local: el control sobre las corporaciones locales, el funcionamiento del modelo constitucional de autonomía local* [Prólogo de L. Martín-Retortillo]. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Gallego Anabitarte, A. (2001). *Conceptos y principios fundamentales del derecho de organización*. Marcial Pons.
- Martín-Retortillo Baquer, S. (1990). El tema de la autonomía provincial: las diputaciones y el proceso autonómico. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, (248), 681-712. <https://doi.org/10.24965/reala.vi248.8656>
- Mir i Bagó, J. (1991). *El sistema español de competencias locales* [prólogo de J. R. Parada Vázquez]. Marcial Pons.
- Ortega Álvarez, L. (1988). *El régimen constitucional de las competencias locales*. Instituto Nacional de Administración Pública.
- Parada Vázquez, J. R. (2007). La segunda descentralización: del Estado autonómico al municipal. *Revista de Administración Pública*, (172), 9-77. <https://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revista-de-administracion-publica/numero-172-eneroabril-2007/la-segunda-descentralizacion-del-estado-autonomico-al-municipal-2>
- Parejo Alfonso, L. (1988). *Derecho básico de la Administración local*. Ariel.
- Ramos Prieto, J. (2022). El necesario desarrollo normativo de la participación en los tributos de las comunidades autónomas. En G. Moreno González (dir.), *Reformas para la cohesión territorial de España* (pp. 183-204). Marcial Pons.

²⁷ Así lo subrayó en su momento Fanlo Loras (1990, p. 508).

- Rebollo Puig, M. (2019). Autonomía local y tutela. Un equilibrio inestable. *Documentación Administrativa*, (6), 43-80. <https://doi.org/10.24965/da.i6.10764>
- Velasco Caballero, F. (2022). Financiamento dos municipios pequenos e despoboación. *Revista Galega de Administración Pública*, (64), 5-45. <https://doi.org/10.36402/regap.v2i64.4969>
- Zafra Víctor, M. (2004). Reflexiones sobre el gobierno local. *Anuario del Gobierno Local*, (1), 97-116. <http://hdl.handle.net/10873/519>
- Zafra Víctor, M. (2023). La provincia: Administración periférica de la comunidad autónoma antes que entidad local constitucionalmente garantizada: STC 124/2023. *Blog Acento Local*. <https://www.gobiernolocal.org/acento-local/la-provincia-administracion-periferica-de-la-comunidad-autonoma-antes-que-entidad-local-constitucionalmente-garantizada-stc-124-2023/>