

Órgano: **Tribunal Superior de Justicia. Sala de lo Contencioso**

Sede: **Valencia**

Sección: **4**

Fecha: //

Nº de Recurso: **252/2023**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE LA COMUNIDAD VALENCIANA

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN CUARTA

RECURSO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Nº: 252/2023.

PARTES:

PARTE DEMANDANTE– DIPUTACIÓN PROVINCIAL DE ALICANTE .

Defensa y Representación Don Francisco Luis Alvarez Figaredo.

PARTE DEMANDADA– PRESIDENCIA DE LA GENERALITAT .

Representado por la Abogada de la Generalitat.

SENTENCIA

Ilustrísimos Señores:

Presidente

D. MANUEL JOSÉ DOMINGO ZABALLOS

Magistrados

D. MIGUEL ANGEL NARVÁEZ BERMEJO.

Dña. ESTEFANÍA PASTOR DELÁS .

En Valencia a veinte de Abril de dosmilveinticuatro .

VISTO el presente recurso contencioso administrativo con número 252/23 interpuesto por la representación de la DIPUTACIÓN PROVINCIAL DE ALICANTE contra el Acuerdo de 24 de Marzo de 2023 del Consell por el que se aprueba el Plan Sectorial de Financiación Básica del Fondo de Cooperación Municipal para el ejercicio 2024 – DOGV 03-04-2023.

Es parte demandada la Presidencia de la Generalitat Valenciana , representada por el Letrado de la Generalitat.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Por la parte actora se interpuso recurso contencioso-administrativo mediante escrito presentado el 23 de Mayo de 2023 acordándose su admisión a trámite por Diligencia de Ordenación de 25 de Mayo de 2023 como procedimiento ordinario y la reclamación del expediente administrativo.

SEGUNDO.- Se formalizó la demanda, mediante escrito presentado el 19 de Julio de 2023 en el que, tras alegar los hechos y fundamentos de derecho que estimó procedentes, terminó suplicando :

“se dicte sentencia por la que estimándolo :

1- Plantee, cuestión de inconstitucionalidad de la Ley 5/2021 de 5 de Noviembre del Consell , en la totalidad de sus artículos , en su momento procesal oportuno .

2- En cualquier caso, anule el Acuerdo de 24 de Marzo de 2023 del Consell , por el que se aprueba el Plan Sectorial de Financiación Básica del Fondo de Cooperación Municipal para el ejercicio 2024 .”

TERCERO.- La Abogada de la Generalitat presentó escrito contestando a la demanda en fecha de 26 de Septiembre de 2023 en el que tras alegar hechos y fundamentos de derecho terminó suplicando :

“ se dicte sentencia por la que se desestime el recurso con todos los pronunciamientos a favor de la Administración .”

CUARTO.- Por Auto de fecha 8 de Noviembre de 2023 se admitió la prueba documental propuesta por la Diputación Provincial de Alicante . Practicada la misma se declaró concluso el periodo probatorio , emplazándose a las partes para la presentación de conclusiones escritas con el contenido que obra en el procedimiento .

QUINTO . Concluso el pleito se señaló para votación y fallo de este recurso el día 4 de Abril de 2024 (junto con PO 395/2022) fecha en que tuvo lugar la deliberación y votación.

Siendo ponente del presente recurso la Ilma. Sra. Doña Estefanía Pastor Delás ,quien expresa el parecer de la Sala.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- La Ley 5/2001 de 5 de Noviembre reguladora del Fondo de Cooperación municipal de los municipios y entidades locales menores de la Comunidad Valenciana establece en su artículo 5 – párrafo primero que *“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 .”*

Con fundamento en ello , se dicta **el Acuerdo de 24 de Marzo de 2023 del Consell por el que se aprueba el Plan Sectorial de Financiación Basica del Fondo de Cooperación Municipal para el ejercicio 2024 – DOGV 3 de Abril de 2023 – que constituye el objeto del presente recurso contencioso administrativo .**

SEGUNDO – LA DIPUTACIÓN PROVINCIAL DE ALICANTE como parte demandante interesa :

En primer lugar , el planteamiento de una cuestión de inconstitucionalidad de la Ley 5 / 2021 ; en base a la vulneración de la autonomía provincial reconocida en el artículo 137 CE en relación con los artículos 140 y 141 CE , al haberse producido una invasión competencial de una competencia propia de la Diputación , de modo que para la toma de decisión no ha existido una participación real y efectiva de la entidad local afectada .

La función de coordinación – artículo 59 LBRL -presenta una serie de exigencias no cumplidas en el presente caso infringiendo así la autonomía local de la Diputación Provincial de Alicante. Se le obliga por la Ley 5/2021 y el Acuerdo impugnado a financiar el Fondo de la Generalitat impidiéndole escoger la técnica administrativa que estime conveniente , obligándole a transferir cantidades económicas a fondo perdido .

Añade que se habla de un interés general no justificado sino a través de consideraciones genéricas ; no indicándose el motivo por el que se utiliza la técnica de coordinación y no la cooperación cuando aquella constituye la última ratio.

Como consecuencia de lo anterior se vulnera la autonomía financiera en la vertiente del gasto , dado que la facultad de coordinación condiciona la fijación del destino y orientación del gasto público , además de limitar la cuantificación y distribución del mismo en el marco de las competencias de la entidad .

Finalmente sostiene que además de lo ya expresado anteriormente la Ley 5/21 y por ende el Acuerdo vulnera la normativa perteneciente al bloque de constitucionalidad , así :

- El artículo 64-3 LO 5 / 1982 Estatuto de Autonomia CV , que dispone la creación de un Fondo de Cooperación Municipal de la CV con los mismos criterios que el fondo estatal . La DP de Alicante debía haber sido beneficiaria y no financiadora del Fondo .
- El artículo 66.3 del EA de la CV que prevé la coordinación de funciones de funciones propias de las diputaciones que sean de interés general de la Comunidad .
- El artículo 59-2 LBRL al no justificarse que la coordinación resultara imprescindible .

En segundo lugar , y de manera subsidiaria se declare la nulidad del Acuerdo con arreglo al artículo 48-1 de la Ley 39 / 2015 de 1 de Octubre del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas por

haberse dictado el Acuerdo impugnado con fundamento en datos y elementos de hecho erróneos ,parciales y sesgados asi como por haberse dictado con desviación de poder .

Con incumplimiento del apartado segundo del artículo 5 de la ley 5 / 21 no se ha efectuado un análisis de la situación financiera de los municipios y entidades locales menores de la CA , al limitarse el Acuerdo de 24 de Marzo de 2023 a reproducir cifras y cuadros estadísticos obtenidos de un soporte informático, llegando a partir de ello a la conclusión de que la DP de Alicante debe aportar 13 millones de euros a la Generalitat para que los reparta entre los municipios de la Provincia.Como prueba de lo afirmado no sólo , el informe de necesidad y oportunidad – documento 5 del EA- se limita a copiar y pegar el Preámbulo de la Ley 5 / 21 sino también no se aprecia ningún otro documento además del relativo al “ análisis “ que sirva de justificación al Plan.

Alega la parte actora que es propio de la obligación del órgano actuante adecuar la decisión administrativa a los hechos , recogiendo el Acuerdo impugnado escuetos datos económicos ajenos a los hechos que deberían fundar la voluntad administrativa .Adjunta como prueba el informe de la Jefa del Servicio de la Secretaria de Intervención Municipal y asesoramiento jurídico de fecha 7 de Julio de 2023 .

Concluye afirmando que mediante la facultad de coordinación lo que se ha pretendido prevista en la Ley y el Acuerdo es incorporar de manera obligatoria a la Diputación Provincial de Alicante a la financiación de la Generalitat , para que ésta reparta el dinero público con plena libertad .

TERCERO –LA GENERALITAT VALENCIANA como parte demandada y frente a la alegación central de la demanda relativa a la extralimitación de la Generalitat en el ejercicio de sus funciones de coordinación interviniendo sobre una competencia propia de la DP de Alicante – artículo 36 LBRL , recuerda el artículo 66.3 y 64.3 del Estatuto de Autonomía de la CV donde se indica la función de coordinación de la Generalitat sobre las actividades de las Diputaciones Provinciales , asi como la creación de un Fondo de Cooperación Municipal ; y sostiene que el objeto de la demanda no es propiamente el Acuerdo sino la Ley 5 / 21 objeto de dos sendas cuestiones de inconstitucionalidad .

La Letrada de la Generalitat se remite fundamentalmente para la contestación de las cuestiones sustantivas de la demanda a la STC número 82/2020 de 15 de Julio ;dictada en el recurso de inconstitucionalidad número 3135/2019 , sentencia que se dictó por la impugnación de diversos preceptos de la Ley 3 / 2019 de 18 de Febrero de Servicios Sociales Inclusivos de la Comunidad Valenciana , cuyos preceptos establecen la cofinanciación de la Generalitat con las Diputaciones Provinciales , avalando el TC dicho régimen de financiación y no acogiendo la alegación relativa a que la Generalitat se excedía en el ejercicio de funciones de coordinación , determinando la vulneración de los artículos 137, 140 , 141 y 142 CE (Fundamentos jurídicos 6,7 y 8 de la indicada sentencia .) Alega que la Ley 5 / 21 respeta las previsiones de la STC 82 / 20 puesto que la coordinación se atribuye al Consell encontrándose dicha función predefinida y no quedando a su arbitrio .

Respecto del resto de alegaciones manifiesta que carecen de fundamento al haberse aprobado el Acuerdo de 2024 en base al Plan Sectorial , recogiendo éste un análisis de la situación financiera de los municipios y entidades locales menores de la Comunidad Valenciana según con la última información presupuestaria oficial publicada por el Ministerio de Hacienda y Función Pública , a partir de ella se realizan los cálculos para reflejar la situación de financiación de los municipios y entidades locales más la toma en consideración de las transferencias del Estado – CA – y Diputaciones Provinciales .

Por último , declara que el Acuerdo impugnado no se aprueba para imponer a la Diputación la obligación de financiar puesto que la obligación de financiación se prevé en la Ley 5 / 2021.

CUARTO – El planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad sobre la Ley 5/ 2021 , es improcedente ante el pronunciamiento por la Sentencia del Pleno del Tribunal Constitucional número 124/2023 de 26 de Septiembre de 2023 al resolver el recurso de inconstitucionalidad número 614 -2022 contra el apartado 2 del artículo 2 ;el inciso “ y las diputaciones provinciales “ del apartado 1 del artículo 5 ; el inciso “ en el que participaran las diputaciones provinciales “ y el inciso “ y cada diputación provincial “ del apartado 2 del artículo 5 ; los apartados 5 y 6 del artículo 5 ; el artículo 7 y el artículo 8 de la Ley 5 / 21 de 5 de Noviembre de la Generalitat , y cuyo FALLO ha sido el siguiente :

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

2º Desestimar el recurso en todo lo demás .”

Las fundamentaciones recogidas en el punto 8 de la citada sentencia dan plena contestación a las alegaciones efectuadas por la Diputación Provincial de Alicante sobre el quebranto de la autonomía local y el cuestionamiento que se efectúa sobre la función de coordinación de la Generalitat, reproducimos a continuación los fragmentos que se han considerado pertinentes al efecto:

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

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

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

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

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

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

Vista, pues, cual es la justificación que ofrece la propia ley impugnada sobre esta primera cuestión controvertida, acto seguido tenemos que preguntarnos si la misma resulta constitucionalmente asumible, en tanto que, en realidad, lo que la Ley 5/2021 hace es establecer un mecanismo autonómico de financiación municipal que además de estar integrado por fondos propios de la comunidad autónoma se dota también,

con carácter obligatorio, de recursos económicos provenientes de la hacienda provincial, a determinar en los planes sectoriales que se vayan aprobando anualmente. Respecto de los primeros (los fondos autonómicos), lógicamente, ningún reproche cabe hacer, en tanto que es obligación de las comunidades autónomas, junto con el Estado, garantizar la suficiencia financiera de los gobiernos y administraciones locales (art. 142 CE). Por lo que se refiere a los recursos económicos provinciales es preciso, sin embargo, realizar una explicación adicional.

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

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

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

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

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

Pues bien, no cabe apreciar ahora ninguna razón para entender que esta jurisprudencia no sea aplicable a la ley aquí enjuiciada en lo que se refiere a este concreto aspecto: la declaración de interés autonómico o supralocal de la función de asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica de las diputaciones a los municipios al objeto de la participación de aquellas en la financiación básica de estos a través del fondo de cooperación municipal. Indudablemente, la Comunitat Valenciana, en tanto que competente en materia de régimen local (art. 49.1.8 EACV), tiene interés en el ejercicio que unas entidades locales (las provinciales) hagan de su

función asistencial y cooperadora con respecto a otras (las municipales), todas ellas integrantes de su ámbito territorial. Y ello, incluso, aunque, como es el caso, tal asistencia económica se imponga de manera coercitiva, si bien limitada, en la medida en que se establece la obligación, a concretar en el plan sectorial correspondiente, de que las diputaciones aporten parte de sus recursos económicos a la dotación del fondo de cooperación municipal. De este modo, el legislador autonómico configura un mecanismo de financiación municipal que si bien se ha de nutrir en su mayor parte de recursos propios de la comunidad autónoma, sin embargo, se puede complementar con recursos económicos provenientes de las diputaciones provinciales, sin que ello tenga por qué suponer una intromisión constitucionalmente intolerable en su ámbito de autonomía, en la medida en que, como se ha destacado ya, es competencia esencial de las diputaciones provinciales, precisamente, cooperar y asistir económicamente a los municipios de su ámbito territorial (STC 109/1998, FJ 2). Expresado en otros términos, con la obligación de contribuir a la dotación financiera del fondo de cooperación municipal que se impone en la ley impugnada a las diputaciones provinciales no se estaría obligando a estas a hacer algo distinto de aquello a lo que están obligadas constitucional y legalmente. Lo que no quiere decir, lógicamente, que la comunidad autónoma no disponga de límites a la hora de ejercitar esa facultad de coordinación; unos límites que se encuentran en la prohibición de privar, de manera sustancialmente relevante, a las entidades locales coordinadas (las diputaciones provinciales) de esa competencia propia y nuclear de asistencia y cooperación a los municipios de su ámbito territorial, hasta el punto de colocarlas en una posición de subordinación jerárquica o cuasi jerárquica, agotando así su propio ámbito de decisión en la materia.

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

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

“>>> La debida atención al principio de proporcionalidad en la concreta determinación de dichas aportaciones resultará, por consiguiente, determinante para decidir si la autonomía de las provincias concernidas (en su vertiente financiera) se ha visto o no vulnerada. Lo que, en ningún caso, podrá hacer el Consell de la Generalitat al aprobar el plan sectorial es privar a las diputaciones provinciales de su territorio de poder ejercer, de manera autónoma, la función que las define en tanto que órganos de gobierno de las respectivas provincias

(la asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los municipios de su ámbito geográfico), lo que ocurriría si en algún plan sectorial anual de financiación básica del fondo de cooperación municipal se les obligase a realizar una aportación económica tan elevada que comprometiese su autonomía presupuestaria. Dicho de otro modo, la obligación autonómica de contribuir a la suficiencia financiera de la hacienda municipal no se puede suplir mediante el expediente de obligar a que sea la hacienda provincial la que nutra económicamente con sus fondos a aquella, si de ese modo se pusiera en riesgo la propia autonomía financiera o presupuestaria provincial. De hacerlo así, la Comunitat Valenciana se estaría situando en una posición de control de una parte esencial de las decisiones que integran el núcleo de la autonomía de sus provincias, como son las que tienen que ver con el destino que se le dé a una parte relevante de sus recursos económicos (autonomía de gasto), lo que significaría que el ejercicio de las competencias provinciales quedaría supeditado, en buena medida, al poder de decisión autonómico, algo que, como se ha señalado, resultaría intolerable en términos de respeto a la autonomía provincial constitucionalmente garantizada (arts. 137 y 141 CE).

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

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

Resulta evidente por ello, tal como dijimos en nuestra Sentencia de 16 de Abril de 2024, fundamento jurídico tercero que :

“<<< No tiene razón de ser la aplicación al caso de la sentencia del TC 82/2020, de 15 de julio, dictada en materia de servicios sociales, que solo cabría invocar como fundamento de carácter subsidiario a tomar en consideración si no existiera una doctrina clara como la señalada en la sentencia 124/2023, de 26 de septiembre, que entra a fondo sobre la problemática debatida y cuyos criterios por su especificidad deben prevalecer sobre cualquier otro al uso.>>>”

QUINTO – Por lo que se refiere en concreto al Acuerdo aquí impugnado de 24 de Marzo de 2023 del Consell por el que se aprueba el Plan para el ejercicio 2024, dispone en su apartado “5. Cuantías globales a aportar por la Generalitat y por cada Diputación Provincial.” lo siguiente:

“ El Plan sectorial de Financiación básica del Fondo de Cooperación Municipal debe contener conforme a los datos oficiales a uno de Enero del ejercicio en que se apruebe , la determinación de las cuantías globales a aportar por la Generalitat y cada Diputación Provincial .

Para la determinación de estas cuantías se ha de partir del artículo 7 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 Comunidad Valenciana , según el cual 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 reglas de distribución siguientes :

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

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

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

Dicho artículo 7 sobre el que se funda la distribución de las cuantías del Plan sectorial de financiación básica del Fondo de Cooperación Municipal del ejercicio 2024 , ha sido declarado inconstitucional por la Sentencia ya citada de fecha 26 de Septiembre de 2023 en base a lo declarado en su fundamento octavo , que en este extremo reproducimos :

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

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

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

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

al exigir una identidad de criterios, se ha de fallar la inconstitucionalidad del artículo 7 de la ley impugnada por infracción del citado precepto estatutario.>>>”

En consecuencia , no puede desconocerse que la aplicación de los criterios del artículo 7 declarado inconstitucional por los motivos expuestos ha sido determinante a la hora de establecerse en el Plan la distribución de los importes que deben ser satisfechos por las entidades y por supuesto en lo que ahora acontece la Diputación Provincial de Alicante de modo que por ello adelantamos ya, la suerte estimatoria del recurso contencioso administrativo .

SEXTO – A mayor abundamiento , solicita subsidiariamente la Diputación Provincial de Alicante **la nulidad - artículo 48.1 LPACAP - del Acuerdo de 24 de Marzo de 2023 del Consell por el que se aprueba el Plan Sectorial de Financiación básica del Fondo de Cooperación Municipal para el ejercicio 2024** por haberse dictado con fundamento en datos erróneos , parciales ,sesgados y por incurrir en desviación de poder .

Recordemos en primer lugar que el apartado segundo del artículo 5 de la Ley 5/2021 dice que el Plan sectorial de financiación básica 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 Comunidad Valenciana , la fijación de 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 .”

En segundo lugar , el Plan del ejercicio 2024 respeta el contenido antes transcrito del apartado segundo del artículo 5 de la Ley 5 / 2021 si bien - hemos de precisar lo siguiente :

· En el apartado relativo al análisis de la situación de financiación de los municipios y entidades locales menores de la Comunidad Valenciana , nos remitimos si bien referido al Informe que acompaña nuestra demanda de 7 de Julio de 2023 de la Jefa del Servicio de Secretaria – Intervención municipal y asesoramiento jurídico y la jefa de la Unidad de presupuesto y financiación de la Diputación Provincial de Alicante , por llegar a idénticas conclusiones , a nuestra Sentencia de 16 de Abril de 2024 , cuando en su fundamento jurídico cuarto , DICE :

“CUARTO.- La anulabilidad del acto por el que se cuantifica la aportación al Fondo de Cooperación Municipal de la Generalitat Valenciana por parte de la Diputación de Alicante.

Con fundamento en el informe de fecha 23-1-2023 emitido por parte de la Jefa del Servicio de Secretaría-Intervención Municipal y Asesoramiento Jurídico y de la Jefa de presupuesto y Financiación de la Diputación Provincial de Alicante, que se aporta como prueba con la demanda y que no ha sido rebatido de contrario, en el recurso presentado también se discute la aportación concreta de 13.457.645 euros que se carga a tal Corporación. En tal informe se cuestiona el método de cálculo utilizado en la constitución del Fondo de Cooperación Municipal por cuanto solo se han tenido en cuenta ciertas magnitudes que constan en los presupuestos de los Ayuntamientos pero no de todas las que los conforman, sin expresión de los motivos que han llevado a elegir ciertas magnitudes y no otras, con infracción de los arts. 162 y 191 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo.

Según el citado art. 162: “ Los presupuestos generales de las entidades locales constituyen la expresión cifrada, conjunta y sistemática de las obligaciones que, como máximo, pueden reconocer la entidad, y sus organismos autónomos, y de los derechos que prevean liquidar durante el correspondiente ejercicio, así como de las previsiones de ingresos y gastos de las sociedades mercantiles cuyo capital social pertenezca íntegramente a la entidad local correspondiente”; y el 191.1 establece: “El presupuesto de cada ejercicio se liquidará en cuanto a la recaudación de derechos y al pago de obligaciones el 31 de diciembre del año natural correspondiente, quedando a cargo de la Tesorería local los ingresos y pagos pendientes, según sus respectivas contracciones.”

Se infringen tales preceptos por cuanto que a la hora de fijar las aportaciones que nutren el Fondo solo se han tenido en cuenta las transferencias que han recibido los municipios de las Diputaciones Provinciales en dinero corriente, monetariamente hablando, pero sin tomar en consideración las ayudas en especie que también han ingresado en los fondos municipales procedentes de tales Corporaciones de Derecho Público, que de acuerdo con los preceptos que se consideran conculcados, por figurar dentro de los presupuestos municipales, son magnitudes a ponderar en el momento de fijar las correspondientes contribuciones. En el caso concreto de la Diputación Provincial de Alicante la cuantía concreta de las ayudas en especie en la liquidación del presupuesto del ejercicio del 2020 asciende a 14.195.804,64 euros en concepto de inversiones gestionadas para otros entes públicos-solo ayuntamientos-, gastos corrientes a Ayuntamientos en especie, e inversiones a Ayuntamientos en especie.

La conclusión es que, como concluye el informe, el método de análisis y de contribución fijado es erróneo porque no tiene en cuenta con arreglo a la normativa de aplicación las ayudas no dinerarias recibidas por

parte de los Ayuntamientos, lo que distorsiona la realidad de su contribución al sostenimiento de gastos de las entidades municipales a las que deben asistir las Diputaciones provinciales (art. 31.2 de la Ley 7/85, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local) .

Este motivo de anulabilidad del art. 48.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, también esgrimido en el recurso se debe acoger. “

· Respecto de los apartados concernientes a la fijación de objetivos y de las prioridades estratégicas de esta acción pública así como 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 , basta la mera comprobación para afirmar por este Tribunal que son reproducción en cuanto a su contenido del Preámbulo de la Ley 5 / 2021 tal como indica la parte actora , trasladando la ausencia de fundamentación y motivación concreta en cuanto a los aspectos que deberían haber sido tratados .

Por último , huelga pronunciarse este Tribunal sobre la desviación de poder atendiendo al criterio jurisprudencial en el sentido de que dicho vicio ha de ser objeto de análisis cuando no hubiera prosperado cualquier otro motivo de nulidad o anulabilidad .

SEXTO – De conformidad con lo dispuesto en el artículo 139.1 de la Ley Jurisdiccional, procede imponer las costas causadas en este procedimiento a la parte que ha visto rechazadas todas sus pretensiones, al no apreciarse que el caso presentara serias dudas de hecho o de derecho.

No obstante , entendemos que procede excepcionar la regla general de imposición de las costas a la parte vencida , dada la complejidad jurídica del litigio presente , en el que resulta decisivo la sentencia del TC mencionada en el fundamento tercero posterior a la fecha del Acuerdo impugnado .

Vistos los preceptos legales citados y demás de general y pertinente aplicación

FALLO

“ESTIMAMOS EL RECURSO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO interpuesto por la representación de la DIPUTACIÓN PROVINCIAL DE ALICANTE contra el Acuerdo de 24 de Marzo de 2023 del Consell por el que se aprueba el Plan Sectorial de Financiación Básica del Fondo de Cooperación Municipal para el ejercicio 2024 – DOGV 03-04-2023 – QUE DECLARAMOS NULO .

En cuanto a las costas se estará al fundamento sexto y se impondrá a la parte demandada “

Notifíquese esta resolución conforme dispone el artículo 248 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, expresando que contra la misma cabe interponer recurso de casación ante el Tribunal Supremo, cumpliendo los requisitos establecidos en los artículos 86 y siguientes de la Ley de esta Jurisdicción, debiendo prepararse el recurso ante esta Sección en el plazo de treinta días contados desde el siguiente al de la notificación, previa constitución del depósito previsto en la Disposición Adicional Decimoquinta de la Ley Orgánica del Poder Judicial, bajo apercibimiento de no tener por preparado el recurso.

Y para que esta sentencia se lleve a puro y debido efecto, una vez alcanzada la firmeza de la misma, remítase testimonio, junto con el expediente administrativo, al órgano que dictó la resolución impugnada, que deberá acusar recibo dentro del término de diez días, conforme previene la Ley y déjese constancia de lo resuelto en el procedimiento.

Así por nuestra sentencia , lo pronunciamos , mandamos y firmamos .