

La coordinación autonómica de las Diputaciones Provinciales en materia de servicios sociales en la Comunidad Valenciana

José Luis Reverter Valls

RESUMEN

La Ley 3/2019, de 18 de febrero, de la Generalitat, de Servicios Sociales Inclusivos de la Comunitat Valenciana, tiene como objetivo la implantación de un nuevo modelo de servicios sociales en dicho territorio. Uno de los aspectos más conflictivos es la coordinación autonómica de las Diputaciones Provinciales en lo referente al ejercicio de sus competencias. Al respecto el Tribunal Constitucional en su Sentencia 82/2020, de 15 de julio, ha declarado la inconstitucionalidad parcial de sus disposiciones transitorias cuarta y quinta.

Palabras clave: Ley Valenciana de Servicios Sociales Inclusivos; Tribunal Constitucional; Diputaciones Provinciales; garantía constitucional de la autonomía local; coordinación interadministrativa.

ABSTRACT

Law 3/2019, of February 18, of the Generalitat, on Inclusive Social Services of the Valencian Community, aims to implement a new model of social services in this territory. One of the most conflictive

aspects is the regional coordination of the *Diputaciones Provinciales* in relation to the exercise of their powers. In this regard, the Constitutional Court in its Judgment 82/2020, of July 15, has declared the partial unconstitutionality of its Fourth and Fifth Transitory Provisions.

Keywords: Valencian Law of Inclusive Social Services; Constitutional Court; intermediate local governments (*Diputaciones Provinciales*); constitutional guarantee of local autonomy; interadministrative coordination.

SUMARIO

I. ANTECEDENTES. II. OBJETO DEL RECURSO Y ALEGACIONES DE LOS RECURRENTES. III. LA DECISIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. IV. CONCLUSIONES. V. BIBLIOGRAFÍA.

I. ANTECEDENTES

Desde la crisis económica de 2008 los servicios sociales han cobrado, si cabe, mayor relevancia de la que ya tenían. El desempleo que arrastramos en nuestro país, podría decirse de carácter sistémico, ha terminado por abocar a una parte de la población a situaciones de necesidad e incluso de exclusión social.

En el ámbito de la Comunidad Autónoma Valenciana diversas voces pusieron de manifiesto la necesidad de adecuar el sistema y estructura de los servicios sociales y su financiación a la realidad actual¹. Fruto de ello es la Ley 3/2019, de 18 de febrero, de la Generalitat, de Servicios Sociales Inclusivos de la Comunitat Valenciana, que deroga la Ley 5/1997, de 25 de junio, por la cual se regula el Sistema de Servicios Sociales en el ámbito de la Comunitat Valenciana². En su propia exposición de motivos, se reconoce que el sistema de servicios sociales vigente en dicha Comunidad Autónoma, fruto del marco normativo ante-

.....

1 Al respecto de la Comunidad Valenciana, MONTAGUD MAYOR puso de manifiesto que los datos sobre vulnerabilidad, pobreza y servicios sociales, apuntaban a la debilidad del sistema, «lo que le habría impedido contrarrestar las manifestaciones más extremas de la crisis y paliar sus necesidades vitales». MONTAGUD MAYOR, X. (2018) pp. 66-67.

2 Se puede consultar el expediente del Anteproyecto de Ley en http://inclusio.gva.es/es/expedients-normativa-tramitada/-/asset_publisher/QayBz1vLUQvI/content/lei-3-2019-de-18-de-febrer-de-la-generalitat-de-serveis-socials-inclusius-de-la-comunitat-valenciana-.

Cabe recordar que la citada norma ha sido objeto de modificación hasta la fecha en dos ocasiones: por las Leyes 9/2019, de 23 de diciembre y 3/2020, de 30 de diciembre, ambas de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera y de organización de la Generalitat.

rior «... tiene varias disfuncionalidades, entre las cuales destacan, por un lado, la inexistencia de un sistema coherente y organizado, que ha dado lugar a una provisión inicua de los servicios sociales en función de la situación financiera, social y geográfica de cada municipio. La fragmentación del sistema se ha traducido en una disparidad en la provisión de servicios sociales que impide la coordinación y la evaluación conjunta de estos».

Siendo los servicios sociales una competencia asumida con carácter exclusivo por la Comunidad Valenciana en su Estatuto de Autonomía aprobado por la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, (artículo 49.1 24.^a de su redacción actual), no obstante la participación de los entes locales en la prestación y sostenimiento de dichos servicios es tradicionalmente intensa, especialmente en el caso de los municipios, bien individualmente, bien asociados con otros en mancomunidades.

A este respecto cabe recordar que la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local dio una nueva redacción a los artículos 25.2, 26.1 c) y 27.3 c) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local, de la que resultaba el siguiente esquema: se establece que los municipios en el ámbito de los servicios sociales ejercerán como competencia propia en los términos de la legislación del estado y de las CC.AA. (y con carácter de servicio obligatorio en municipios de más de 20.000 habitantes) la «evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social», mientras que el resto de competencias en dicho ámbito (prestación de los servicios sociales, promoción de la igualdad de oportunidades y la prevención de la violencia contra la mujer) pueden ser objeto de delegación por la Administración del Estado y las Comunidades Autónomas. La Sentencia del Tribunal Constitucional 41/2016, de 3 de marzo, confirmó la constitucionalidad de dichos preceptos, aclarando respecto a la controvertida redacción del art. 25.2 que «Las leyes pueden atribuir competencias propias a los municipios en materias distintas de las enumeradas en el art. 25.2 LBRL, quedando vinculadas en todo caso a las exigencias reseñadas (apartados 3, 4 y 5). Así resulta del tenor literal del art. 25.2 LBRL, conforme al que las materias enumeradas son solo un espacio dentro del cual los municipios deben disponer “en todo caso” de competencias “propias”, sin prohibir que la ley atribuya otras en materias distintas» (FJ. 10 c) y que «la desaparición, en la nueva redacción del art. 25.2 LBRL, de algunas materias recogidas en la anterior no es contraria a la garantía constitucional de la autonomía local. Tales exclusiones significan que en determinados ámbitos el legislador básico ha dejado de ampliar el mínimo de autonomía local que garantiza la Constitución y, por tanto, que dentro de ellos la Comunidad Autónoma o

el legislador sectorial estatal pueden atribuir competencias propias municipales, pero sin estar obligados a hacerlo “en todo caso”» (FJ. 12 a)³.

En cualquier caso, el conflicto que suscita la aprobación de la Ley 3/2019, de 18 de febrero, de la Generalitat y que motiva la interposición del recurso de inconstitucionalidad objeto del presente comentario, es su posible afectación a la autonomía y suficiencia financiera de las Diputaciones Provinciales, mediante la regulación y establecimiento de mecanismos de coordinación autonómica de la actividad de dichos entes locales territoriales en el ejercicio de competencias en el ámbito de los servicios sociales⁴. En términos generales, no se trata de una cuestión novedosa para el Tribunal Constitucional, como veremos, y en este sentido la presente sentencia objeto de estudio tiene como uno de sus principales valores plasmar sintéticamente su doctrina al respecto.

II. OBJETO DEL RECURSO Y ALEGACIONES DE LOS RECURRENTES

Constituye el objeto del presente recurso de inconstitucionalidad los artículos 27.5, 30, 104.1 b), 105.1, 106.2 y 3, 107.2 y 3, 108, 109 y 110, las disposiciones transitorias primera, cuarta (apartados 4 y 5) y quinta (apartados 2 y 3) y la disposición final segunda (apartados 2 y 3), de la Ley 3/2019, de 18 de febrero, de servicios sociales inclusivos de la Comunidad Valenciana.

Los recurrentes (más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Popular del Congreso de los Diputados), arguyeron que la redacción de los citados artículos vulneran la autonomía provincial constitucionalmente garantizada en los artículos 137 y 141 de la CE, así como su suficiencia financiera reconocida en el art. 142 del mismo texto constitucional.

.....

3 Así, el artículo 6.1 de la derogada Ley 5/1997 de Servicios Sociales de la Comunitat Valenciana, establecía un elenco amplio de competencias de los entes locales municipales, comarcales y entidades supramunicipales. En la actual Ley 3/2019, de 18 de febrero, de la Generalitat, de Servicios Sociales Inclusivos, encuentra su regulación, por lo que respecta a los municipios en su artículo 29, relativo a sus competencias propias.

4 Conviene traer a colación que el artículo 36.1 a) y b) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local, atribuye a las Diputaciones Provinciales las competencias de «coordinación de los servicios municipales entre sí para la garantía de su prestación integral y adecuada» y «la asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los Municipios, especialmente los de menor capacidad económica y de gestión». Por su parte la Ley de Servicios Sociales inclusivos de la que tratamos establece las atribuciones de las mismas en servicios sociales en su artículo 30, en cuyo apartado 2 se prevé la coordinación de dichos entes locales en el ejercicio de sus funciones por la Generalitat Valenciana.

Resumidamente, dichos recurrentes entienden que el sistema de responsabilidad financiera compartida en materia de servicios sociales y los mecanismos de coordinación autonómica establecidos en la citada Ley para su efectividad, supone una injerencia total en las competencias provinciales, situándolas en una dependencia cuasi jerárquica en la medida que se fija cuánto, cómo y en qué deben prestar su asistencia y cooperación en esta materia las Diputaciones Provinciales. Fijación que se realiza sin participación de dichos entes locales, comprometiendo su suficiencia financiera y, en opinión de los mismos, contraviniendo tanto el art. 36.1, apartados a y b, de la LRBRL (al sustituir el criterio en él fijado relativo a dirigir especialmente la asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los municipios de menor capacidad económica y de gestión, por otros como los de distribución y concentración de la población provincial), como el carácter subsidiario de la coordinación forzosa establecido en los artículos 10.2 y 59 de la misma ley básica, frente a otros mecanismos de relaciones interadministrativas.

En otro orden de cosas, se aduce por los recurrentes la inexistencia de una ley de coordinación que dé cobertura a dicha regulación, requisito exigido tanto por el artículo 63.3 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, como por el art. 52 de la Ley 8/2010, de 23 de junio, de la Generalitat, de régimen local de la Comunidad Valenciana.

El Letrado de las Cortes Valencianas y la Abogacía General de la Generalitat Valenciana, presentaron alegaciones con argumentos contrarios a los recurrentes y solicitaron la desestimación del recurso. De sus aspectos más relevantes y del contenido del articulado recurrido se dará cuenta sucintamente en el apartado que sigue.

III. LA DECISIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Previa a la exposición de la decisión del Tribunal Constitucional sobre los preceptos enjuiciados, es oportuno realizar las siguientes consideraciones previas:

1) El fundamento de la decisión se basa en su doctrina consolidada sobre la garantía institucional de la autonomía local en su vertiente competencial y de gasto público, el principio de suficiencia financiera en materia de ingresos, y el alcance del principio de coordinación en las relaciones interadministrativas que afectan a los entes locales de acuerdo con la normativa básica del Estado.

A este respecto el Alto Tribunal nos trae a colación lo expresado en el FJ. 39 de la STC 40/1998, de 19 de febrero. En dicho Fundamento Jurídico, el Tri-

bunal Constitucional recordaba que la garantía constitucional de la autonomía local «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». Por lo que al presente caso respecta, el legislador ordinario autonómico debe respetar al atribuir o suprimir competencias locales lo establecido en nuestra Constitución, en la legislación básica sobre régimen local del Estado y lo dispuesto en su Estatuto de Autonomía en dicha materia (siempre que no contradiga en este último caso lo establecido en la citada normativa básica estatal). En definitiva, tanto mayores deberán ser las competencias municipales cuanto más intensos y prevalentes sean los intereses municipales.

Por otra parte, desde la perspectiva del gasto público, nos recuerda la Sentencia objeto de estudio en su Fundamento Jurídico 7 b) (que se remite a lo ya dicho en su conocida Sentencia 109/1998, de 21 de mayo) que la autonomía local 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».

La otra cara de la moneda la constituyen los mecanismos de intervención (entre ellos las facultades de coordinación) reconocidos a las administraciones de ámbito territorial superior que posibilitan la afectación o limitación de la autonomía municipal o provincial, en su caso, cuando entran en juego intereses supralocales⁵. Dichas facultades de coordinación presuponen el mantenimiento de las competencias por los entes locales pero atribuyen cierto poder de dirección al «ente superior» sobre aquellos. Sin embargo, el principio de autonomía local determina la exigencia constitucional del establecimiento de límites a las facultades de coordinación. Estos límites los fija nuestro Tribunal Constitucional en el respeto a los principios de predeterminación y proporcionalidad y que se concretan en los arts. 10.2 y 59 de la LRBRL, recogándose asimismo dicha previsión en el ámbito de la Comunidad Autónoma Valenciana en el artículo 66.3 de su

.....

5 Como ya hace tres décadas destacó ENTRENA CUESTA, la necesidad de coordinar a la Administración Pública en su conjunto no es una mera opción del legislador, sino un imperativo derivado de la existencia de diversos principios en juego que deben ser armonizados. Por un lado estarían junto a la propia armonización, los de unidad y eficacia, y por el otro los de autonomía y descentralización. ENTRENA CUESTA, R. (1986), p. 73. En esta misma línea, SÁNCHEZ MORÓN manifestó que «Perfeccionar ese sistema de relaciones, asegurando la cohesión de todo el aparato público, es una necesidad de primer

Estatuto de Autonomía⁶. Así, el principio de proporcionalidad encontraría su expresión en los presupuestos del ejercicio de la coordinación, esto es que «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» y 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». Por su parte, el principio de predeterminación lo encontraría en el establecimiento de «... una serie de exigencias procedimentales que implican que los entes coordinados conozcan, con carácter previo, cómo se va a producir aquella» que acaban concretándose en un específico instrumento como es el Plan, en cuya tramitación tienen participación las Administraciones afectadas, «...participación que tiene como propósito último la armonización de los intereses públicos en presencia» (FJ. 6 de la Sentencia que analizamos).

Por último y por lo que respecta al principio de suficiencia financiera de las Haciendas Locales reconocido en el 142 de la Constitución Española de 1978 en relación al asunto que nos ocupa, el Tribunal Constitucional destaca que la garantía de suficiencia de medios para el desempeño de las funciones que las Corporaciones Locales tienen atribuidas (cuestión íntimamente vinculada a la autonomía local) no solo es responsabilidad del Estado vía art. 149.1.14 de la Constitución Española, sino también de las Comunidades Autónomas a través de la participación de los Entes Locales en sus tributos y de la financiación co-

.....

orden. No solo por su intrínseca vinculación con principios constitucionales inherentes a un régimen descentralizado, como los de unidad y solidaridad, que junto al de autonomía recoge el artículo 2 de nuestra norma fundamental. También por razones, más prosaicas si se quiere pero no menos decisivas, de seguridad jurídica y de legalidad, de eficiencia y economía del gasto público, y de eficacia administrativa, por cierto también constitucionalizadas hoy todas ellas como principios jurídicos generales (arts. 9.3, 31.2, 103.1).» SÁNCHEZ MORÓN, M. (1996), p. 16.

Al hilo de esta cuestión, se ha destacado la insuficiente regulación contenida en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público por VELLA LABELLA, J.Í. (2016) y VILALTA REIXAC, M. (2017).

- 6 El artículo 66.3 de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana establece que «La Generalitat coordinará las funciones propias de las Diputaciones Provinciales que sean de interés general de la Comunitat Valenciana. A estos efectos, y en el marco de la legislación del Estado, por Ley de Les Corts, aprobada por mayoría absoluta, se establecerán las fórmulas generales de coordinación y la relación de las funciones que deben ser coordinadas, fijándose, en su caso, las singularidades que, según la naturaleza de la función, sean indispensables para su más adecuada coordinación. A los efectos de coordinar estas funciones, los presupuestos de las Diputaciones, que estas elaboren y aprueben, se unirán a los de la Generalitat».

rrespondiente en los casos de atribución de nuevas competencias o ampliación de las ya desempeñadas (FJ. 7).

2) Se desestima la alegación realizada por el letrado de las Cortes Valencianas en el sentido de que el recurso de inconstitucionalidad no era el procedimiento adecuado o ámbito natural al que debieron acudir los recurrentes sino el conflicto en defensa de la autonomía local contemplado en art. 75 bis y siguientes de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional. El alto tribunal nos recuerda que no existen «ámbitos naturales» para la defensa de la autonomía local sino «...distintos tipos de procesos constitucionales con sus propios requisitos de legitimación y su propio objeto, que pueden solaparse en la práctica contra las mismas disposiciones» y que la elección del proceso no condiciona su admisibilidad ni la intensidad de su enjuiciamiento.

3) En sentido contrario, se estiman las alegaciones del abogado de la Generalitat de falta de argumentación en el recurso respecto a los artículos 30.3 (relativo a la atribución a las Diputaciones Provinciales de la competencia de «supervisión de casos, formación, asistencia técnica y orientación de las personas profesionales del Sistema Público Valenciano de Servicios Sociales de su ámbito de referencia»), el art. 110 (referente a «la colaboración entre las distintas administraciones públicas de la Comunitat Valenciana para la financiación del Sistema Público Valenciano de Servicios Sociales se fijará a través de convenios de colaboración plurianuales u otras fórmulas previstas en la normativa vigente»), ya que constituye carga de los recurrentes delimitar los preceptos impugnados y fundamentar el recurso, sin que quepa la mera invocación formal de los preceptos en la demanda en los procesos constitucionales de depuración del ordenamiento jurídico. Faltando dichos requisitos, se excluyen del análisis del Tribunal.

4) Igualmente, tal y como solicitaba el letrado de las Cortes Valencianas, se dejan fuera del objeto del proceso el apartado 4 de la disposición transitoria cuarta, letras c, d, e, f y g, y el apartado 2 de la disposición transitoria quinta, letras c, d y e, al referirse a las aportaciones económicas de los municipios, no estando incluida la protección de la autonomía de dichos entes en la motivación del recurso de inconstitucionalidad presentado, escapando por tanto del objeto del proceso.

5) Asimismo, se desestiman la alegación de los recurrentes relativa a que la Ley de coordinación a la que se refiere el artículo 66.3 (anterior artículo 47.3) del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana todavía no se ha adoptado, no pudiendo servir de cobertura jurídica la Ley 2/1983, de 4 de octubre, por la que se declaran de interés general para la Comunidad Valenciana determinadas funciones propias de las Diputaciones Provinciales, que entienden de-

rogada por la disposición derogatoria de la Ley 8/2010, de 23 de junio, de régimen local de la Comunidad Valenciana. El Tribunal Constitucional recuerda que ya en el FJ. 6 de su Sentencia 27/1987, de 27 de febrero, dijo que la reserva de ley en cuanto al establecimiento de las fórmulas generales de coordinación no cabe entender que «... se extienda al contenido concreto de la actuación coordinadora en relación con cada una de las funciones coordinadas, sin perjuicio de que, respecto de los distintos sectores de la acción pública, las correspondientes Leyes autonómicas puedan, en su caso, precisar las facultades de coordinación que corresponden al Gobierno valenciano, estableciendo modulaciones o fórmulas singulares y límites específicos de la coordinación, en los términos del art. 59 de la referida Ley estatal 7/1985». En consecuencia, no resulta contrario a lo establecido en el EACV que sea la propia Ley 3/2019, de 18 de febrero, de servicios sociales inclusivos de la Comunidad Valenciana, «... la que precise aquellas facultades de coordinación que corresponden al Gobierno valenciano» (FJ. 13).

6) La modificación en el articulado de la Ley 3/2019, de 18 de febrero, de la Generalitat, de Servicios Sociales Inclusivos de la Comunitat Valenciana, operada por la Ley 9/2019, de 23 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera y de organización de la Generalitat, afectó a alguno de los preceptos objeto del recurso. Concretamente a los artículos 109 (al que se le añade un nuevo apartado 7, 110 (con un nuevo texto de sus apartados 2 y 3), disposición transitoria primera (a la que se le adiciona el apartado 3) y disposición final segunda (modificando su apartado 1). El Tribunal Constitucional al entender que, no obstante la nueva redacción de los preceptos citados, subsiste la controversia competencial que se dirime en el proceso, considera que no se ha perdido el objeto del proceso, en aplicación de su reiterada doctrina, expresada entre otras en la STC 143/2014, de 22 de septiembre, FJ 2.

Habida cuenta de las consideraciones anteriormente expuestas, el Tribunal Constitucional estima parcialmente el recurso presentado, declarando la inconstitucionalidad y nulidad de la letra b) del apartado 4 de la disposición transitoria cuarta (relativa a la financiación por las Diputaciones Provinciales en los primeros cinco ejercicios a partir de la entrada en vigor de la Ley, de un porcentaje mínimo del módulo de financiación del personal de atención primaria de los municipios de sus respectivas provincias); y el inciso «de acuerdo con la distribución establecida en el apartado 4 b) de la disposición transitoria cuarta» recogido en la letra b) del apartado 2 de la disposición transitoria quinta (relativo a la financiación por las citadas Entidades Locales en dichos primeros cinco ejercicios, de un porcentaje del coste de las prestaciones de los municipios de sus

respectivas provincias); ambos de la Ley 3/2019, de 18 de febrero, de servicios sociales inclusivos de la Comunidad Valenciana⁷.

La inconstitucionalidad de dichos preceptos se basa en su falta de adecuación a lo establecido con carácter básico en el artículo 59.1 de la LRBRL. El Tribunal reconoce la posibilidad de fijar porcentajes de financiación en el ejercicio de las facultades de coordinación, pero esto no puede realizarse directamente sin la participación de los entes locales coordinados; participación que instrumenta a través de los correspondientes planes sectoriales en los que se armonizan los diferentes intereses públicos en juego (FJ. 18 y 19).

Por lo que respecta al resto de preceptos recurridos, el Tribunal Constitucional desestima que contraríen la Constitución y la normativa básica estatal, y que por tanto lesionen la autonomía local y la suficiencia financiera de las Haciendas Locales. Los motivos para la desestimación son diversos. A efectos de facilitar su exposición, sintéticamente podrían agruparse de la siguiente manera:

a) Por atribuir en buena lógica la financiación de los servicios sociales a los entes que en cada caso ostenten la competencia, lo que en modo alguno atenta contra el principio de suficiencia financiera.

En este supuesto se encontrarían el apartado 3 del artículo 107, los apartados 1 y 3 del artículo 108, la disposición transitoria primera, el apartado 5 de la disposición transitoria 4^a y el apartado 3 de la disposición transitoria 5^a, que establecen la regla de que el titular de un servicio es el que debe financiarlo con su presupuesto.

b) Por el carácter genérico de su redacción, remitiendo en alguno de los artículos a posterior desarrollo legislativo, reglamentario o por el Plan correspondiente, siendo el articulado de estos los que en su caso podrían infringir los principios de autonomía local y suficiencia financiera al concretar los aspectos competenciales, de coordinación entre Administraciones y suficiencia de los recursos públicos.

Se hallarían en este supuesto el artículo 27.5, relativo a la previsión de asignación de ámbitos territoriales de ejercicio de competencias y responsabilidad

.....

7 El texto de la D.T. 4.^a b) es el siguiente: «Las diputaciones provinciales, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 106.2 de esta ley, financiarán un porcentaje mínimo del módulo de financiación del personal de los municipios de sus respectivas provincias, de acuerdo con la siguiente distribución: la Diputación de Alicante financiará el 85 % del módulo de los municipios de menos de 20.000 habitantes y el 90 % en los municipios de menos de 10.000; la Diputación de Castellón financiará el 90 % del módulo de los municipios de menos de 10.000 habitantes, y la Diputación de Valencia financiará el 85 % del módulo de los municipios de menos de 15.000 habitantes y el 90 % en los municipios de menos de 10.000».

de financiación; el artículo 104.1 b) que establece el sistema de fuentes de financiación; el artículo 105.1, referente a que las Administraciones públicas valencianas garantizarán la financiación del servicio público valenciano de servicios sociales y el desarrollo adecuado de los mismos en el ámbito de sus competencias; y los apartados 2 y 3 de la disposición final segunda, que establece un mandato general de reordenación del sistema de financiación compartida entre la Generalitat, las diputaciones provinciales y los ayuntamientos.

c) Por adecuarse a lo establecido en la normativa básica del Estado al respecto de los principios y presupuestos para el ejercicio de las facultades de coordinación (especificidad de atribución, predeterminación y concurrencia de intereses supramunicipales).

Se encuadrarían en él el artículo 30, referente a las atribuciones de las Diputaciones Provinciales; el apartado 2 del artículo 107, relativo a la distribución de la financiación del personal de atención primaria por la planificación estratégica; el apartado 2 del artículo 108, tocante a la financiación de las prestaciones de atención primaria; y el artículo 109, referente a la financiación de infraestructuras que se llevará a cabo mediante la aprobación de los correspondientes planes sectoriales.

d) Por último, por ser reflejo de los principios constitucionales plasmados en el art. 138 de la Constitución Española (principio de solidaridad y equilibrio económico adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español, con atención particular a la insularidad).

Se encontrarían este supuesto los apartados 2 y 3 del artículo 106, que introducen el principio de equidad territorial en el sistema de financiación de los servicios sociales; y también el apartado 2 del artículo 107 (ya citado en el anterior motivo), en lo referente a la fijación del «... umbral de población de los municipios a financiar por cada diputación provincial, atendiendo a la diferente distribución y concentración de la población en cada una».

IV. CONCLUSIONES FINALES

No constituye una cuestión novedosa los conflictos que se originan con motivo de la coordinación autonómica de la actividad de las Diputaciones Provinciales. Coordinación que resulta muchas veces necesaria cuando concurren intereses locales y supralocales en una materia determinada, a fin de asegurar la coherencia y eficacia de la actividad de las distintas Administraciones Públicas con competencias en ella. Un ejemplo de ello lo tenemos en la Ley 3/2019, de 18 de febrero,

de la Generalitat, de Servicios Sociales Inclusivos de la Comunitat Valenciana, Ley que establece una regulación intensa de dicho mecanismo en pos de garantizar el sistema de servicios sociales en dicha Comunidad y el acceso en condiciones de igualdad de todos los ciudadanos de acuerdo con unos estándares mínimos con independencia del lugar de residencia.

La cuestión central que se suscita en el recurso de inconstitucionalidad que da lugar a la Sentencia del Tribunal Constitucional 82/2020, de 15 de julio, es la afectación de dichas competencias o facultades de coordinación sobre la autonomía local en la vertiente del gasto y la suficiencia financiera de las Diputaciones Provinciales, en la medida, principalmente, del establecimiento de porcentajes de participación de estas en la financiación de los costes de los servicios sociales. Se trata de una previsión que en modo alguna es inocua, por cuanto cualquier aumento del gasto de las Diputaciones Provinciales destinado a los servicios sociales, aun cuando no derivase de la asunción de nuevas competencias, si no llevase aparejado un aumento de ingresos supondría una reasignación de los créditos presupuestarios de otras áreas o servicios a este. Las dificultades a la hora de adoptar tales medidas se incrementan si tenemos en cuenta que las Administraciones Públicas, y las Diputaciones Provinciales no son una excepción, cuentan de inicio en cada ejercicio con una buena parte de créditos comprometidos (personal, contratos en vigor, subvenciones otorgadas, amortizaciones e intereses de los préstamos concertados, entre otras).

A este respecto, en la presente Sentencia, el Tribunal Constitucional plasma su consolidada doctrina respecto a la autonomía local, la suficiencia financiera y la coordinación de los entes locales y llega a la conclusión de que en una materia como esta, la de servicios sociales, en la que el interés comunitario (en el sentido de autonómico) es de tal importancia, es constitucional que la Generalitat (responsable y garante última del sistema, también en el aspecto económico) en el ejercicio de sus competencias de coordinación sobre las Diputaciones Provinciales establezca los porcentajes de participación de estas en la financiación del sistema, si bien debe realizarse en el marco de la planificación estratégica, instrumento en el que tienen participación los entes locales. Es decir, deberá cumplirse con los presupuestos y el procedimiento establecido en la normativa básica estatal, en especial el art. 59 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, artículo que concreta los principios exigidos para su ejercicio de especificidad de atribución, predeterminación, proporcionalidad y concurrencia de intereses supramunicipales.

A «sensu contrario», resulta inconstitucional la fijación de dichos porcentajes directamente por la ley sectorial autonómica y sin participación de los entes

locales coordinados. En este sentido, consecuentemente el Tribunal Constitucional declara la inconstitucionalidad y nulidad de los preceptos citados en el apartado anterior, relativos a las Diputaciones Provinciales de esta Ley que incurrían en tal infracción. Sin embargo, se da la curiosa circunstancia de que los apartados de dichos preceptos referentes a los porcentajes de participación de los municipios en la financiación del personal y prestaciones de los servicios sociales (a los que se les puede dirigir idéntico reproche), por quedar fuera del objeto del proceso dada la delimitación que se deriva del escrito de interposición del recurso, siguen vigentes.

V. BIBLIOGRAFÍA

- ENTRENA CUESTA, Rafael (1986): «Las relaciones interadministrativas», *Revista Catalana de Derecho Público*, n.º 5, pp. 71-80.
- MONTAGUD MAYOR, Xavier (2018): «La crisis en la sostenibilidad de los servicios sociales de ámbito local en la Comunidad Valenciana», *Revista de servicios sociales*, n.º 65, pp. 65-81.
- SÁNCHEZ MORÓN, Miguel (1992): «La coordinación administrativa como concepto jurídico», *Documentación administrativa*, n.º 230-231, pp. 11-30.
- VEGA LAVELLA, José Ignacio (2016): «Relaciones interadministrativas en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público», *Asamblea: revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, n.º 34, 2016, pp. 285-323.
- VILALTA REIXACH, Marc (2017): «Las relaciones interadministrativas en la nueva Ley de régimen jurídico del sector público», *Cuadernos de Derecho Local*, n.º 44, 2017, pp. 48-82.