

Crónica de jurisprudencia (de 1 de marzo de 2019 a 28 de febrero de 2021)

ANTONIO DESCALZO GONZÁLEZ
*Profesor titular de Derecho Administrativo de
la Universidad Carlos III de Madrid*

Tribunal Constitucional

Sentencia del Tribunal Constitucional 82/2020, de 15 de julio, sobre significado y alcance de la garantía constitucional de la autonomía local y la autonomía y suficiencia financiera de las diputaciones provinciales.

Antecedentes

Recurso de inconstitucionalidad promovido por diputados del Grupo Parlamentario Popular del Congreso de los Diputados contra diversos preceptos de la Ley 3/2019, de 18 de febrero, de servicios sociales inclusivos de la Comunidad Valenciana.

Ponente: don Cándido Conde-Pumpido Tourón.

Extracto de doctrina

(...)

5. *La doctrina sobre la garantía constitucional de la autonomía local. La doctrina establecida por este Tribunal sobre el significado y alcance de la garantía constitucional de la autonomía local ha sido expuesta recientemente, entre otras, en las [SSTC 41/2016 FFJJ 9 y 11 b); 111/2016, de 9 de junio (FFJJ 11 y 12); 45/2017 FJ 3 b); 54/2017 FJ 4 b), y 101/2017 FJ 5 a)]. Sus principales líneas pueden resumirse en los términos siguientes.*

La Constitución “no precisa las competencias que corresponden a los entes locales” [STC 154/2015, de 9 de julio, FJ 6 a), citando la STC 32/1981, de 28 de julio, FJ 3]. Distribuye todo el poder público entre el Estado (las competencias atribuidas por el art. 149 CE) y las comunidades autónomas (las competencias atribuidas por los estatutos de autonomía y las leyes previstas en los apartados 1 y 2 del art. 150 CE). A su vez, en consonancia con la estructura territorial compuesta que diseña el art. 137 CE (STC 82/1982, FJ 4), la Constitución no encomienda en exclusiva la regulación y la asignación de las competencias locales ni al Estado ni a las comunidades autónomas, pues cada cual en el marco de sus atribuciones ha de regular y atribuir las competencias de los entes locales, sin perjuicio de la autonomía asegurada en los arts. 137, 140 y 141 CE [STC 214/1989, FJ 3 a)].

No obstante corresponder al Estado y a las comunidades autónomas, cada cual en el marco de sus atribuciones, regular y atribuir las competencias de los entes locales, el art. 149.1.18 CE ampara una regulación estatal básica sobre competencias locales que, en cuanto tal, está llamada a condicionar al legislador autonómico. Así, en efecto, el Estado puede apoyarse en el art. 149.1.18 CE para establecer aquellas condiciones básicas conforme a las que la legislación sectorial de las comunidades autónomas ha de atribuir específicamente las competencias locales en un momento sucesivo. Así lo declaró la STC 214/1989, FJ 3 a), al pronunciarse sobre la ordenación básica original de las competencias locales: en “esa ulterior operación” que ha quedado “deferida al legislador competente por razón de la materia”, las comunidades autónomas no pueden “desconocer los criterios generales que los arts. 2.1, 25.2, 26 y 36 de la misma LBRL han establecido”. Por tanto, a la hora de asignar o suprimir competencias locales al amparo de sus atribuciones estatutarias, la comunidad autónoma debe respetar las referidas bases del régimen local [SSTC 214/1989, FJ 3 a); 159/2001, FJ 4, y 121/2012, de 5 de junio, FJ 7], pero además debe respetar la garantía constitucional de la autonomía local y también la regulación sobre régimen local que pueda eventualmente incluir su propio estatuto de autonomía, salvo que esta última fuera incompatible con aquellas bases (SSTC 31/2010, FJ 36, y 103/2013, FJ 4).

6. Una vez recordado lo anterior, nos corresponde examinar cómo se han concretado en nuestra doctrina aquellos límites a los respectivos legisladores sectoriales que se derivan del reconocimiento constitucional de la autonomía local en los arts. 137, 140 y 141 CE [STC 214/1989, FJ 3 a)]. Tal y como hemos tenido oportunidad de señalar la autonomía local constitucionalmente garantizada se configura como una garantía con un con-

tenido mínimo que el legislador debe respetar; “se concreta, básicamente, en el derecho de la comunidad local a participar a través de órganos propios en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen, graduándose la intensidad de esta participación en función de la relación existente entre los intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos o materias, para lo que deben estar dotados de las potestades sin las que ninguna actuación autonómica es posible (STC 40/1998, de 19 de febrero, FJ 39). La autonomía local permite configuraciones legales diversas. La STC 41/2016, de 3 de marzo, FJ 11 b), lo recuerda cuando afirma que ‘al distribuir poder local, el Estado y las comunidades autónomas disponen de libertad de configuración, pero deben graduar el alcance o intensidad de la intervención local en función de la relación existente entre los intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos o materias [STC 154/2015, FJ 6 a), citando las SSTC 32/1981, FJ 4; 170/1989, FJ 9; 51/2004, FJ 9; 95/2014, FJ 5; 57/2015, FJ 6, y 92/2015, FJ 4]’” (STC 105/2019, de 19 de septiembre, FJ 4, comillas interiores suprimidas).

Así, refiriéndonos a los municipios, hemos señalado que las leyes sectoriales “deben ponderar los intereses locales y supralocales involucrados, asegurando ‘que los municipios tengan competencias propias en ámbitos de interés exclusiva o prevalentemente municipal’ y, en general, una capacidad de intervención en los asuntos que les afectan tanto más relevante y decisiva cuanto mayor sea el saldo favorable a los intereses municipales” [STC 107/2017, de 21 de septiembre, FJ 3 c) —comillas interiores suprimidas— citando la STC 41/2016, FFJJ 9 y 11 b), que a su vez cita las SSTC 4/1981, de 2 de febrero, FJ 3; 32/1981, de 28 de julio, FJ 4; 170/1989, 19 de octubre, FJ 9, y 51/2004, de 13 de abril, FJ 9].

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

En efecto, entre tales mecanismos de intervención que limitan la autonomía municipal —o la autonomía provincial— se encontraría, entre otros, la previsión de facultades de coordinación de la actividad de las corporaciones locales por el Estado o por las comunidades autónomas, según el régimen de distribución de competencias entre aquel y estas. Así, la facultad de coordinación se orienta a flexibilizar y prevenir disfunciones derivadas del propio sistema de distribución de competencias, aunque sin alterar, en ninguno de los casos la titularidad y el ejercicio de las competencias propias de los entes en relación.

En este sentido, la normativa básica estatal ha previsto la posibilidad de que las comunidades autónomas asuman potestades de coordinación de las diputaciones provinciales cuando tras disponer en el art. 10.2 LBRL que “procederá la coordinación de las competencias de las entidades locales entre sí y, especialmente, con las de las restantes administraciones públicas, cuando las actividades o los servicios locales trasciendan el interés propio de las correspondientes entidades, incidan o condicionen relevantemente los de dichas administraciones o sean concurrentes o complementarios de los de estas”, ha dispuesto, en el art. 59.1 LBRL, que “a fin de asegurar la coherencia de la actuación de las administraciones públicas, en los supuestos previstos en el número 2 del artículo 10 y para el caso de que dicho fin no pueda alcanzarse por los procedimientos contemplados en los artículos anteriores o estos resultaran manifiestamente inadecuados por razón de las características de la tarea pública de que se trate —se refiere en este punto a las técnicas de cooperación, o si se quiere, de ‘coordinación voluntaria’ contempladas en los artículos anteriores—, las leyes del Estado y las de las comunidades autónomas, reguladoras de los distintos sectores de la acción pública, podrán atribuir al Gobierno de la nación, o al Consejo de Gobierno, la facultad de coordinar la actividad de la Administración local y, en especial, de las diputaciones provinciales en el ejercicio de sus competencias”. La LBRL ha reflejado, por tanto, la posibilidad de atribuir la facultad de coordinar la actividad de las diputaciones provinciales en el ejercicio de sus competencias a la comunidad autónoma.

En esta misma línea, el apartado 3 del artículo 66 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, dispone que “la Generalitat coordinará las funciones propias de las diputaciones provinciales que sean de interés general de la Comunidad Valenciana”, a estos efectos, el propio precepto estatutario, se remite a la legislación básica del Estado. Así, el referido precepto estatutario establece, en línea con lo previsto en la normativa básica, la posibilidad de coordinar a las diputaciones provinciales cuando concorra un interés general supralocal o comunitario,

pues con la atribución de facultades de coordinación se pretende proteger intereses supralocales.

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

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

En efecto, del reconocimiento que se realiza en los arts. 137, 140 y 141 CE de la autonomía local, y siguiendo lo razonado en la STC 111/2016, de 9 de junio —en aquella ocasión para el supuesto de la facultad de coordinación de los municipios por parte de las diputaciones provinciales—, cabe extraer también para el supuesto de la previsión de una facultad autonómica de coordinación sobre las diputaciones que la misma, además de estar específicamente atribuida y suficientemente predeterminada, debe responder a la protección de intereses generales o comunita-

rios. Se trata de una doble exigencia constitucional de predeterminación y proporcionalidad.

Así, en lo que se refiere a la predeterminación, señalábamos en la STC 111/2016 cómo una amplia indeterminación equivale a confiar a la propia entidad coordinadora la forma y alcance de su “cierto poder de dirección” sobre el ente coordinado; un poder que estaría, en realidad, autoatribuido en contra de la doctrina constitucional.

A su vez, en lo que se refiere a la proporcionalidad, y tal y como igualmente señalábamos, el legislador sectorial, dentro de los amplios márgenes con que cuenta para diseñar fórmulas de coordinación, debe asegurar que el grado de capacidad decisoria que conserve la provincia sea tendencialmente correlativo al nivel de interés presente en el asunto de que se trate. Tal como recuerda la STC 154/2015, de 9 de julio, FJ 6 a), “se trata de que el legislador gradúe el alcance o intensidad de la intervención local ‘en función de la relación existente entre los intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos o materias’”. Por tanto, de acuerdo con la doctrina de este Tribunal, y a la luz de los art. 137, 140 y 141 CE, la autonomía de las entidades coordinadas exigirá que estas conserven aquel grado de capacidad decisoria que sea tendencialmente correlativo al nivel de interés presente en el asunto de que se trate.

La necesidad de imponer límites y condiciones a la facultad de coordinar derivados del reconocimiento constitucional de la autonomía local ha sido igualmente concretada y desarrollada en la normativa básica estatal. Así, el art. 59 LBRL que reconoce a la comunidad autónoma (o al Estado), la facultad de coordinar la actividad de la Administración local y, en especial, de las diputaciones provinciales en el ejercicio de sus competencias, especifica el presupuesto y las condiciones a los que, en todo caso, deberá ajustarse el ejercicio de tal facultad coordinadora.

Así, en efecto, el presupuesto para que se pueda prever una facultad autonómica de coordinación sobre las diputaciones provinciales en el ejercicio de sus competencias sería doble, pues la normativa básica estatal, en el art. 59.1 LBRL que se remite al 10.2 LBRL, exige, por un lado, que “las actividades o los servicios locales trasciendan el interés propio de las correspondientes entidades (locales), incidan o condicionen relevantemente los de dichas administraciones (el Estado y la comunidad autónoma) o sean concurrentes o complementarios de los de estas”, y por otro, que la coherencia de la actuación de las administraciones públicas no pueda alcanzarse por los procedimientos de cooperación voluntaria o estos resultaran manifiestamente inadecuados por razón de las características de la tarea pública de que se trate. Doble presupuesto que no

es sino una manifestación de la exigencia constitucional de proporcionalidad, entendida, como ya hemos visto, como la obligación de graduar el alcance o intensidad de la intervención de cada nivel territorial “en función de la relación existente entre los intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos o materias”, y que se deriva del reconocimiento constitucional de la autonomía local (ex arts. 137, 140 y 141 CE).

Cumplido el referido presupuesto, y en desarrollo de la exigencia constitucional de predeterminación, para que se pueda prever una facultad autonómica de coordinación sobre las diputaciones provinciales en el ejercicio de sus competencias, el apartado 1 del art. 59 LBRL, establece una serie de exigencias procedimentales que implican que los entes coordinados conozcan, con carácter previo, cómo se va a producir aquella. En efecto, el apartado primero del art. 59 dispone que tal coordinación debe realizarse “mediante la definición concreta y en relación con una materia, servicio o competencia determinados de los intereses generales o comunitarios, a través de planes sectoriales para la fijación de los objetivos y la determinación de las prioridades de la acción pública en la materia correspondiente”, lo que supone una exigencia de realizar la coordinación a través de un determinado y concreto instrumento como es el plan.

La razón para ello es que dichos planes deberán tramitarse —tal como dispone el art. 58.2 LBRL al que se remite el art. 59.1 de la propia LBRL— con la participación de las administraciones afectadas, participación que tiene como propósito último la armonización de los intereses públicos en presencia; lo que ciertamente supone una garantía de la autonomía local, pues implica, por un lado, la participación de los entes locales en la tramitación del plan y, por otro, que cualquier desviación respecto de los intereses locales manifestados mediante su participación en la elaboración de aquel, solo podría justificarse en la armonización de los intereses públicos en presencia. Con ello se concretan y desarrollan en la normativa básica estatal las exigencias constitucionales de predeterminación y proporcionalidad en lo que se refiere a la previsión de facultades de coordinación. Finalmente el apartado segundo del art. 59 LBRL dispone que las leyes reguladoras de los distintos sectores de la acción pública que prevean la coordinación deben precisar, “con el suficiente grado de detalle, las condiciones y los límites de la coordinación, así como las modalidades de control que se reserven las Cortes Generales o las correspondientes asambleas legislativas”, de nuevo se trata de una exigencia de predeterminación en cuanto a las condiciones y los límites de la coordinación y en cuanto a las modalidades de control.

Recapitulando, de acuerdo con la doctrina reproducida, la previsión de una función autonómica de coordinación de las diputaciones provinciales por parte de la comunidad autónoma, que indudablemente es susceptible de suponer una afectación de su capacidad de decisión en un ámbito legalmente atribuido a aquellas, deberá someterse a las siguientes condiciones: además de estar específicamente atribuida y suficientemente predeterminada, tal previsión de coordinación deberá responder a la protección de intereses generales o comunitarios, de modo que se graduará 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. Así, tal coordinación debe realizarse a través de la adopción de planes sectoriales en cuya tramitación debe garantizarse la participación de los propios entes locales coordinados con la finalidad de armonizar los intereses públicos afectados.

7. *La doctrina sobre la autonomía y la suficiencia financiera local. Los diputados recurrentes consideran que —además de la autonomía local que garantizan los arts. 137 CE y 141 CE, y cuyos contornos han sido definidos por la doctrina de este tribunal sintetizada en los anteriores fundamentos jurídicos—, los preceptos impugnados vulneran, asimismo, el principio de suficiencia financiera recogido en el art. 142 CE al disponer que las “haciendas locales deberán disponer de los medios suficientes para el desempeño de las funciones que la ley atribuye a las corporaciones respectivas”. Este Tribunal ha recordado que la autonomía de la que gozan los entes locales, en lo que al ámbito económico se refiere, tiene claramente dos aspectos: la vertiente de los ingresos y la de los gastos (STC 48/2004, de 25 de marzo, FJ 10).*

a) *Autonomía financiera en la vertiente de los ingresos. Por lo que a la primera de ellas respecta, en virtud del art. 142 CE, la autonomía local presupone la existencia de “medios suficientes” para el desempeño de las funciones que la ley atribuye a las corporaciones locales. Ello no significa que se deba garantizar “a las corporaciones locales autonomía económico-financiera en el sentido de que dispongan de medios propios —patrimoniales y tributarios— suficientes para el cumplimiento de sus funciones, sino que lo que dispone es únicamente la suficiencia de aquellos medios” (STC 96/1990, de 24 de mayo, FJ 7; en el mismo sentido, SSTC 179/1985, de 19 de diciembre, FJ 3, y 166/1998, de 15 de julio, FJ 10).*

Es, pues, el principio de suficiencia de ingresos y no el de autonomía financiera el que garantiza la Constitución Española en relación con las haciendas locales, suficiencia de medios que, como hemos señalado también en reiteradas ocasiones, constituye el presupuesto indispensable “para

posibilitar la consecución efectiva de la autonomía constitucionalmente garantizada” (STC 96/1990, de 24 de mayo, FJ 7). En efecto, el “principio de autonomía que preside la organización territorial del Estado (arts. 2 y 137) —hemos afirmado—, ofrece una vertiente económica importantísima, ya que, aun cuando tenga un carácter instrumental, la amplitud de los medios determina la posibilidad real de alcanzar los fines” (STC 237/1992, de 15 de diciembre, FJ 6). “La autonomía de los entes locales va, entonces, estrechamente ligada a su suficiencia financiera, por cuanto exige la plena disposición de medios financieros para poder ejercer, sin condicionamientos indebidos y en toda su extensión, las funciones que legalmente les han sido encomendadas” (STC 104/2000, de 13 de abril, FJ 4); es decir, “para posibilitar y garantizar, en definitiva, el ejercicio de la autonomía local constitucionalmente reconocido” en los arts. 137, 140 y 141 CE [STC 331/1993, de 12 de noviembre, FJ 2 b); en el mismo sentido, SSTC 96/1990, FJ 7; 171/1996, de 30 de octubre, FJ 5; 233/1999, de 16 de diciembre, FFJJ 4 b), y 22; y 104/2000, FJ 4].

La doctrina de este Tribunal ha subrayado que es al Estado, a tenor de la competencia exclusiva que en materia de hacienda general le otorga el art. 149.1.14 CE, a quien, a través de la actividad legislativa y en el marco de las disponibilidades presupuestarias, incumbe en última instancia hacer efectivo el principio de suficiencia financiera de las haciendas locales [SSTC 179/1985, de 19 de diciembre, FJ 3; 96/1990, de 24 de mayo, FJ 7; 237/1992, de 15 de diciembre, FJ 6; 331/1993, de 12 de noviembre, FJ 2 b); 171/1996, de 30 de octubre, FJ 5; 233/1999, de 16 de diciembre, FFJJ 22, y 104/2000, de 13 de abril, FJ 4], pero este Tribunal ha subrayado igualmente la contribución que las comunidades autónomas pueden tener en la financiación de las haciendas locales, pues estas, en virtud del art. 142 CE, se nutrirán también, por ejemplo, de la participación en tributos de las comunidades autónomas.

Así, la comunidad autónoma, que tiene atribuida la capacidad de determinar el ámbito competencial local en el ámbito de sus competencias, es constitucionalmente responsable, junto con el Estado, de garantizar la suficiencia financiera de los entes locales. Consecuentemente la atribución a los entes locales de nuevas tareas, o la ampliación de aquellas que ya venían desempeñando, debe tener como consecuencia, en su caso, la garantía de aquellos ingresos que le permitan hacer frente a la eventual necesidad de gasto que la nueva atribución de competencias pueda suponer, debiendo encargarse también aquel nivel de Gobierno al que el bloque de constitucionalidad ha reservado la concreta competencia —y que decide atribuirle al ente local— de acordar aquellas medidas pertinentes al objeto de ga-

rantizar su suficiencia financiera. Por tanto, el nivel, estatal o autonómico, que atribuye a los entes locales determinadas competencias es, asimismo, constitucionalmente responsable de garantizar a dichos entes aquellos recursos financieros que les permitan acometer esas nuevas tareas.

Así, la responsabilidad autonómica en la tarea de dotar de recursos económicos suficientes a los entes locales se encuentra explicitada, en primer lugar, en el art. 142 CE cuando dispone que “las haciendas locales deberán disponer de los medios suficientes para el desempeño de las funciones que la ley atribuye a las corporaciones respectivas y se nutrirán fundamentalmente de tributos propios y de participación en los del Estado y de las comunidades autónomas”, del que cabe extraer un mandato cuyos destinatarios son tanto el Estado como las comunidades autónomas. Mandato que se encuentra, asimismo, recogido en la Carta Europea de Autonomía Local (“BOE” núm. 47, de 24 de febrero de 1989) cuando en su art. 9 referido a los recursos financieros de las entidades locales dispone en su apartado 1 que “las entidades locales tienen derecho, en el marco de la política económica nacional, a tener recursos propios suficientes de los cuales pueden disponer libremente en el ejercicio de sus competencias” y en su apartado 2 que “los recursos financieros de las entidades locales deben ser proporcionales a las competencias previstas por la Constitución o por la ley”. Relacionándose igualmente en la referida Carta Europea las cargas financieras con el ámbito competencial local cuando establece, en el apartado 4 del referido art. 9, que “los sistemas financieros sobre los cuales descansan los recursos de que disponen las entidades locales deben ser de una naturaleza suficientemente diversificada y evolutiva como para permitirles seguir; en la medida de lo posible y en la práctica, la evolución real de los costes del ejercicio de sus competencias” y, en el apartado 5 del referido art. 9, que los procedimientos de compensación financiera o de las medidas equivalentes destinadas a corregir los efectos del desigual reparto de las fuentes potenciales de financiación, “no deben reducir la libertad de opción de las entidades locales, en su propio ámbito de competencia”.

La responsabilidad autonómica en la tarea de garantizar unos recursos económicos suficientes a los entes locales se encuentra explicitada, en segundo lugar, tanto en la normativa básica estatal como en el propio Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana.

En efecto, el apartado 4 del art. 25 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, en la redacción que le ha dado la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, dispone la obligación de prever la dotación de los

recursos necesarios para asegurar la suficiencia financiera de las entidades locales al realizar la determinación legal de las competencias municipales en aquellas materias enunciadas en el propio precepto. La doctrina de este Tribunal recogida en la STC 41/2016, de 3 de marzo, FJ 10 c), ha extendido la exigencia de prever la dotación de los recursos necesarios para asegurar la suficiencia financiera de las entidades locales también a aquellos ámbitos no incluidos en el listado del art. 25.2 LBRL, pues tal como tuvimos oportunidad de afirmar las “competencias propias” municipales no son solo las atribuidas dentro de los márgenes del art. 25.2 LBRL sino que resultan igualmente de previsiones generales de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local (arts. 2.1 y 7.1 LBRL) que han permanecido inalteradas. También, por tanto, en aquellos ámbitos no incluidos en el listado del art. 25.2 LBRL “las comunidades autónomas pueden decidir si, y hasta qué punto, los municipios deben tener competencias propias, pero sujetándose a las exigencias de los apartados 3, 4 y 5 del art. 25 LBRL; además de a las garantías de autonomía local previstas en la Constitución y, en su caso, en los estatutos de autonomía” [STC 41/2016, de 3 de marzo, FJ 10 c)]. Ello supone que también en los supuestos en los que el legislador sectorial atribuya competencias a los entes locales fuera de las del listado del art. 25.2 LBRL deberá prever la dotación de los recursos necesarios para asegurar la suficiencia financiera de aquellos. Por su parte el artículo 64.2 del Estatuto de Autonomía de Valencia, tras disponer que mediante ley de las Cortes Valencianas se procederá a la descentralización en favor de los ayuntamientos de aquellas competencias que sean susceptibles de ello, atendiendo a la capacidad de gestión de los mismos, establece que “esta descentralización irá acompañada de los suficientes recursos económicos para que sea efectiva”.

La garantía de la suficiencia de recursos recogida en los preceptos básicos y en los preceptos estatutarios ciertamente se encuentra referida a los ayuntamientos, pero a través de la función provincial de asistencia y cooperación económica a los municipios, especialmente los de menor capacidad económica y de gestión, supone, en última instancia, una garantía de la suficiencia financiera de las propias diputaciones, órgano de gobierno de la provincia, que no es sino una entidad local “determinada por la agrupación de municipios” (art. 141.1 CE) que tiene reconocida entre aquellas funciones que constituyen el núcleo de su actividad la asistencia y la cooperación jurídica, económica y técnica a los municipios, especialmente los de menor capacidad económica y de gestión [según se dispone en el art. 36.1 b) LBRL]. A este respecto, hemos precisado que la provincia, en cuanto entidad local “determinada por la agrupación de

municipios” (art. 141.1 CE), tiene como núcleo de su actividad el apoyo a los municipios radicados en su ámbito territorial (STC 111/2016, de 9 de junio, FJ 9); actividad que se traduce “en la cooperación económica a la realización de las obras y servicios municipales, y que es llevada a la práctica a través del ejercicio de su capacidad financiera o de gasto público por parte del ente provincial. Es esta actuación cooperadora, pues, la que cabe identificar como el núcleo de la autonomía provincial” (STC 109/1998, de 21 de mayo, FJ 2). Así, si bien es cierto que este Tribunal ha señalado que el contenido de la garantía constitucional de la provincia no queda limitado única y exclusivamente a la función de cooperación económica a la realización de obras y servicios municipales, o al apoyo a los municipios, estas funciones sí forman parte de aquel contenido (STC 103/2013, de 25 de abril, FJ 5).

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

Por tanto, y de acuerdo con la doctrina reproducida, la atribución por parte del legislador sectorial de una nueva competencia o de una nueva función a los entes locales deberá hacerse garantizando su suficiencia financiera. Ello no es óbice para recordar cómo nuestra Constitución, junto a la suficiencia financiera de los entes locales, reconocida en el art. 142 CE, impone en el art. 135 CE, la estabilidad presupuestaria. Ello obliga al Estado, a las comunidades autónomas y a los entes locales, cada cual en el marco de sus competencias, a adoptar aquellas medidas que permitan realizar los principios de eficiencia (art. 31.2 CE) y eficacia (art. 103.1 CE) y alcanzar la situación presupuestaria de equi-

librio o superávit que impone la Constitución (art. 135; STC 41/2016, de 3 de marzo, FJ 3).

b) Autonomía financiera en la vertiente de los gastos. La suficiencia de medios o ingresos para cumplir sus funciones es, pues, el primero de los aspectos que conforman la autonomía de los entes locales en general y de las provincias en particular. Ahora bien, y como hemos subrayado, asimismo, en la STC 48/2004, de 25 de marzo, aunque la Constitución únicamente se refiere a la “suficiencia de medios” cuando alude a los entes locales, es evidente que la autonomía de estos no se agota con la suficiencia de sus haciendas. Como señalamos en la STC 109/1998, de 21 de mayo, precisamente en relación con la autonomía, en su faceta económica, de las provincias, “si bien el art. 142 CE solo contempla de modo expreso la vertiente de los ingresos, no hay inconveniente alguno en admitir que tal precepto constitucional, implícitamente y en conexión con el art. 137 de la norma suprema consagra, además del principio de suficiencia de las haciendas locales, la autonomía en la vertiente del gasto público, entendiendo por tal la capacidad genérica de determinar y ordenar, bajo la propia responsabilidad, los gastos necesarios para el ejercicio de las competencias referidas” (STC 109/1998, de 21 de mayo, FJ 10). De hecho, hemos señalado que, con respecto a los entes locales, “aunque el soporte material de la autonomía financiera son los ingresos y en tal sentido la Constitución configura como principio la suficiencia de recursos”, “la autonomía financiera está configurada más por relación a la vertiente del gasto ‘como capacidad para gastar [...]’ que con relación al ingreso —como capacidad para articular un sistema suficiente de ingresos—” (STC 104/2000, de 13 de abril, F 4).

Autonomía local en la vertiente del gasto que, como recordábamos en la citada STC 109/1998, de 21 de mayo entraña, al menos, dos exigencias. En primer lugar, “la plena disponibilidad” por las corporaciones locales de sus ingresos, “sin condicionamientos indebidos y en toda su extensión, para poder ejercer las competencias propias”, doctrina esta que, vertida inicialmente en relación con la autonomía de gasto de las comunidades autónomas, venimos aplicando a los entes locales desde nuestra STC 237/1992, de 15 de diciembre.

Y, en segundo lugar, la capacidad de decisión sobre el destino de sus fondos, también sin condicionamientos indebidos. “Solamente así, en rigor, asegurando prima facie la posibilidad de decidir libremente sobre el destino de los recursos, adquiere pleno sentido la garantía de la suficiencia de ingresos ‘para el desempeño de las funciones que la ley atribuye a

las corporaciones respectivas’, según la dicción literal del mencionado art. 142 CE” (STC 109/1998, de 21 de mayo, FJ 10).

Así, la autonomía de gasto no entraña solo la libertad de los órganos de gobierno “en cuanto a la fijación del destino y orientación del gasto público”, sino también “para la cuantificación y distribución del mismo dentro del marco de sus competencias”.

Ciertamente, también señalamos en la ya referida STC 109/1998, que “bajo el prisma de los arts. 137 y 142 CE, el ámbito sobre el que se proyecta la autonomía de gasto provincial no ha de concebirse como una esfera total y absolutamente resistente a cualquier mínima incidencia o afectación proveniente de otros niveles de Gobierno”, dado que, en relación con la autonomía local —aquí en su concreta vertiente económica—, “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”. De donde inferimos que la autonomía en el ámbito económico, y, concretamente, en la vertiente del gasto, de la que gozan los entes locales “puede ser restringida por el Estado y las comunidades autónomas”, pero siempre —es importante subrayarlo— que dicha restricción se lleve a cabo “dentro de los límites establecidos en el bloque de la constitucionalidad” (STC 109/1998, de 21 de mayo, FJ 10), por ejemplo, en virtud de las facultades coordinadoras.

Sin embargo, como ya señalamos al referirnos a la garantía de la autonomía local reconocida en el art. 137 y 141 CE la facultad de coordinación tiene sus límites. Y en el caso de las facultades de coordinación en el ámbito de la autonomía económica, y, concretamente, en la vertiente del gasto, lo que se encuentra vedado al legislador, tanto estatal como autonómico, para preservar el reducto esencial e indisponible de la autonomía provincial en su vertiente presupuestaria, es la ausencia de graduación del alcance o intensidad de la coordinación en función de la relación existente entre los intereses locales y supralocales o comunitarios dentro de tales asuntos o materias.

Así, la eventual vulneración de la autonomía provincial en la vertiente del gasto público, no derivaría del simple hecho de que una ley autonómica conllevara unas cargas económicas y unas obligaciones para las diputaciones provinciales, sino del hecho de que en la ley autonómica se determinasen aquellas, sin tener en cuenta la relación existente entre los intereses locales y supralocales concurrentes.

Sentencia del Tribunal Constitucional 178/2019, de 18 de diciembre, sobre asociación de entidades locales para la ejecución conjunta de competencias de Policía Local y régimen de los auxiliares de Policía Local.

Antecedentes

Recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el presidente del Gobierno contra la Ley Foral 23/2018, de 19 de noviembre, de las Policías de Navarra.

Ponente: doña Encarnación Roca Trías.

Extracto de doctrina

(...)

2. Encuadramiento de la controversia y títulos competenciales aplicables. El examen del presente recurso ha de comenzar con una referencia al encuadramiento de la materia regulada en el esquema constitucional y estatutario de distribución de competencias, lo que obliga a atender “al contenido de los preceptos controvertidos”, así como “al carácter, sentido y finalidad de las disposiciones traídas en conflicto” (por todas, STC 102/2018, de 4 de octubre, FJ 3).

Atendiendo a su contenido y tenor literal, los artículos de la Ley Foral 23/2018 que han sido recurridos se incardinan, fundamentalmente, en dos ámbitos materiales. Por un lado, la regulación relativa al personal al servicio de la Administración pública en el caso de los auxiliares de Policía Local, como resulta de su naturaleza jurídica, y del contenido de las previsiones del art. 24 en relación con el art. 1.2 g) que se refieren a las funciones asumidas y a la relación que les une con la entidad local en la que prestan servicio. Por otro lado, en el ámbito material de la seguridad pública, en relación con la coordinación de Policías Locales, encuadramiento que, dado su contenido, es predicable de los restantes preceptos impugnados por cuanto afectan a la coordinación de las policías de Navarra [art.1.1 c)], la aplicación de mecanismos de colaboración para la prestación municipal del Servicio de Policía Local (arts. 11.7 y 23.3) o el régimen de dispensa de uniformidad de los miembros de la Policía Local (art. 27.1). En dichas materias, el Estado ostenta, ex art. 149.1.18 y 29 CE competencias sobre las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos y competencia exclusiva en materia de seguridad pública “sin perjuicio de la posibilidad de creación de Policías por las comunidades autónomas en la forma que se establezca en los respectivos estatutos en

el marco de lo que disponga una Ley Orgánica”. Las competencias de la Comunidad Foral de Navarra en las referidas materias están previstas en los arts. 49.1 b) y 51 LORAFNA. Conforme al primero, la Comunidad Foral de Navarra ostenta competencias en materia de “régimen estatutario de los funcionarios públicos de la Comunidad Foral, respetando los derechos y obligaciones esenciales que la legislación básica del Estado reconozca a los funcionarios públicos”, mientras que, según el art. 51 LORAFNA, corresponden a Navarra las competencias acerca de la “regulación del régimen de la Policía Foral” y la “coordinación de las Policías Locales de Navarra, sin detrimento de su dependencia de las respectivas autoridades municipales o concejiles”.

Con la finalidad de evitar reiteraciones innecesarias, damos por reproducidos los fundamentos jurídicos 5 y 6 de la STC 154/2017, de 21 de diciembre, en los que se expone la doctrina constitucional sobre el alcance general de los títulos competenciales citados.

(...)

La creación de cuerpos de Policía Local se regula en la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, norma que forma parte del bloque de la constitucionalidad (SSTC 154/2005, de 9 de junio, FJ 4; 86/2014, FJ 6, y 154/2017, FJ 6), de suerte que ha de ser tenida en cuenta por este Tribunal para apreciar la conformidad o disconformidad con el bloque de constitucionalidad de los preceptos impugnados [art. 28.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC)]. El art. 51 LOFCS reconoce tal facultad a los municipios de acuerdo con lo previsto en esa misma Ley, en la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL) y en la legislación autonómica. Por su parte, el art. 25.2 LBRL establece, entre las materias que el municipio “ejercerá en todo caso como competencias propias, en los términos de la legislación del Estado y de las comunidades autónomas: la Policía Local, protección civil, prevención y extinción de incendios”. La Policía Local es, por tanto, competencia propia de los municipios y es a estos a los que corresponde su creación. El art. 51.1 LOFCS solamente permite la creación de cuerpos de Policía propios por los “municipios”, si bien se plantea la cuestión relativa a si, siendo de creación municipal, puede disponerse su actuación supramunicipal por una norma autonómica. Sobre esta cuestión ha declarado este Tribunal que la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad no habilita para crear cuerpos distintos a los municipales y que no contempla la posibilidad de que existan cuerpos de Policía supramunicipales (entre otras, SSTC 25/1993, de 21 de enero, FJ 1, y 51/1993, de 11 de febrero, FJ 3). Tampoco para la “prestación” del Servicio de Policía Local por las mancomunidades (STC 49/1993, de

11 de febrero, FJ 4), ya que “la competencia autonómica excluye la posibilidad de crear cuerpos de Policía supramunicipales y de establecer o permitir la prestación unificada o mancomunada del Servicio de Policía Local en régimen de colaboración intermunicipal” (STC 50/1993, de 11 de febrero, FJ 3).

Por otra parte, la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad contempla expresamente la autorización de la asociación de municipios limítrofes para la prestación del Servicio de Policía Local. La disposición adicional quinta LOFCS, añadida por la Ley Orgánica 16/2007, de 13 de diciembre, complementaria de la Ley para el desarrollo sostenible del medio rural, exige que el acuerdo de colaboración se ajuste a las condiciones que se determinen por el Ministerio del Interior y que sea autorizado por este o, en su caso, por “la comunidad autónoma correspondiente con arreglo a lo que disponga su respectivo estatuto de autonomía”. Dichas condiciones se han determinado en la Orden INT/2944/2010, de 10 de noviembre, lo que se ajusta a la doctrina constitucional conforme a la cual corresponde al Estado, en el ejercicio de sus competencias en materia de seguridad pública, determinar los requisitos que han de cumplir estos acuerdos de asociación (SSTC 172/2013, FJ 3, y 86/2014, FJ 6). De este modo no cabe otro tipo de asociación de municipios con competencia para la prestación de Servicios de Policía Local que las asociaciones que se formen en aplicación de lo establecido en la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y su normativa de desarrollo, respetando, por tanto, las condiciones fijadas por el Estado respecto a la colaboración intermunicipal en esta materia.

De lo anteriormente expuesto se deriva la inconstitucionalidad del art. 11.7 de la Ley Foral por cuanto la norma, al permitir la ejecución conjunta de competencias de Policía Local mediante delegación a una entidad local supramunicipal creada por ley foral, implica “la mancomunización del servicio policial” (STC 81/1993, de 8 de marzo, FJ 3). Supone una vulneración del orden competencial al infringir las competencias estatales en materia de seguridad pública del art. 149.1.29 CE. Al amparo de dicha competencia, la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad ha regulado la posibilidad de “colaboración” para la prestación del Servicio de Policía Local entre municipios, regulación que queda extramuros de las competencias autonómicas en relación con la coordinación de las Policías Locales (STC 172/2013), así como respecto a las que puedan ostentar sobre la creación de cuerpos propios de Policía (STC 86/2014). No cabe, por tanto, introducir excepciones, modulaciones o modificaciones en la regulación estatal dictada en ejercicio de la competencia exclusiva

en materia de seguridad pública para posibilitar la colaboración municipal en la prestación de los Servicios de Policía Local, lo que, a su vez, determina que la previsión normativa de cualquier otro tipo de asociación de municipios distinta de la prevista en la regulación estatal quede fuera de las competencias autonómicas y sea contraria al bloque de constitucionalidad. Tampoco, pese a lo que sostiene el Gobierno foral, la creación de una entidad supramunicipal, fruto del libre asociacionismo municipal [STC 105/2019, de 19 de septiembre, FJ 5 a)], hace posible la atribución a esta de la facultad de disponer o de ordenar en su ámbito territorial la prestación de los Servicios de Policía Local, pues con ello se estaría alterando, de modo contrario al orden competencial, los supuestos establecidos por el Estado y los límites y condiciones impuestos por aquel para autorizar la mencionada prestación de los Servicios de Policía Local. Consecuentemente, el art. 11.7 de la Ley Foral 23/2018 es inconstitucional y nulo, y, por las mismas razones, también lo es el inciso “sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 11 párrafo 7 de esta Ley Foral” del art. 23.3, en cuanto que es corolario del anterior.

(...)

Se plantea, por tanto, un supuesto de inconstitucionalidad mediata o indirecta por derivar la posible infracción, no de las prescripciones establecidas en la Constitución, sino de los preceptos básicos estatales dictados en su aplicación. Según nuestra reiterada doctrina (STC 82/2017, de 22 de junio, FJ 5), para que dicha infracción constitucional exista será necesaria la concurrencia de dos circunstancias: primera, que la norma estatal infringida por la ley autonómica sea una norma básica, en el doble sentido material y formal. Por tanto, dictada legítimamente al amparo del correspondiente título competencial que la Constitución haya reservado al Estado y, segunda, que la contradicción entre ambas normas, estatal y autonómica, sea efectiva e insalvable por vía interpretativa (STC 104/2018, de 4 de octubre, FJ 3, y las allí citadas).

El art. 92.3 LBRL dispone que “corresponde exclusivamente a los funcionarios de carrera al servicio de la Administración local el ejercicio de las funciones que impliquen la participación directa o indirecta en el ejercicio de las potestades públicas o en la salvaguardia de los intereses generales. Igualmente son funciones públicas, cuyo cumplimiento queda reservado a funcionarios de carrera, las que impliquen ejercicio de autoridad, y en general, aquellas que en desarrollo de la presente Ley, se reserven a los funcionarios para la mejor garantía de la objetividad, imparcialidad e independencia en el ejercicio de la función”.

El carácter formal y materialmente básico del art. 92.3 LBRL ha quedado ya establecido en la STC 106/2019, FJ 5, al que procede ahora remitirse. Lo que ha de decidirse ahora es si, atendiendo al régimen de distribución de competencias entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra en materia de función pública, el art. 92.3 LBRL, además de tener carácter básico, vincula a Navarra conforme al artículo 49.1 b) LORAFNA. Precepto del que resulta que las bases en materia de función pública no rigen en toda su extensión en Navarra, sino solo lo que se refiere a “los derechos y obligaciones esenciales que la legislación básica del Estado reconozca a los funcionarios”. En cuanto a su ámbito de aplicación, esta competencia peculiar de Navarra se proyecta tanto sobre los funcionarios de la Administración foral como sobre los funcionarios de las administraciones locales de Navarra (STC 111/2014, de 26 de junio, FJ 2).

El límite que para las competencias de la Comunidad Foral en materia de función pública constituye el respeto de los derechos y obligaciones esenciales de los funcionarios ha de concretarse por relación al análisis particularizado de las normas que los prevean. Con carácter general se trata de las situaciones jurídicas caracterizadoras del propio modelo de régimen estatutario de los funcionarios y sin las cuales no sería reconocible ese estatuto (STC 154/2017, FJ 8). Así, la STC 141/2013, de 11 de julio, FJ 6, cita como derechos esenciales de los funcionarios públicos los de retribución, de acceso a la función pública y de movilidad. La STC 111/2014, FFJJ 3 y 5, considera que la nota común a las distintas modalidades de acceso a la función pública es la exigencia de superación de un proceso selectivo y la consiguiente proscripción de la integración automática, pues se trata de una cuestión que conecta con el derecho fundamental de acceso en condiciones de igualdad a las funciones públicas y con los principios constitucionales que deben integrarlo. Lo mismo sucede con el requisito de la posesión de la titulación bastante para el acceso y promoción en el ámbito de la función pública que se incardina en la regulación de los derechos y obligaciones de los funcionarios que compete al legislador estatal, ya que define una de las notas características del sistema de función pública (STC 154/2017, FJ 8).

El art. 92.3 LBRL contiene una reserva legal respecto a que concretos puestos en la Administración local han de ser desempeñados por funcionarios con lo que, mediante dicha reserva al personal funcionario, contribuye a la determinación de los rasgos definitorios de los distintos tipos de personal al servicio de las administraciones públicas (STC 156/2013, de 23 de septiembre, FJ 4) y a las atribuciones que corresponden a cada uno de esos tipos de personal. Define así uno de los rasgos del modelo

*de función pública dirigido a asegurar los intereses generales, en tanto que vincula el ejercicio de funciones de autoridad con el estatuto funcio-
narial. Es trasunto de la norma general del texto refundido de la Ley del
Estatuto Básico del Empleado Público que reserva “exclusivamente” y
“en todo caso” a los “funcionarios públicos” “el ejercicio de las funcio-
nes que impliquen la participación directa o indirecta en el ejercicio de
las potestades públicas o en la salvaguardia de los intereses generales
del Estado y de las administraciones públicas” (art. 9.2), norma consi-
derada materialmente básica en la STC 236/2015, de 19 de noviembre,
FJ 5. Por tanto, es forzoso concluir que, dado su contenido, el art. 92.3
LBRL, ha de ser respetado por la Comunidad Foral de Navarra en el
ejercicio de sus competencias en materia de función pública.*

(...)

*Dado que, según la doctrina constitucional, el art. 92.3 LBRL incluye en
su ámbito de aplicación a los funcionarios interinos y teniendo en cuenta
que ambos preceptos de la Ley Foral 23/2018 hacen referencia a personal
contratado temporalmente en régimen administrativo para desempeñar
tareas de apoyo a la Policía Local y no a funcionarios interinos, es forzoso
concluir que los auxiliares de Policía previstos en la Ley Foral 23/2018 no
tienen, conforme a la legislación navarra, la condición de funcionarios,
sino la que les atribuye la Ley Foral 23/2018 en consonancia con el régi-
men navarro de función pública, esto es, la de contratados en régimen de
derecho administrativo, sometidos al régimen específico previsto al efecto
en la normativa foral y que es diferente del que esas normas navarras
prescriben para el personal sujeto al estatuto funcio-
narial. Por tanto, en
la medida en que los auxiliares de Policía no forman parte, siquiera tem-
poralmente, de la Policía Local, ni tienen la consideración de funcio-
narios interinos, no se ven afectados por la reserva a los funcionarios al
servicio de la Administración local de las tareas propias de la Policía
Local que se deriva del art. 92.3 LBRL, tal como se ha interpretado en la
STC 106/2019. De este modo no existe contradicción en este aspecto entre
el art. 92 LBRL y las normas ahora impugnadas, por lo que esta primera
queja debe ser desestimada.*

*Distinta suerte ha de correr la segunda tacha que plantea el abogado del
Estado, centrada en la contradicción con el art. 92.3 LBRL que deriva de
la atribución a los auxiliares de Policía de la condición de agentes de la
autoridad. Nuestra doctrina ha admitido que la legislación administ-
rativa sectorial pueda atribuir la condición de agente de la autoridad (STC
90/2018, de 6 de septiembre, FJ 4). Pero sucede que, en este punto, la nor-
ma estatal es clara en el sentido de considerar funciones públicas reser-*

vadas a funcionarios aquellas que, en el ámbito local, impliquen ejercicio de autoridad y, consecuentemente, limita la condición de agente de la autoridad a los funcionarios al servicio de la Administración local, entre los que, según el art. 1.2 b) de la propia Ley Foral 23/2018, se encuentran los policías locales. El art. 24.2 de la Ley Foral, tras enumerar las funciones de estos auxiliares, les atribuye la condición de agentes de la autoridad, con lo que no se ajusta a dicha limitación. Dado que ya ha quedado establecido que no se trata de funcionarios públicos no es posible que se les atribuya, en el ejercicio de sus tareas de asistencia a la Policía Local, la condición de agente de la autoridad. Se incurre así en una contradicción insalvable por vía interpretativa determinante de la inconstitucionalidad y nulidad del inciso “teniendo a los efectos anteriores la consideración de agentes de la autoridad” del art. 24.2 de la Ley Foral 23/2018.

Sentencia del Tribunal Constitucional 161/2019, de 12 de diciembre, sobre autonomía local en la ordenación territorial y urbanística.

Antecedentes

Recurso de inconstitucionalidad contra la Ley de la Asamblea Regional de Murcia 10/2018, de 9 de noviembre, de Aceleración de la Transformación del Modelo Económico Regional para la Generación de Empleo Estable de Calidad.

Ponente: don Alfredo Montoya Melgar.

Extracto de doctrina

(...) debemos partir de que la autonomía local constitucionalmente garantizada se configura, según nuestra doctrina [por todas, STC 105/2019, de 19 de septiembre, FJ 4 a)], como una garantía institucional con un contenido mínimo que el legislador debe respetar. Se concreta, básicamente, en el derecho de la comunidad local a participar a través de órganos propios en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen, graduándose la intensidad de esta participación en función de la relación existente entre los intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos o materias, para lo que deben estar dotados de las potestades sin las que ninguna actuación autonómica es posible (STC 40/1998, de 19 de febrero, FJ 39). La autonomía local permite configuraciones legales diversas, como recuerda la STC 41/2016, FJ 11 b), cuando afirma que “al distribuir poder local, el Estado y las comunidades autónomas

disponen de ‘libertad de configuración’, pero deben graduar el alcance o intensidad de la intervención local en función de la relación existente entre los intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos o materias [STC 154/2015, FJ 6 a), citando las SSTC 32/1981, FJ 4; 170/1989, FJ 9; 51/2004, FJ 9; 95/2014, FJ 5; 57/2015, FJ 6, y 92/2015, FJ 4]”.

Es innegable que el urbanismo es un ámbito de interés municipal preferente [art. 25.2 a) de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL), en la redacción dada al mismo por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local]. De ello se ha hecho eco este Tribunal en múltiples ocasiones: “no es necesario argumentar particularmente que, entre los asuntos de interés de los municipios y a los que por tanto se extienden sus competencias, está el urbanismo” [SSTC 40/1998, de 19 de febrero, FJ 39; 159/2001, de 5 de julio, FJ 4; 204/2002, de 31 de octubre, FJ 13; 104/2013, de 25 de abril, FJ 6, y 154/2015, de 9 de julio, FJ 5 a)]. Por imperativo de la garantía constitucional de la autonomía local (arts. 137, 140 y 141.2 CE), el legislador autonómico, al realizar esta tarea en la que se configuran las competencias locales, debe graduar la intensidad de la participación del municipio en función de la relación entre intereses locales y supralocales. Respetando lo anterior, está legitimado “para regular de diversas maneras la actividad urbanística, y para otorgar en ella a los entes locales, y singularmente a los municipios, una mayor o menor presencia y participación en los distintos ámbitos en los cuales tradicionalmente se divide el urbanismo (planeamiento, gestión de los planes y disciplina)” (STC 159/2001, FJ 4).

Pues bien, trasladando la doctrina expuesta al supuesto enjuiciado, es posible apreciar que el legislador pondera los intereses afectados de un modo que no puede considerarse contrario al principio constitucional de autonomía local.

Por un lado, la norma persigue un objetivo sectorial en materia de turismo que se inserta en las competencias autonómicas [art. 10.1 n) del Estatuto de Autonomía], ya que tiene como objetivo potenciar la calidad de los establecimientos turísticos, facilitando la renovación, modernización, ampliación o sustitución de los alojamientos existentes, procurando que ostenten una determinada clasificación turística, la de tres estrellas o superior. Dicho objetivo se intenta conseguir de un modo respetuoso con las competencias locales. El apartado primero no impone el incremento de la edificabilidad sino que la posibilita (“se podrá admitir un incremento de la edificabilidad asignada a la parcela por el planeamiento vigente”). De esta manera, únicamente permite que puedan contemplarse incrementos de edificabilidad si lo tiene por conveniente el responsable del planea-

miento, esto es, el ayuntamiento en cuyo término municipal se encuentre el hotel, el cual, además, respetando los máximos que fija el apartado cuarto, ha de concretar el incremento de edificabilidad que otorgue.

Por otra parte, la interpretación conjunta de los apartados primero y sexto de esta disposición adicional excluye el riesgo de que el incremento de edificabilidad se lleve a cabo al margen del planeamiento. Ambas reglas han de leerse de forma integrada con la legislación autonómica en materia de urbanismo. De esta manera, conforme a su tenor, llevan a la necesaria conclusión de que, para poder implantar el incentivo de edificabilidad para la renovación hotelera, ha de acomodarse el planeamiento urbanístico preexistente, puesto que es preciso formular y aprobar un instrumento urbanístico, plan especial o estudio de detalle, en los términos previstos en la Ley 13/2015 (arts. 125 y ss. para los planes especiales, y 139 para los estudios de detalle), cuya aprobación corresponde en todo caso a los ayuntamientos competentes [arts. 146.3, 154.2, 164 c) y 166.3 de la Ley 13/2015]. Por tanto, no se produce aquí actuación alguna al margen del planeamiento, extremo en el que los recurrentes centraban su queja. Tampoco la referencia a que el plan especial asignará a la parcela el uso hotelero exclusivo vulnera las competencias locales, en cuanto persigue asegurar que el incremento de edificabilidad otorgado se destine precisamente a la finalidad prevista por la norma.

En conclusión, en el ámbito regulado por los apartados 1 y 6 b) de la norma cuestionada, conservan los entes locales un margen de decisión propia, tal y como reclama la doctrina constitucional sobre autonomía local, lo que ha de llevarnos a desestimar la impugnación formulada por este motivo.

(...) la queja de los recurrentes se ciñe a que la prima de aprovechamiento que el precepto regula quede excluida de los deberes de equidistribución y cesión que pesan sobre los propietarios de estos tipos de suelo, lo que, a su juicio, sería contrario a los arts. 7.1 y 18 TRLSRU, en cuanto en estos preceptos se plasma el principio general de equidistribución de cargas y beneficios en la ejecución del planeamiento urbanístico. Se trata de una controversia competencial que, dados los términos en los que se plantea, se inserta en la materia de urbanismo. Para evitar reiteraciones innecesarias, damos ahora por reproducido el fundamento jurídico 2 de la STC 143/2017, de 14 de diciembre, en el que se expone la doctrina constitucional sobre el alcance general de los títulos competenciales estatales y autonómicos en relación con esta materia.

Concretamente, se plantea un supuesto en el que la posible inconstitucionalidad de una norma autonómica no proviene de su directa confrontación con la Constitución, sino de su examen a la luz de otra norma

(infraconstitucional) dictada por el Estado en el ejercicio de sus competencias propias (así, en las SSTC 155/2016, de 22 de septiembre, FJ 3 y 166/2014, de 22 de octubre, FJ 3, con cita de otras). En casos como este, para que concurra la infracción constitucional denunciada se precisan dos condiciones (entre otras, SSTC 39/2014, de 11 de marzo, FJ 3 y 94/2014, de 12 de junio, FJ 2): (i) en primer lugar, que la norma estatal infringida por la ley autonómica haya sido dictada legítimamente al amparo de un título competencial que la Constitución haya reservado al Estado, pues de lo contrario fallaría la premisa mayor de la contradicción, que no puede ser otra que la validez misma de la norma estatal con la que se pretende confrontar la norma autonómica cuestionada; (ii) en segundo lugar, que la contradicción entre ambas normas, la estatal y la autonómica, sea efectiva e insalvable por vía interpretativa, ya que en otro caso no habría invasión competencial, pues si la norma autonómica es compatible con el contenido de la norma estatal, debe concluirse que aquella ha respetado las competencias del Estado.

Resulta, por tanto, preciso examinar las normas estatales que los actores entienden vulneradas. El art. 7.1 TRLSRU regula, a los efectos que nos ocupan, las actuaciones de transformación urbanística y las actuaciones edificatorias. Entre las primeras, se encuentran las actuaciones de urbanización, referidas al suelo urbanizable [apartado 1 a)], y las denominadas actuaciones de dotación [apartado 1 b)] relativas al suelo ya urbanizado. El art. 18 de la misma norma se refiere a los deberes vinculados a la promoción de las actuaciones de transformación urbanística, entre los que se encuentra la cesión de suelo reservado para viales, espacios libres, zonas verdes y restantes dotaciones públicas, así como aquel, con destino a patrimonio público de suelo que fije la legislación reguladora de la ordenación territorial y urbanística.

Ambos preceptos han de considerarse dictados legítimamente al amparo del art. 149.1.1 CE, en cuanto que, al contribuir a definir el régimen estatutario de la propiedad, esto es, los derechos y deberes de los propietarios del suelo, forman parte de las condiciones básicas que garantizan la igualdad de los españoles en el ejercicio de sus derechos y deberes. Así lo reconoció la STC 61/1997, de 20 de marzo, FFJJ 15 y 17, al afirmar que la regulación de los derechos y deberes de los propietarios del suelo forma parte de la competencia que al Estado atribuye el art. 149.1.1 CE. La razón es que, conforme a la doctrina constitucional (SSTC 164/2001, de 11 de julio, FJ 21; 54/2002, de 27 de febrero, FJ 5, y 178/2004, de 21 de octubre, FJ 7) los deberes de cesión de aprovechamiento urbanístico contribuyen a definir el régimen uniforme en el disfrute de la propiedad

urbana y, en cuanto tales, limitan el ejercicio de la competencia autonómica en materia de urbanismo, pues esa competencia “ha de integrarse sistemáticamente con aquellas otras estatales que, si bien en modo alguno podrían legitimar una regulación general del entero régimen jurídico del suelo, pueden propiciar, sin embargo, que se afecte puntualmente a la materia urbanística (establecimiento de las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio del derecho de propiedad urbana, determinados aspectos de la expropiación forzosa o de la responsabilidad administrativa)” [STC 61/1997, FJ 6 b)].

En particular, el referido art. 7.1 no establece por sí regulación urbanística alguna ni, por tanto, impone modelo alguno a las comunidades autónomas. Se limita a definir determinados conceptos que se utilizan posteriormente en otros preceptos de la Ley y tienen un carácter puramente instrumental respecto a estas regulaciones [en un sentido similar, STC 141/2014, FJ 8 c)]. Por su parte, el art. 18 integra el deber básico de entrega de suelo que se anuda a las actuaciones de transformación urbanística con la finalidad de garantizar la igualdad en el cumplimiento del deber y, por tanto, tiene clara cobertura en el art. 149.1.1 CE. No obsta a su naturaleza de condición básica la constatación de que la norma opte por garantizar un porcentaje mínimo o máximo o que prevea modulaciones y excepciones a la obligación de reserva. El precepto establece una regla básica y de alcance general y, junto a ella, reglas especiales que también tienen ese mismo carácter básico y que, por tanto, son aplicables por igual en todo el territorio nacional y a todos los propietarios y empresarios que procedan a la transformación urbanística de terrenos (STC 75/2018, de 5 de julio, FJ 6). Así pues, conforme a las normas estatales, la equidistribución es un deber que pesa sobre los propietarios de suelo sujeto a transformación urbanística, así como sobre los propietarios de suelo urbano, en la medida en que supone un principio que tiene por finalidad garantizar la igualdad en el ejercicio del derecho de propiedad [STC 143/2017, FJ 20 b)]. Es cierto que, como señaló el ATC 184/2015, de 3 de noviembre, FJ 3 b), “no está de más recordar que la equidistribución, esto es, el reparto igualitario de los beneficios y cargas derivados de la ejecución del planeamiento, no aspira a lograr una igualdad suprema, sino que es un intento de igualar en la medida establecida por la Ley. No hay equidistribución de beneficios y cargas entre distintas clases de suelo; tampoco tiene que haberla necesariamente entre sectores distintos de la misma clase de suelo, ni siquiera entre los propietarios afectados por el mismo plan, pero incluidos en diferentes ámbitos o unidades de ejecución”.

En el caso que examinamos, sin embargo, esa desigualdad entre los propietarios no deriva de lo anteriormente expuesto, sino exclusivamente de que se trata de una actuación concreta, la construcción de una instalación hotelera, a la que se concede una prima de aprovechamiento que queda excluida de los deberes de equidistribución y cesión únicamente por tratarse de un hotel, alterando incluso la regla general establecida en los arts. 116.4 y 132.4 de la Ley 13/2015, que obliga a que tales primas lleven consigo “el aumento correspondiente de dotaciones aplicando los estándares fijados por el planeamiento”.

Se frustra así, por tanto, el fin buscado por el art. 149.1.1 CE y por las normas estatales dictadas a su amparo, la igualación mínima de los propietarios de suelo respecto a la equidistribución de beneficios y cargas. Consecuentemente el inciso “sin afectar a la equidistribución y cesión” del apartado noveno de la disposición adicional primera de la Ley 12/2013, introducida por el art. 7.4 de la Ley 10/2018, es inconstitucional y nulo.

(...)

El precepto impugnado se refiere a los denominados planes de ordenación territorial, definidos en el art. 25.1 de la Ley 13/2015 como los “instrumentos directores y operativos para la regulación de la política territorial en un ámbito espacial determinado o sector de actividad específica, en desarrollo de las directrices de ordenación territorial, o de forma autónoma”. Sus funciones, según el art. 25.2 se refieren a “la ordenación integrada de ámbitos subregionales, comarcales o supramunicipales, mediante la coordinación de las políticas sectoriales y urbanísticas de interés regional, para un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio y la ejecución de infraestructuras generales” o a “la planificación de sectores de actividad específica que por tener incidencia territorial requieren un instrumento técnico de apoyo para la expresión y formulación de sus políticas sectoriales”. El art. 26 regula el contenido y la documentación que han de reunir estos planes, entre la que, además de otras relativas a la memoria justificativa de la conveniencia y oportunidad de su formulación, planos de ordenación, memoria económica, estudio de impacto territorial y documento ambiental, se encuentra la relativa a la normativa, en la que se puede incluir la regulación de los usos, obras e instalaciones de carácter provisional.

El mero hecho de que el artículo cuestionado se refiera, como un posible contenido de las normas que han de incluirse en un proyecto de plan de ordenación territorial, a aquellas que regulen usos, obras e instalaciones de carácter provisional, no vulnera la autonomía municipal. Las decisiones sobre estos usos, obras e instalaciones de carácter provisional “quedan

para la regulación urbanística autonómica (bien directamente, bien a través de la regulación de los planes urbanísticos locales)” (STC 164/2001, de 11 de julio, FJ 29). A la comunidad autónoma corresponde diseñar el sistema jurídico de ordenación del territorio y utilización del suelo, el cual enmarca el ámbito en el que habrá de moverse el planificador local, lo que no representa vaciamiento alguno de las competencias urbanísticas locales sino prevalencia del interés supramunicipal que expresan los planes a los que se ordena jerárquicamente la planificación municipal. En ejercicio de dicha competencia, la previsión impugnada se sitúa, atendiendo a su contenido y ubicación sistemática, en el plano normativo, en concreto, el relativo al establecimiento de determinaciones básicas de carácter territorial vinculantes para ese mismo planificador urbanístico municipal. Tampoco obvia la actividad municipal sobre la asignación de dichos usos, con lo que no se merman las potestades de intervención y de vigilancia y control municipal. Finalmente, ha de advertirse que existe intervención municipal en la elaboración de estos instrumentos de ordenación, puesto que el art. 70.2 de la Ley 13/2015 prevé expresamente la audiencia a los ayuntamientos afectados por el plan. En suma, por todo lo expuesto, esta impugnación debe ser desestimada.

Sentencia del Tribunal Constitucional 105/2019, de 19 de septiembre, sobre comarcas y mancomunidades.

Antecedentes

Recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 21/2018, de 16 de octubre, de mancomunidades de la Comunidad Valenciana.

Ponente: doña Encarnación Roca Trías.

Extracto de doctrina

(...)

4. Doctrina constitucional sobre autonomía local y respecto al art. 149.1.18 CE en relación con el régimen local.

Atendiendo a lo alegado en la demanda, es preciso ahora recordar, siquiera brevemente, tanto las líneas generales de la doctrina constitucional sobre la autonomía local, como la delimitación de competencias en materia de régimen local que resulta de la Constitución y del Estatuto de Autonomía para la Comunidad Valenciana.

a) *La autonomía local constitucionalmente garantizada se configura, según nuestra doctrina, como una garantía institucional con un contenido mínimo que el legislador debe respetar. Se concreta, básicamente, en el derecho de la comunidad local a participar a través de órganos propios en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen, graduándose la intensidad de esta participación en función de la relación existente entre los intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos o materias, para lo que deben estar dotados de las potestades sin las que ninguna actuación autonómica es posible (STC 40/1998, de 19 de febrero, FJ 39). La autonomía local permite configuraciones legales diversas. La STC 41/2016, de 3 de marzo, FJ 11 b), lo recuerda cuando afirma que “al distribuir poder local, el Estado y las comunidades autónomas disponen de ‘libertad de configuración’, pero deben graduar el alcance o intensidad de la intervención local en función de la relación existente entre los intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos o materias [STC 154/2015, FJ 6 a), citando las SSTC 32/1981, FJ 4; 170/1989, FJ 9; 51/2004, FJ 9; 95/2014, FJ 5; 57/2015, FJ 6, y 92/2015, FJ 4]”.*

Específicamente y respecto a la autonomía provincial este Tribunal tiene declarado que “la Constitución garantiza autonomía a la provincia para la gestión de sus intereses (art. 137 CE) sin precisar ‘cuáles sean estos intereses ni cuál el haz mínimo de competencias que para atender a su gestión debe el legislador atribuir a la provincia’ (STC 32/1981, FJ 3). La ‘concreta configuración institucional de la autonomía provincial corresponde al legislador’, que ‘debe especificar y graduar las competencias provinciales teniendo en cuenta la relación entre intereses locales y supralocales en los asuntos que conciernan a la comunidad provincial’ (STC 27/1987, de 27 de febrero, FJ 2). Las competencias de la diputación serán, pues, las que decidan atribuirle el Estado y las comunidades autónomas, cada cual en el marco de sus competencias, sin perjuicio de la garantía constitucional de la autonomía provincial [SSTC 214/1989, FJ 3 a), y 41/2016, FJ 9]. A este respecto, la doctrina constitucional ha precisado que las competencias instrumentales —aquellas que tienen al municipio por destinatario inmediato—, entroncan directamente con la Constitución: ‘el apoyo a los municipios radicados en su ámbito territorial’ constituye el núcleo de la actividad de la provincia, ‘en cuanto entidad local determinada por la agrupación de municipios (art. 141.1 C.E)’ cuya autonomía presenta ‘rasgos y perfiles específicos’ respecto de la municipal (STC 109/1998, de 21 de mayo, FJ 2)” (STC 111/2016, de 9 de junio, FJ 9).

Asimismo, “hay que tener en cuenta, que el art. 149.1.18 CE autoriza una legislación básica estatal que desarrolle ‘el apoyo a los municipios’

como ‘núcleo’ de la actividad de la provincia, ‘en cuanto entidad local determinada por la agrupación de municipios (art. 141.1 C.E)’ con autonomía constitucionalmente garantizada (STC 109/1998, de 21 de mayo, FJ 2). A su vez, las tareas provinciales de cooperación con (o asistencia al) municipio, lejos de vulnerar la autonomía municipal, contribuyen a facilitar su desarrollo efectivo, por lo que no pueden entenderse infringidos los arts. 137 y 140 CE” (STC 111/2016, FJ 11).

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

Es también doctrina constitucional que, al existir distintas entidades locales superpuestas sobre una misma base territorial, la definición del modelo de autonomía de cada una de ellas incidirá, necesariamente, en el resto, sin que desde el punto de vista constitucional, haya más limitaciones a la hora de configurar el modelo básico de autonomía que las que vienen determinadas por el respeto al contenido esencial de la autonomía provincial (STC 32/1981, de 28 de julio, FJ 3, y STC 103/2013, FJ 5). Por eso, como destacó en su momento la STC 27/1987, FJ 2, “dado que cada organización territorial dotada de autonomía es una parte del todo, no cabe deducir de la Constitución que, en todo caso, corresponda a cada una de ellas un derecho o facultad que le permita ejercer las competencias que le son propias en régimen de estricta y absoluta separación. Por el contrario, la unidad misma del sistema en su conjunto, en el que las diferentes entidades autónomas se integran, así como el principio de eficacia administrativa (art. 103.1 CE), que debe predicarse no solo de cada administración pública, sino del entero entramado de los servicios públicos, permiten, cuando no imponen, al legislador establecer fórmulas y cauces de relación entre unas y otras administraciones locales y de todas ellas con el Estado y las comunidades autónomas, en el ejercicio de las competencias que para la gestión de sus intereses respectivos les correspondan”.

b) La doctrina del Tribunal sobre las bases en materia de régimen local, manifestación de la competencia constitucionalmente atribuida al Estado para dictar las “bases del régimen jurídico de las administracio-

nes públicas” (artículo 149.1.18 CE), ha quedado recogida en la STC 41/2016, FJ 3 a), que se tiene aquí por reproducida.

En relación con ello, el art. 49.1.8 EAV dispone que la comunidad autónoma ostenta competencia exclusiva en materias de “régimen local, sin perjuicio de lo que dispone el número 18 del apartado primero del artículo 149 de la Constitución Española”. La STC 161/2013, de 26 de septiembre, FJ 3, afirma que “las competencias autonómicas en materia de régimen local son de desarrollo de las bases estatales, y el título que en esta materia otorga al Estado el artículo 149.1.18 CE no ha desaparecido por la modificación estatutaria y la calificación de la competencia como exclusiva”. Finalmente, en lo que a este proceso importa, el art. 65 EAV dispone que “una ley de Les Corts, en el marco de la legislación del Estado, que deberá ser aprobada por mayoría de dos tercios, podrá determinar la división comarcal, después de ser consultadas las entidades locales afectadas” (apartado primero) así como que “las comarcas son circunscripciones administrativas de la Generalitat y entidades locales determinadas por la agrupación de municipios para la prestación de servicios y gestión de asuntos comunes” (apartado segundo).

(...)

i) La comarca carece de garantía constitucional, sin perjuicio de su configuración como agrupación de municipios en el art. 152.3 CE, precepto que permite a los estatutos de autonomía establecer circunscripciones territoriales propias mediante la agrupación de municipios limítrofes. Por consiguiente, los estatutos de autonomía pueden, en atención a las peculiaridades de la correspondiente comunidad autónoma, prever o no la creación de comarcas (arts. 141.3 y 152.3 CE). El art. 65 EAV posibilita que una “ley de Les Corts, en el marco de la legislación del Estado, que deberá ser aprobada por mayoría de dos tercios”, pueda determinar la división comarcal. Eso implica que, en la Comunidad Valenciana, la comarca sea una entidad de carácter potestativo, en cuanto depende de la decisión del legislador autonómico y su existencia no viene directamente impuesta por el Estatuto de Autonomía. El apartado segundo considera a las comarcas tanto circunscripciones administrativas de la Generalitat como entidades locales determinadas por la agrupación de municipios para la prestación de servicios y gestión de asuntos comunes.

Por su parte, la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local configura tres tipos de agrupaciones supramunicipales: las comarcas (art. 42.1), las entidades metropolitanas (art. 43) y las mancomunidades (art. 44). La creación de agrupaciones municipales por parte de la comunidad autónoma, en razón de la incidencia que tiene en la autonomía local, solo

puede adoptarse cuando se den ciertos requisitos, previstos en los artículos 42 y 43 LBRL, concretados en la existencia de unos intereses comunes entre varios municipios que hagan necesaria la planificación conjunta y la coordinación de determinados servicios y obras. A partir de aquí, el legislador autonómico es, desde la perspectiva de la legislación estatal, libre de adoptar la decisión de crear agrupaciones municipales como lo es también para modificarlas o suprimirlas. En cuanto a las comarcas, el art. 42 LBRL atribuye a las comunidades autónomas, de acuerdo con lo dispuesto en sus respectivos estatutos, la potestad de crearlas en su territorio, respetando las condiciones previstas en el precepto. En lo que ahora importa, el art. 42.3 dispone que corresponde a las leyes de las comunidades autónomas determinar el ámbito territorial de las comarcas. Por lo que a las mancomunidades respecta, el art. 44 LBRL reconoce a los municipios el derecho a asociarse con otros para la ejecución en común de obras y servicios determinados de su competencia. Estas mancomunidades tienen personalidad y capacidad jurídicas para el cumplimiento de sus fines específicos y se rigen por sus estatutos propios que han de regular el ámbito territorial de la entidad, su objeto y competencia, órganos de gobierno representativos de los ayuntamientos mancomunados y recursos, plazo de duración y cuantos otros extremos sean necesarios para su funcionamiento. El procedimiento de aprobación de los estatutos de las mancomunidades se determinará por la legislación de las comunidades autónomas, ajustándose a las reglas previstas en el art. 44.4 LBRL.

ii) La doctrina constitucional también ha resaltado la diferente naturaleza de las comarcas y de las mancomunidades de municipios.

Respecto a las primeras, la STC 168/2016, de 6 de octubre, FJ 4 b), afirma que “la organización comarcal, esté o no prevista en los estatutos, puede ser objeto de legislación estrictamente autonómica. Tal legislación es, precisamente, la que puede establecer una regulación completa de la comarca, no limitada a las líneas fundamentales, aunque, naturalmente, respetando la legislación estatutaria y básica a este respecto, si es que existe. A su vez, hay que tener en cuenta que en este preciso ámbito la competencia básica estatal derivada del art. 149.1.18 CE es más estrecha y, por tanto, que la competencia estatutaria de las comunidades autónomas es más amplia: ‘las entidades locales no necesarias o contingentes, en general, y las de segundo grado (p. ej., comarcas), en particular’, ‘están dotadas de un fuerte grado de interiorización autonómica, sin que les alcance directamente la garantía constitucional de la autonomía municipal (art. 140 CE), provincial (art. 141.2 CE) e insular (art. 141.4 CE)’; ‘entran en cuanto a su propia existencia en el ámbito de disponibilidad de

las comunidades autónomas que dispongan de la correspondiente competencia’ [STC 41/2016, FJ 5, citando la STC 214/1989, FFJJ 4 b) y 15 a)]”. Por eso, aunque el legislador básico puede ocuparse asimismo en alguna medida de las “entidades locales no necesarias o contingentes”, en general, y en las de segundo grado, como las comarcas, queda excluida “la posibilidad de que el Estado las cree o mantenga en existencia, por decisión propia” (STC 179/1985, de 19 de diciembre, FJ 2).

Sobre las mancomunidades, la STC 103/2013, FJ 5 a), tras referirse al derecho de los municipios a asociarse entre sí en su doble vertiente de libertad de creación de mancomunidades y libertad de no ser obligados a asociarse o a permanecer en ellas, previsto en la Carta Europea de Autonomía Local (art. 19) y en la Ley de Bases del Régimen Local (art. 44.1), señala que las mancomunidades no son entidades locales constitucionalmente consagradas, si bien tampoco han sido configuradas por el legislador básico como entidades cuya existencia dependa de la voluntad de las comunidades autónomas. Las mancomunidades son entidades locales, pues de este modo las califica la Ley de Bases del Régimen Local al incluir su regulación dentro del título IV, dotadas de personalidad y capacidad independiente de la de los ayuntamientos mancomunados para el cumplimiento de los fines, pero, en la medida en que no son titulares de otros intereses que los de los municipios encomendantes, participan de la autonomía que constitucionalmente se predica de los entes locales que las forman. Por tanto, el derecho a promover la gestión mancomunada de los servicios públicos es, simplemente, una expresión o desarrollo de la autonomía que tienen constitucionalmente reconocida (arts. 137 y 140 CE) los municipios (STC 45/2017, de 27 de abril, FJ 4).

iii) Proyectando lo anteriormente expuesto al presente recurso, se debe concluir que la queja que plantean los recurrentes no puede ser acogida, en cuanto que falta su presupuesto, la identificación entre las mancomunidades de ámbito comarcal y las comarcas a las que hace referencia el Estatuto de Autonomía.

Las comarcas son, en las condiciones previstas en el Estatuto de Autonomía para la Comunidad Valenciana y en la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local, agrupaciones de carácter forzoso, que tienen su origen en la voluntad del legislador, esto es, en una imposición heterónoma que pretende la creación de un nuevo nivel territorial en la comunidad autónoma. En el caso del estatuto de autonomía, que el instrumento previsto para su creación sea una ley autonómica demuestra que se está ante algo más que una mera redistribución y traslación de competencias municipales, fin para el que se ajusta más la figura de la mancomunidad. La razón

es que la comarca integra la circunscripción territorial de la comunidad autónoma (art. 65.2 EAV) y posee una doble naturaleza, entidad local, por una parte, y división territorial de la Generalitat para la prestación de sus servicios, por otra, lo que se confirma a la vista de lo prevenido en el art. 53 de la Ley 8/2010, de 23 de junio, de régimen local de la Comunidad Valenciana. Las comarcas, en los términos que el legislador establezca, podrán asumir el desempeño de funciones que antes correspondían a los propios municipios o actuar como divisiones territoriales de la comunidad autónoma para el ejercicio descentralizado de las potestades propias de esta. Por otra parte, la asignación de competencias a las comarcas depende también de las leyes que las regulen, lo mismo que sucede con la composición y el funcionamiento de sus órganos de gobierno.

Así, la comarca supone la creación por ley de entes supramunicipales de carácter territorial y, en principio, generalizados a todo el territorio autonómico. Esta generalización se impone además, en tanto que, como acabamos de señalar, la comarca se configura estatutariamente no solo como entidad local formada por la agrupación de municipios, sino también como opción autoorganizativa propia de la comunidad autónoma (art. 65.2 EAV). En consecuencia, la inclusión de un municipio en el ámbito comarcal no depende de la voluntad de este, sino de la autonómica expresada en la norma prevista en el art. 65 EAV. Esto es, la comarca se crea por la comunidad autónoma y no es fruto del voluntario asociacionismo municipal en cuanto constituye una forma de integración forzosa de los municipios en un ente diferente.

Por el contrario, las mancomunidades son de carácter voluntario y expresión del derecho de asociación de los entes locales, fruto de una decisión autónoma. Las mancomunidades no se configuran como un escalón en la organización territorial de la comunidad, sino que se crean, caso por caso, por los municipios que voluntariamente así lo deciden. Se trata de mecanismos de cooperación horizontal de carácter asociativo, voluntarios e instrumentales. Es una fórmula organizativa que permite a los municipios colaborar entre sí para la prestación de servicios públicos [STC 41/2016, FJ 8 a)]. El Estatuto de Autonomía reconoce dicha posibilidad de manera genérica para el conjunto de administraciones públicas (art. 63.4), bien que sin hacer expresa referencia a las locales.

El examen de la norma impugnada confirma las conclusiones anteriores. En el caso concreto de las mancomunidades de ámbito comarcal, el art. 2 de la Ley 21/2018, aplicable, dada su ubicación sistemática, a todas las mancomunidades que la norma regula, recalca que se trata de asociaciones voluntarias de municipios, voluntariedad que confirma el art. 3.

Además, la Ley 21/2018 no impone la asociación de todas las entidades locales de una determinada demarcación territorial de las delimitadas en el anexo, para que la mancomunidad pueda ser calificada como de ámbito comarcal; basta que los municipios mancomunados sean, al menos, la mitad más uno de los municipios pertenecientes a dicha demarcación territorial [art. 12.2 c)], siempre que gestionen actividades y servicios públicos por lo menos a la mitad de los municipios asociados y que, en conjunto, sumen más de la cuarta parte de la población total de los municipios que integran la mancomunidad [art. 12.2 d)]. En suma, en cada una de la demarcaciones territoriales previstas en el anexo es posible que existan municipios integrados en una mancomunidad y otros que no. Por otro lado, la Ley 21/2018 no define el posible ámbito territorial de las mancomunidades como circunscripciones administrativas de la Generalitat, condición que sí reunirían las comarcas. Finalmente, tanto la determinación del ámbito competencial de las mancomunidades como su norma reguladora básica, los estatutos de la mancomunidad, dependen de la voluntad de los municipios que se asocian y no son determinados por el legislador, a diferencia de lo que ocurriría en el caso de las comarcas.

Por tanto, en la medida en que las mancomunidades de ámbito comarcal previstas en la Ley 21/2018 no pueden ser equiparadas a las comarcas, a cuya delimitación territorial se refiere el art. 65 EAV, ha de ser desestimado este motivo de inconstitucionalidad.