

# La constitucionalidad de las mancomunidades de ámbito comarcal de la Comunidad Valenciana

Análisis de la Sentencia del Tribunal Constitucional 105/2019, de 19 de septiembre

José Luis Reverter Valls

## RESUMEN

La Comunidad Autónoma Valenciana aprobó la Ley 21/2018, de 16 de octubre, de la Generalitat, de mancomunidades de la Comunitat Valenciana. El Tribunal Constitucional en su Sentencia 105/2019, de 19 de abril, declara la constitucionalidad de los artículos cuestionados por un grupo de Diputados del grupo parlamentario Popular en el Congreso de los Diputados en relación a la nueva clase de mancomunidades de ámbito comarcal.

**Palabras clave:** Tribunal Constitucional, Diputaciones Provinciales, mancomunidades de municipios, comarcas, autonomía local, teoría de la garantía institucional de la autonomía local.

## ABSTRACT

The Valencian Autonomous Community approved Law 21/2018, of October 16, of the Generalitat, of associations of municipalities of the *Comunitat Valenciana*. The Constitutional Court in its Judgment 105/2019, of April 19, declares the constitutionality of the articles questioned by a group of Deputies of the Popular parliamentary group in the Congress of Deputies in relation to the new class of associations of municipalities of *comarcal* scope.

**Keywords:** Constitutional Court, intermediate local governments (Diputaciones Provinciales), voluntary associations of municipalities, *comarcas*, local autonomy, theory of institutional guarantee of local autonomy.

## SUMARIO

I. ANTECEDENTES. II. OBJETO DE CONTROVERSIAS. 1. ARGUMENTACIÓN DE LOS RECURRENTES. 2. ALEGACIONES DE LAS INSTITUCIONES AUTONÓMICAS. A. Cortes Valencianas. B. Generalitat Valenciana. III. LA DECISIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. IV. BIBLIOGRAFÍA.

### I. ANTECEDENTES

Recientemente fue aprobada la Ley 21/2018, de 16 de octubre, de la Generalitat, de mancomunidades de la Comunitat Valenciana (objeto de corrección de errores publicada en el *Boletín Oficial de la Comunidad Valenciana* núm. 8432 de 27 de noviembre de 2018 y en el *Boletín Oficial del Estado* núm. 10 de 11 de enero de 2019; y de modificación de su Disposición Adicional 2ª por la Ley 9/2019, de 23 de diciembre, de la Generalitat, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera y de organización de la Generalitat).

Según su exposición de motivos su objetivo «[...] es fomentar el desarrollo de las mancomunidades y de los municipios, configurando a estas como un eje básico en la prestación de servicios a los ciudadanos [...]», y en consecuencia «se pretende dotar a las mancomunidades de un régimen jurídico más completo y, partiendo de la heterogeneidad en su composición, llevar a cabo una regulación más detallada en cuanto a su diferente catalogación, atendiendo a su capacidad de gestión, y la adecuación de su ámbito territorial a la demarcación territorial correspondiente».

En atención a dicha heterogeneidad el legislador valenciano regula en diversos artículos de su texto el régimen jurídico una nueva figura bajo la denominación de «mancomunidades de ámbito comarcal». De su importancia deja constancia la propia exposición de motivos al caracterizarlas de pieza básica en una doble vertiente «[...] por un lado, como estructura asociativa estable y sólida para la mejora de los servicios ofrecidos a los ciudadanos y de su participación en los asuntos públicos y, por otro lado, la de convertirlas en la referencia básica para la implementación de las políticas y servicios del resto de administraciones públicas de la Comunitat Valenciana».

Esta figura ha generado cierta controversia como da muestra la Sentencia que se comenta. La misma se ha dictado con motivo del recurso de inconstitucionalidad núm. 344-2019 planteado por ciento quince Diputados del Grupo parlamentario Popular en el Congreso de los Diputados contra los arts. 2.3, 12, 13 a 17, 36, 50, apartados segundo, tercero, cuarto y quinto; la disposición transitoria única, párrafo segundo, y el anexo de la citada Ley de Mancomunidades.

Con carácter previo, no obstante, cabe recordar que las Mancomunidades de municipios, instituciones de gran recorrido histórico y amplia implementación, vienen reconocidas en el art. 3.2.d) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local como Entidades Locales. Se trata de Entidades de base asociativa para la ejecución en común de obras y servicios determinados de la competencia de los municipios que la integran (que no pueden abarcar la totalidad de la de aquellos según lo establecido en el art. 35.2 del TRRL 781/1986, de 18 de abril), y que encuentran su regulación básica en dicho texto legal esencialmente en los arts. 4.3 (referente a las potestades administrativas de que pueden ser investidas), 44 (expresión del derecho de asociación municipal, personalidad y capacidad jurídica, Estatutos: contenido mínimo y reglas básicas procedimentales para su aprobación, procedimiento similar para la modificación y supresión de Mancomunidades y posibilidad de integración de municipios de distintas CC AA siempre que lo permitan las normativas respectivas), y 47.2.g) que establece el quorum de mayoría absoluta del número legal de miembros del Pleno de la Corporación (entiéndase de cada uno de los municipios que las conformen) para la creación, modificación o disolución de mancomunidades así como la adhesión a las mismas y la aprobación y modificación de sus Estatutos<sup>1</sup>.

## II. OBJETO DE CONTROVERSIAS

### 1. ARGUMENTACIÓN DE LOS RECURRENTES

Como se expone en los antecedentes de la sentencia, la demanda por motivos de argumentación agrupa los artículos impugnados en los dos bloques siguientes:

a) En el primero de ellos se encuentran los arts. 2.3, 12 y anexo (así como también los arts. 13 a 17 y el párrafo segundo de la Disposición Transitoria única, por conexión con los anteriores).

Con objeto de centrar la cuestión cabe recordar el contenido de los mismos:

- El art. 2.3 contempla la posibilidad de que las mancomunidades puedan solicitar la calificación de mancomunidades de ámbito comarcal, siempre y

.....

1 Como aproximación a la evolución histórica de las Mancomunidades de municipios se puede consultar el trabajo de BEATO ESPEJO, M. (1998). Más reciente, sobre la distribución y competencias de las Mancomunidades municipales desde una perspectiva estadística son interesantes los estudios de RIERA I FIGUERAS, P. *et al.* (2005) y RODRÍGUEZ ÁLVAREZ, J.M. (2010).

cuando cumpla con los requisitos y procedimientos previstos, y en especial que su ámbito territorial se circunscriba a alguna de las demarcaciones territoriales que figuran en el anexo de la ley, o en su caso a las que determine la legislación sobre delimitación comarcal que las regule.

- El art. 12 regula ciertos aspectos del procedimiento, como la iniciativa a solicitud de la respectiva mancomunidad, el órgano competente para declararla y los requisitos que deben cumplir las solicitantes (cabe recordar el apdo. d, de su punto 4 ha sido objeto de corrección de errores suprimiendo la referencia *in fine* relativa que el Consell, mediante un decreto, podría actualizar el número de áreas que habilitarían a la calificación de comarcal de una mancomunidad).
- Los arts. 13 a 17, desarrollan propiamente los procedimientos sobre la materia bajo los respectivos epígrafes de solicitud de calificación de mancomunidad de ámbito comarcal, resolución de la calificación, publicación y registro, causas de la pérdida de calificación de ámbito comarcal de una mancomunidad y procedimiento de pérdida de calificación de ámbito comarcal de una mancomunidad.
- El párrafo segundo de la Disposición Transitoria Única establece que no está sometido a plazo limitativo alguno la solicitud de calificación de mancomunidad de ámbito comarcal que realice cualquiera de las mancomunidades preexistentes a la entrada en vigor de la Ley.
- Por último el anexo recoge el listado de demarcaciones territoriales y municipios que lo integran a los efectos de las futuras solicitudes que realicen las mancomunidades para su calificación como de ámbito comarcal.

Para los recurrentes la regulación contenida en el articulado citado «supone: (i) la asimilación de las mancomunidades a las comarcas, cuando las primeras son entidades locales de base asociativa municipal para el ejercicio eficiente de las propias competencias de los municipios y las segundas, entidades locales con limitaciones respecto de las competencias municipales y al tiempo circunscripciones territoriales autonómicas; (ii) la realización efectiva de una delimitación territorial de facto por medio de la división comarcal ya establecida en el anexo de la Ley que no puede hacerse por ley ordinaria; (iii) la elusión de las exigencias legales establecidas en la normativa autonómica estatutaria para establecer la mencionada comarcalización; (iv) la atribución de competencias a las mancomunidades comarcales que vulnera las limitaciones impuestas a las comarcas y va en detrimento de las competencias de otras entidades locales, en particular, de los municipios y las provincias; (v) la restricción de la libertad de agrupación y asociación de los municipios en favor de una facultad discrecional o criterio de oportunidad de la comunidad autónoma».

Se observa en las alegaciones la importancia que los recurrentes dan a la asimilación de la nueva figura de mancomunidades comarcales con la Comarca propiamente dicha. De ser así igualmente se infringiría el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana por cuanto su art. 65.1 exige una mayoría de dos tercios para determinar por Ley la división comarcal.

b) El segundo bloque de artículos impugnados incluye al art. 36 que regula los deberes de cooperación y colaboración de la Generalitat y las Diputaciones Provinciales con las mancomunidades, especialmente en el ámbito subvencional y económico-financiero; y a los apartados segundo, tercero y cuarto, del art. 50 que contemplan medidas de apoyo y fomento de dichas Administraciones de ámbito territorial superior con las mancomunidades en general y las de ámbito comarcal en particular.

Los recurrentes estiman por una parte que las previsiones del art. 36 vulneran la garantía de la autonomía provincial contemplada en la Constitución Española (art. 137 y 141) y asimismo lo establecido en los arts. 36.2 y 42.4 de la Ley Reguladora de Bases de Régimen Local (normativa básica), lo que, a su vez, supone su inconstitucionalidad mediata por infracción del art. 149.1.18 CE.

Por lo que respecta al segundo de los artículos, el 50, estiman que contravienen igualmente «el art. 36 LBRL, en relación con el art. 26.3 de la misma norma, y, por tanto, al art. 149.1.18 CE, así como a los arts. 137 y 141 CE», al darle un tratamiento preferente o prioritario en los planes provinciales de cooperación a las mancomunidades, en especial a las de ámbito comarcal, en detrimento de los municipio.

A efectos de centrar la cuestión discutida brevemente recordamos que el art. 36 de la LRBRL regula las competencias propias de las Diputaciones Provinciales, si bien el art. 26.3 del mismo texto legal dispone que la asistencia por parte de estas se dirigirá preferentemente al establecimiento y adecuada prestación de los servicios mínimos municipales enunciados en el punto 1 de este último artículo citado.

## 2. ALEGACIONES DE LAS INSTITUCIONES AUTONÓMICAS

### A. Cortes Valencianas

A la vista del recurso de inconstitucionalidad interpuesto y de las argumentaciones de los recurrentes a las que anteriormente hemos hecho referencia, el Letrado de las Cortes Valencianas realizó las siguientes alegaciones:

a) En primer lugar y por razones formales planteó la inadmisión del recurso al considerar que las personas que lo interponen no quedaron suficientemente

identificadas como comisionados y por tanto existía una falta de legitimación para recurrir, conforme los requisitos establecidos en el art. 82.1 de la LOTC.

Anticipamos que el TC desestimó la misma al entender que se acompañaba al recurso un poder general para pleitos que cumplía con las exigencias previstas en el art. 82.1 de la LOTC. Asimismo se acompañaba además de un documento acreditativo de la voluntad impugnatoria de ciento quince diputados, apoderando solidariamente a dos de los tres diputados de ese grupo que encabezaban como comisionados el escrito de interposición del recurso de inconstitucionalidad.

b) Siguiendo la misma sistemática que el recurso planteado, por lo que respecta al primer bloque de preceptos impugnados, se aduce que la expresión «comarca», por referencia a las mancomunidades comarcales, es simplemente una mera demarcación geográfica y que la nota de voluntariedad en la creación de la mancomunidad y solicitud de calificación como comarcal supone la constitucionalidad del articulado impugnado<sup>2</sup>.

c) En cuanto al segundo de los bloques de preceptos impugnados, se rechaza asimismo la inconstitucionalidad que se predica por los recurrentes de los arts. 36 y 50 de la Ley 21/2018, de 16 de octubre, de la Generalitat, de mancomunidades de la Comunitat Valenciana.

Por lo que respecta al primero de los artículos que se mencionan se afirma por el representante de las Cortes Valencianas que forma parte de las competencias del gobierno autonómico la coordinación de las competencias provinciales, tal y como nos recuerda la STC 27/1987, de 27 de febrero), pudiendo asimismo adoptar compromisos de financiación de las actividades y servicios que presten las mancomunidades con cargo a su presupuesto y el de las Diputaciones Provinciales.

Basándose en la doctrina que emana de la misma Sentencia citada se niega asimismo que el art. 50 de la Ley de Mancomunidades de la Comunidad Valenciana lesione la autonomía provincial. Efectivamente, dicha Sentencia en su

.....

2 Cabe recordar al respecto que el Estatuto de la Comunidad Valenciana, define en su artículo 65.2 a las Comarcas como «circunscripciones administrativas de La Generalitat y Entidades Locales determinadas por la agrupación de municipios para la prestación de servicios y gestión de asuntos comunes». El Letrado de las Cortes Valencianas, en su escrito de alegaciones pone de manifiesto que la Ley 21/2018, de 16 de octubre, de la Generalitat, de mancomunidades de la Comunitat Valenciana en ningún momento caracteriza a las Mancomunidades como circunscripción administrativa de la Generalitat, elemento que resulta esencial para su diferenciación.

Fundamento Jurídico (FJ) 2 nos recuerda que «la concreta configuración institucional de la autonomía provincial corresponde al legislador, incluyendo la especificación del ámbito material de competencias de la entidad local, así como las fórmulas o instrumentos de relación con otras entidades públicas y el sistema de controles de legalidad constitucionalmente legítimos. En primer término, la Ley 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 y sin más límite que el del reducto indispensable o núcleo esencial de la institución que la Constitución garantiza. Incluso, como los propios recurrentes admiten, el legislador puede incidir en la definición de los intereses provinciales y de las competencias que su gestión autónoma comporta «para acomodar esta pieza de nuestra estructura jurídico-política a otras entidades autonómicas de nueva creación» (STC 32/1981, FJ 3)».

## B. Generalitat Valenciana

Los argumentos para la desestimación del recurso del abogado de la Generalitat Valenciana, resumidamente fueron los siguientes:

a) En primer lugar alegó la falta de suficiente fundamentación del recurso. Esta alegación, como veremos, es desestimada por el Tribunal salvo en lo que respecta a parte de los arts. 36 y 50, que se consideran no suficientemente fundamentado el recurso.

b) Al respecto de los preceptos impugnados que se engloba en el primer bloque ya mencionado, en la misma línea que el Letrado de las Cortes Valenciana se niega que la Ley 21/2018 haya asimilado las mancomunidades a las comarcas, realizando de facto una división del territorio de la comunidad autónoma en comarcas. Al contrario, mantiene las diferencias entre ambas, más concretamente el carácter asociativo y voluntario de las Mancomunidades, siendo las de ámbito comarcal un categoría o tipo de ellas.

Asimismo se rechaza que la Ley citada haya procedido a aprobar una división comarcal del territorio sino más bien unas demarcaciones territoriales a los solos efectos de que las mancomunidades que cumplan con los requisitos establecidos en dicho texto legal puedan solicitar el reconocimiento de «mancomunidades de ámbito comarcal».

c) En lo referente a los arts. 36 y 50, se niega que de la redacción de los mismos se derive lesión alguna de las competencias básicas provinciales, habiéndose regulado solamente las relaciones entre las mancomunidades con las otras administraciones públicas territoriales en la Comunidad Autónoma y la diversa ti-

pología de mancomunidades. Se niega asimismo que de su regulación se derive privilegio alguno para las mancomunidades de ámbito comarcal, puesto que la inclusión en los planes de subvenciones de la Generalitat Valenciana y las Diputación Provinciales se prevén en referencia a todas las mancomunidades, no solo a las de aquella clase en concreto. En cualquier caso los beneficios y medidas de fomento en favor de las de ámbito comarcal se contemplan y aplican en atención a los servicios a prestar y el número de municipios asociados.

### III. LA DECISIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Expuestas las alegaciones de las partes, el Tribunal Constitucional concluye que los preceptos impugnados son constitucionales en base a la siguiente estructura argumentativa:

a) El principio de autonomía local desde la perspectiva de su garantía institucional «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». Le corresponde al legislador, respetando dicho mínimo, su configuración la cual puede ser diversa.

En el caso concreto de la provincia dicho núcleo mínimo lo constituye la competencia de apoyo a los municipios de su ámbito territorial, correspondiendo al legislador estatal y autonómico su concreción.

Por otra parte, debe tenerse en cuenta que la existencia de diversas entidades locales superpuestas en un mismo territorio lleva a que el modelo de autonomía que se elija para cada una de ellas incida necesariamente en la de las restantes.

b) En segundo lugar, el hecho de que las Comunidades Autónomas, entre ellas la valenciana, recojan como competencia exclusiva de las mismas la materia de régimen local debe entenderse siempre en el marco de respeto y desarrollo de las bases estatales<sup>3</sup>.

.....

3 En este sentido el art. 49.1.8º de Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, establece que le compete en exclusiva a la Generalitat Valenciana la materia de «Régimen local, sin perjuicio de lo que dispone el número

La naturaleza jurídica de las mancomunidades de municipios y comarcas es diferente. La libertad en su doble vertiente, positiva de creación y negativo de no ser obligados a asociarse o permanecer en ellas constituye un rasgo esencial de las primeras (siendo a su vez expresión de la autonomía local de los municipios que las integran).

Constatado que las normas impugnadas respetan la voluntariedad en la solicitud, integración y abandono de las Mancomunidades de ámbito comarcal, y que tampoco se dificulta a los municipios la libre asociación en mancomunidades que no tengan ese carácter, el Alto Tribunal desestima dicho motivo de inconstitucionalidad. En este sentido se resalta en la fundamentación que la intervención autonómica se limita a la comprobación de los requisitos establecidos en el art. 12 de la Ley 21/2018, de 16 de octubre. Se trataría de una actividad reglada en forma de resolución administrativa que en su caso podrá ser objeto de impugnación ante la jurisdicción ordinaria de infringir el ordenamiento jurídico (también desde la perspectiva de la autonomía local).

Consecuentemente con lo anterior, al tratarse las Mancomunidades reguladas en la Ley cuestionada de entes locales diferenciados de las comarcas, también decae la tacha de inconstitucionalidad por vulneración del art. 42.4 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, el cual dispone que «la creación de las comarcas no podrá suponer la pérdida por los municipios de la competencia para prestar los servicios enumerados en el artículo 26, ni privar a los mismos de toda intervención en cada una de las materias enumeradas en el apartado segundo del artículo 25».

c) Se desestima directamente la inconstitucionalidad de los apdos. 2, 4, 5 y 7 del art. 36 y apdo. 3 del art. 50 de la Ley 21/2018, de 16 de octubre, de la Generalitat, de Mancomunidades de la Comunitat Valenciana, por insuficiente argumentación de los recurrentes<sup>4</sup>.

.....

18 del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución Española. Alteraciones de los términos municipales y topónimos».

4 También se aprecia una débil argumentación de los recurrentes respecto a la inconstitucionalidad del apdo. 5 del art. 50, al que se le achaca vulnerar la autonomía provincial. El Tribunal Constitucional en su FJ 7.d) desestima la misma «sin necesidad de un detenido esfuerzo argumental» puesto que «El precepto se limita a formular un genérico mandato de participación de estas mancomunidades en los programas y actuaciones que hayan de realizarse en su ámbito territorial, mandato que ha de ser concretado por la propia diputación, que es la que, por otra parte, debe 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».

d) Por lo que respecta a las medidas económico-financieras y de fomento contempladas en los arts. 36 y 50 cuestionados, se estiman asimismo constitucionales. En este sentido el Tribunal Constitucional argumenta que:

- La obligación que establece el apdo. 1 del art. 36 relativa a la obligación de la Generalitat y de las Diputaciones Provinciales de integrar a las mancomunidades en sus planes estratégicos de subvenciones, «se integra con naturalidad en las funciones de apoyo y asistencia a los municipios, que son propias de las diputaciones provinciales, así como que los intereses de las mancomunidades son los de los entes locales mancomunados, siendo un instrumento fundamental para la «gestión compartida» (art. 26.2 LBRL) en el contexto de un estado compuesto, en general, y de un mapa local caracterizado por la proliferación de municipios pequeños, en particular». Por otra parte también se aprecia que dicha obligación se dispone en relación a todas las Mancomunidades, no solo a las de ámbito comarcal, y por otra parte se trata de una obligación general que debe ser concretada en cada convocatoria.
- Tampoco es inconstitucional el apdo. 3 del art. 36, el cual dispone que «se determinará reglamentariamente, mediante un decreto del Consell, cuando corresponda competencialmente, que las mancomunidades de ámbito comarcal tengan carácter prioritario para beneficiarse de partidas económicas correspondientes a determinados fondos. Entre estas, se prestará especial atención a las que reúnan entre sus integrantes un alto número de pequeños municipios». El Tribunal sentenciador entiende al respecto que la remisión al Decreto del Consell no supone por sí misma vulneración de la autonomía local, pero además no establece que las partidas económicas se destinen exclusivamente a las mancomunidades de ámbito comarcal.

Por otra parte, las partidas a las que se refiere son autonómicas (teniendo en cuenta su conexión con el apdo. 4 del mismo artículo) lo que no plantea conflicto alguno con la autonomía provincial, como tampoco lo plantea en dicho sentido el apdo. 6 del mencionado artículo por cuanto hace referencia a decisiones presupuestarias autonómicas financiadas con sus propios recursos con destino a medidas de fomento y apoyo a las mancomunidades de ámbito comarcal.

- El apdo. 8 del art. 36 dispone que «las diputaciones provinciales deben articular una colaboración permanente, estable y sostenida con las mancomunidades para hacer efectiva la prestación de servicios. En particular, las diputaciones provinciales contarán necesaria y prioritariamente con las mancomunidades de ámbito comarcal para la prestación de los servicios obligatorios y esenciales, así como para la modernización de la gestión de

los pequeños municipios». Tampoco se encuentra en él tacha de inconstitucionalidad por infracción de la autonomía provincial. En palabras del propio Tribunal Constitucional «la prioridad a la que alude ha de entenderse en el sentido de que no permite excluir la colaboración con otros entes locales, ha de referirse a las actividades y servicios a las que alude el art. 12.2.d) y debe ser concretada por la diputación provincial en la forma que estime oportuna».

Desde la perspectiva de la autonomía provincial dichas medidas de colaboración deben encuadrarse dentro de las competencias básicas provinciales de apoyo y asistencia a los municipios, en la medida en que la mancomunidad es creada para la gestión de actividades y servicios públicos de la competencia de aquellos que la integran. Como dice el Alto Tribunal «la mancomunidad responde a la potestad de autoorganización local y que los intereses de la mancomunidad son, en realidad, los de los municipios consorciados a los que la diputación provincial ha de prestar apoyo y asistencia» (FJ 8.e).

- Para finalizar, igualmente se declaran constitucionales los apdos. 2 y 4 del art. 50 de la Ley 21/2018<sup>5</sup>.

El apdo. 2, dispone que «la Generalitat y las diputaciones provinciales prestarán especial asesoramiento y apoyo a las mancomunidades de ámbito comarcal. Igualmente, siempre que resultara posible, prestarán asesoramiento y apoyo al reconocimiento de ámbito comarcal de las mancomunidades ya existentes que no tengan tal carácter». Entiende el Tribunal sentenciador que lejos de lesionar la autonomía provincial dicha redacción respeta la garantía institucional de la misma (que como se ha tenido ocasión de recordar permite diversas configuraciones legales siempre y cuando respeten su contenido esencial) puesto que lo que se persigue es fomentar fórmulas cooperativas para la prestación de determinados servicios municipales, siendo además que no se restringe las competencias de la Diputaciones Provinciales sino al contrario se les asigna una nueva.

Por lo que respecta al apdo. 4 del mismo artículo, se rechaza que vulnere la autonomía provincial y lo dispuesto en el art. 36.2.a) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (referente a los Planes Provinciales anuales de cooperación de obras y servicios de competencia municipal).

.....

- 5 Respecto a los apdos. 3 y 5 de dicho artículo cabe remitirse a los comentarios anteriormente realizados sobre su falta o escasa argumentación.

Dicho apdo. 4 dispone que «las inversiones propuestas por las mancomunidades que supongan ejecución de obras y servicios en beneficio de varios municipios tendrán carácter prioritario en los planes provinciales de obras y servicios, así como dentro de los programas y planes de inversiones de los distintos departamentos de la Generalitat. A estos efectos, dichos planes y programas deberán contar con un apartado destinado a obras y servicios de interés intermunicipal que sean realizados o prestados por las citadas entidades». Ni la autonomía provincial se agota con la aprobación anual de los planes de obras y servicios, ni la redacción elimina la capacidad de intervención y decisión de las Diputaciones Provinciales al respecto de ellos u otras fórmulas de cooperación económica. Es más, dichas instituciones conservan la decisión final de cómo se integra el criterio de prioridad al que hace referencia este apartado, mediante las fórmulas de valoración y ponderación de los proyectos de obras y servicios que resulten aprobadas. Hay que tener en cuenta, por otra parte, que la prioridad se refiere a las inversiones propuestas por todas las mancomunidades, no solo las de ámbito comarcal, y que pese a condicionarse la decisión provincial se hace en beneficio o protección de los intereses de los municipios que las integran.

#### IV. CONCLUSIONES FINALES

PRIMERA. El Tribunal Constitucional basa la Sentencia que comentamos en los siguientes argumentos principales:

1) En primer lugar, en el entendimiento de la autonomía local en general y la provincial en particular, contemplada en nuestra Constitución actual, desde la teoría de la garantía institucional que encuentra en nuestro país sus primeras manifestaciones académicas y jurisprudenciales en los primeros años de la década de los 80 del siglo pasado<sup>6</sup>.

El TC en el FJ 3º de su famosa Sentencia 32/81, de 28 de julio, recalcó que «[...] la garantía institucional no asegura un contenido concreto o un ámbito competencial determinado y fijado de una vez por todas, sino la preservación de una institución en términos reconocibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar. Dicha garantía es desconocida cuando la institución es limitada, de tal modo que se la priva prácticamente de sus posibilidades de existencia real como institución para convertirse en un

.....

6 Cabe mencionar al respecto los trabajos de EMBID IRUJO, A. (1981), PAREJO ALFONSO, L.J. (1981) y MARTÍN MATEO, R. (1981).

simple nombre». La configuración concreta de las instituciones locales se difiere al legislador que en nuestro régimen jurídico local «bifronte» es el estatal a través de su normativa básica y el autonómico en el ejercicio de sus competencias desarrollo normativo y ejecución (sin perjuicio de otras materias sectoriales conexas que tenga atribuidas). En definitiva, no hay un único modelo de Ayuntamiento o de Diputación Provincial sino un abanico amplio de opciones de configuración por el legislador con el límite del respeto al núcleo esencial de la autonomía local. Dicho núcleo esencial (concepto jurídicamente indeterminado) evidentemente se traduce en potestades y competencias en las que se plasma su derecho de participación en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen. En el caso de las Diputaciones Provinciales, el TC en el FJ 2 de su Sentencia 109/1998, de 21 de mayo, consideró como núcleo esencial de su autonomía la actividad de apoyo a los municipios de su ámbito territorial mediante «[...] 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».

Por otra parte, resulta evidente que no se puede considerar la autonomía de las instituciones locales como compartimentos estancos e impermeables a toda incidencia por parte de otros niveles de gobierno. La coexistencia en un mismo ámbito territorial de diversas instituciones titulares de competencias ya de por sí lo hace impensable. En este sentido cabe citar la STC 109/1998, de 21 de mayo (que trató justamente cuestiones relativas a los Planes de Obras y Servicios Provinciales), que en FJ 10 afirmó que «[...] la autonomía financiera, en la vertiente del gasto, de la que gozan los entes locales, –esto es, la capacidad genérica de determinar y ordenar, bajo su propia responsabilidad, los gastos necesarios para el desempeño de sus competencias– puede ser restringida por el Estado y las Comunidades Autónomas dentro de los límites establecidos en el bloque de la constitucionalidad, tal como sucede en este caso en virtud de las facultades coordinadoras que ostenta la Generalidad de Cataluña con la cobertura del Plan Único de Obras y Servicios».

2) En segundo lugar, en el señalamiento de la voluntariedad asociativa como elemento distintivo de la naturaleza de las Mancomunidades de Municipios, entidades estas que «[...] si bien no son *entidades locales constitucionales consagradas*, están directamente relacionadas con los intereses de los municipios mancomunados y, con ello, con la garantía de la autonomía local (art. 137 CE)» (FJ 5, STC 41/2016, de 3 de marzo).

3) Por último, en la diferenciación entre el término prioridad y exclusividad. Con respecto al art. 36 de la Ley 21/2018, ni lo dispuesto en su apdo. 3 referente a la determinación reglamentaria de cuando las Mancomunidades de ámbito

comarcal serán beneficiarias prioritarias de partidas económicas, ni lo establecido en su apdo. 8 sobre la obligación de las Diputaciones Provinciales de contar necesaria y prioritariamente con aquellas para la prestación de los servicios obligatorios y esenciales municipales, y la modernización de los pequeños municipios, debe entenderse respectivamente como que dichas partidas se destinen exclusivamente a ese tipo de Mancomunidades o que se impida la colaboración con otra clase de entes locales.

SEGUNDA. Constatado por el Tribunal Constitucional la adecuación de la normativa controvertida a dichos principios, la consecuencia esperable e inevitable es el rechazo de la inconstitucionalidad de los mismos. Cuestión bien distinta es el control de la concreta ejecución de la normativa, esto es, de las disposiciones y resoluciones administrativas que se aprueben y dicten para su desarrollo y cumplimiento. Estas a su vez pueden infringir el ordenamiento jurídico o lesionar la autonomía local pero su conocimiento corresponde a la jurisdicción ordinaria.

TERCERA. En otro orden de cosas, difícilmente se puede augurar el éxito en la implantación en la Comunidad Valenciana de las Mancomunidades de ámbito comarcal. Evidentemente las cuestiones de financiación pesan mucho pero no se puede desdeñar cierta oposición que ha ocasionado la aprobación de la Ley 21/2018, de 16 de octubre, de la Generalitat, de mancomunidades de la Comunitat Valenciana. Por otra parte, no solo se da el enfrentamiento entre dos bloques políticos sino que también nos encontramos ante una diversidad sociológica y territorial importante.

## V. BIBLIOGRAFÍA

- BEATO ESPEJO, Manuel (1998): «Evolución histórica y régimen jurídico de las mancomunidades de municipios su tratamiento en la Comunidad Autónoma de Extremadura», *Anuario de la Facultad de Derecho*, 16, pp. 17-50.
- EMBED IRUJO, Antonio (1981): «Autonomía municipal y Constitución: aproximación al concepto y significado de la declaración constitucional de autonomía municipal», *Revista Española de Derecho Administrativo*, 30, pp. 437-470.
- MARTÍN MATEO, Ramón (1981): «Autonomía local y el sistema normativo español», *Revista de Administración Pública*, 94, pp. 53-88.
- PAREJO ALFONSO, Luciano José (1981): *Garantía institucional y autonomías locales*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1981, 167 pp.
- RIERA I FIGUERAS, Pilar / AMER CAPDEVILA, Cristian / VILAPLANA, Verónica / HAAS, Carlos (2005): «Las Mancomunidades en España», *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 39, pp. 151-176.

RODRÍGUEZ ÁLVAREZ, José Manuel (2010): «Estructura institucional y organización territorial local en España: fragmentación municipal, asociacionismo confuso, grandes ciudades y provincias supervivientes», *Política y sociedad*, vol. 47, 3, pp. 67-91.