

SECCIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

9770 *Pleno. Sentencia 82/2020, de 15 de julio de 2020. Recurso de inconstitucionalidad 3135-2019. Interpuesto por más de cincuenta diputados del grupo parlamentario Popular del Congreso de los Diputados en relación con diversos preceptos de la Ley 3/2019, de 18 de febrero, de servicios sociales inclusivos de la Comunidad Valenciana. Principio de autonomía local: nulidad de los preceptos legales autonómicos que especifican los porcentajes de financiación por las diputaciones provinciales de costes de personal y prestaciones municipales.*

ECLI:ES:TC:2020:82

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por el magistrado don Juan José González Rivas, Presidente; la magistrada doña Encarnación Roca Trías; los magistrados don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Antonio Narvárez Rodríguez, don Alfredo Montoya Melgar, don Ricardo Enríquez Sancho, don Cándido Conde-Pumpido Tourón y la magistrada doña María Luisa Balaguer Callejón, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 3135-2019 promovido por más de cincuenta 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. Han intervenido los letrados de la Generalitat y de las Cortes Valencianas. Ha sido ponente don Cándido Conde-Pumpido Tourón.

I. Antecedentes

1. Con fecha 20 de mayo de 2019, don Rafael Hernando Fraile y don Arturo García-Tizón López, diputados del Congreso de los Diputados y comisionados por más de cincuenta diputados pertenecientes al grupo parlamentario Popular en el Congreso de los Diputados, interpusieron recurso de inconstitucionalidad contra diversos preceptos de la Ley 3/2019, de 18 de febrero, de servicios sociales inclusivos de la Comunidad Valenciana, publicada en el «Diario Oficial de la Generalitat Valenciana» núm. 8491, de 21 de febrero de 2019. Los preceptos impugnados son los arts. 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).

2. En el escrito de interposición del recurso de inconstitucionalidad, una vez referidos el contenido de la ley impugnada y afirmada la concurrencia de los requisitos formales relativos a la presentación en plazo del recurso y a la legitimación de los recurrentes, incluso tras la disolución anticipada de las Cortes Generales (ATC 547/1989, de 15 de noviembre), se formulan diversos reproches de inconstitucionalidad, agrupados en dos apartados, que se sintetizan a continuación:

a) En un primer bloque de alegaciones se señala que toda la ley, al margen de los preceptos impugnados, conlleva cargas económicas y obligaciones para los poderes públicos cuyo sostenimiento se hace incorporando la capacidad financiera de las diputaciones, y que el establecimiento de una responsabilidad compartida respecto de los servicios sociales, con inclusión tajante de las diputaciones provinciales, supone la inconstitucionalidad de los arts. 27.5, 30, 104.1 b), 105.1, 106.2 y 3, 107.2 y 3, 108, 109 y 110 y las disposiciones transitorias primera, cuarta (apartados 3 y 4), y quinta (apartados 2 y 3) y la disposición final segunda (apartados 2 y 3). Se aduce que la nueva regulación contrasta con la anterior, contenida en la Ley 5/1997, de 25 de junio, por la que se regulaba el sistema de servicios sociales: de ese marco legislativo se pasa a uno nuevo de responsabilidad financiera compartida, con la peculiaridad de que se disponen unas aportaciones mínimas pormenorizadas para las entidades locales.

Asimismo, los recurrentes se refieren a diversos aspectos contemplados en la memoria económica de la ley impugnada, como la estimación de la actual contribución de las diputaciones provinciales a la financiación de los servicios sociales, la justificación de por qué el umbral de población de los municipios a financiar por las diputaciones valencianas será diferente y concretamente superior para la de Alicante, el calendario de implantación de la ley y la participación de los ayuntamientos y las diputaciones en la financiación del personal y de las prestaciones para los cinco primeros ejercicios. Consideran que las previsiones estimativas de la memoria, puestas en conexión con los arts. 104 a 110, las disposiciones transitorias primera, cuarta y quinta y las disposiciones finales primera y segunda, permiten afirmar que la vulneración de la autonomía financiera es máxima. En particular se hace referencia pormenorizada a los gastos por servicios sociales que le correspondería asumir a la Diputación de Alicante, y se afirma que constituirá un compromiso del presupuesto total de la diputación del 10 por 100 en 2020 y superior al 13 por 100 en 2021, a lo que deberá añadirse la posible financiación de infraestructuras y equipamientos que la Generalitat pueda imputar a las diputaciones. Según los recurrentes, conforme a la ley las aportaciones de la Diputación de Alicante deben efectuarse de modo necesario e imperativo a partir del próximo ejercicio económico y, sin embargo, ni se prevé la transferencia de todos los servicios sociales, infraestructuras y equipamientos de titularidad de la diputación (sino solo de aquellos a que concretamente se hace mención en la disposición), y de los que se prevé no se establece una fecha cierta en la que la Generalitat se hará cargo de su financiación, lo cual implica una desviación económica importante de fondos de la diputación con base en la ley, de modo absolutamente al margen de la capacidad de decisión y gestión autónoma de la entidad. Con el ejemplo de la Diputación de Alicante los recurrentes afirman que pretenden demostrar el nivel extremo de intensidad intervencionista sobre la financiación de las diputaciones provinciales.

b) El segundo grupo de alegaciones versa sobre la infracción de la autonomía y la suficiencia financiera constitucionalmente reconocida en los arts. 137, 141 y 142 CE y 66.3 Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana (EACV) en relación con los arts. 7.2, 10.2, 26.1 c) y 3, 36.1, 58 y 59 Ley reguladora de las bases de régimen local (LBRL).

Los recurrentes afirman que los preceptos impugnados considerados en su conjunto contradicen las normas básicas del art. 36.1, apartados a) y b), LBRL, en relación con lo dispuesto en el art. 26, apartados 1 c) y 3, LBRL, ya que dichos preceptos establecen como competencia propia de las diputaciones provinciales la asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los municipios, pero matizando que dicha asistencia deberá encaminarse de modo especial y preferente a los de menor capacidad

económica y de gestión y respecto del establecimiento y adecuada prestación de los servicios mínimos, sin que las prestaciones relativas a servicios mínimos se establezcan como servicios mínimos en los municipios con población superior a 20 000 habitantes. En cambio, la ley impugnada, al imponer a las diputaciones que canalicen la financiación destinada a los servicios sociales con las directrices que se establecen en los preceptos mencionados, estaría hurtando a las diputaciones la competencia que con carácter básico les ha atribuido la legislación básica estatal, sustituyéndola por otra regida por criterios radicalmente opuestos a los de prioridad o preferencia que el legislador básico estableció en las normas que integran el bloque de constitucionalidad. Igualmente, al dar prioridad para la fijación del umbral de población a prestar asistencia a criterios como la distribución y concentración de la población provincial, en lugar de la menor capacidad económica y de gestión, también se estarían sustituyendo los criterios establecidos por la legislación básica estatal por criterios distintos fijados *ex novo*.

Los recurrentes alegan también que el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana (art. 63.3) y la Ley 8/2010, de 23 de junio, de la Generalitat, de régimen local de la Comunidad Valenciana (art. 52) establecen como requisito previo necesario ineludible la aprobación de una ley de coordinación, para poder proceder de modo efectivo a la regulación de la coordinación de las funciones. En el mismo sentido se considera infringido el art. 58.2 LBRL, pues no ha existido la previa participación de las diputaciones respecto a la coordinación de competencias que se impone por la Generalitat. Y se alude a 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, ya analizada constitucionalmente (STC 27/1987, de 27 de febrero), y sobre la que diversas sentencias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana (192/2017 y 196/2017, ambas de 24 de febrero; 913/2017, de 4 de octubre, y 948/2017, de 25 de octubre), con respecto a decretos del Consell que fijaban las directrices para la coordinación de funciones que gestionan las diputaciones en materia de turismo y deportes, han dejado claro que no puede servir de cobertura para la inmisión en las competencias provinciales, pues debe entenderse derogada a tenor de lo dispuesto en la disposición derogatoria 1.2 de la Ley 8/2010 y sin que hasta la fecha se haya dictado una ley que la sustituya.

Según los recurrentes, la coordinación mediante planes sectoriales y con el grado de detalle que se determina en los preceptos de la Ley de servicios sociales se concibe como una situación excepcional, una vez comprobada la inviabilidad de la coordinación determinada en el art. 10.2 LBRL, precisamente por el carácter coactivo de una y el voluntario de la otra. La ley impugnada no respeta la subsidiariedad establecida en los arts. 10.2 y 59 LBRL. A la luz de la STC 27/1987, que perfiló el contenido y alcance de la coordinación, se señala que no puede entenderse que los preceptos impugnados se hayan limitado a realizar una acción coordinadora, destinada a fijar medios y sistema de relación para hacer posible la información recíproca, la homogeneidad técnica en determinados aspectos y la acción conjunta para evitar contradicciones y reducir disfunciones, sino que, por el contrario, se efectúa una injerencia total en las competencias provinciales determinando al detalle del 90 por 100 de la inversión en los municipios de menos de 10 000 habitantes y del 85 por 100 de los de menos de 20 000 en el caso de la Diputación de Alicante, exactamente cómo y en qué deben destinar su asistencia y cooperación, es decir prácticamente el total de su asistencia y cooperación en materia de servicios sociales; condicionando, además, dada la importancia cuantitativa de la inversión, el resto de su acción de asistencia a los municipios de sus respectivas provincias que, igualmente, se verían afectados por la consiguiente detracción de fondos hacia la asistencia social.

Según los recurrentes, de los preceptos impugnados deriva un menoscabo importante de las competencias propias de las diputaciones provinciales valencianas, y se sitúa a las administraciones provinciales en una posición de dependencia cuasi jerárquica respecto de la autonómica, al dejarlas prácticamente sin autonomía para

determinar cómo y de qué manera desarrollarán su competencia de asistencia a los municipios en materia de servicios sociales. De este modo se ha configurado exhaustivamente el contenido de su actividad agotando su ámbito de decisión autónoma, mermando sustancialmente su autonomía.

En definitiva, el juego de los arts. 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 (apartado 4 y 5) y quinta (apartados 2 y 3), y la disposición final segunda (apartados 2 y 3) produce una vulneración de los arts. 137 y 141 CE sobre la autonomía de las provincias y sus diputaciones, con afectación del art. 142 CE por atacar la suficiencia financiera, así como la vulneración de la exigencia estatutaria del art. 66.3 EACV en relación con los arts. 7.2, 10.2, 26.1 c) y 3 en conexión con el art. 36.1 b), 58 y 59 LBRL. Y se afirma que resulta imposible deslindar unos preceptos impugnados de otros, pues es el conjunto el que produce el efecto de invasión competencial sobre la autonomía y la suficiencia financiera de las diputaciones provinciales.

3. Por providencia de 4 de junio de 2019, el Pleno, a propuesta de la Sección Primera, acordó admitir a trámite el recurso y dar traslado de la demanda y los documentos presentados, conforme establece el art. 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus presidentes, y al Gobierno, por conducto del ministro de Justicia, así como a la Generalitat Valenciana y a las Cortes Valencianas, por conducto de sus presidentes, al objeto de que, en el plazo de quince días, pudieran personarse en el procedimiento y formular alegaciones. Asimismo se acordó publicar la incoación del procedimiento en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Diari Oficial de la Generalitat Valenciana», lo que se verificó en el primero en el núm. 140, de 12 de junio de 2019.

4. Mediante escrito de 25 de junio de 2019, el abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta, señaló que no haría alegaciones en el presente procedimiento y que se personaba exclusivamente a los efectos de que en su día se le notifiquen las resoluciones que en él se dicten.

5. Por escrito de 23 de julio de 2019, el abogado de la abogacía general de la Generalitat Valenciana, en la representación que legalmente ostenta, solicitó prórroga del plazo concedido al Gobierno valenciano para personarse en este recurso. Mediante diligencia de ordenación de 24 de julio de 2019 de la secretaría de justicia, se tuvo por personado a la Generalitat y se prorrogó, según se había interesado, en ocho días el plazo concedido por providencia de 4 de junio de 2019.

6. Por escrito de 26 de julio de 2019, el letrado de las Cortes Valencianas, en la representación que ostenta de dicho Parlamento, se personó en el procedimiento y realizó alegaciones que se sintetizan a continuación:

a) Un primer apartado contiene diversas consideraciones de carácter general. Comienza con consideraciones relativas a la vía empleada para la defensa de la autonomía provincial. Se considera que el ámbito «natural» para encauzar esa pretensión debería ser el del planteamiento de un conflicto en defensa de la autonomía local contemplado en el art. 75 bis y sigs. LOTC, pues se afirma que una norma autonómica puede lesionar la autonomía local constitucionalmente garantizada. Lo que sucede es que solo una de las diputaciones provinciales de la Comunidad Valenciana (la de Alicante) parece entender vulnerada la autonomía provincial, con lo que no siendo destinataria única de la ley (art. 75 ter.1 LOTC) solo hubiera podido interponer dicho conflicto si al menos otra diputación provincial se hubiera unido a ella representando como mínimo la mitad de la población oficial [art. 75 ter.1 c) LOTC]. Esta es la razón por la que la Diputación Provincial de Alicante ha acudido a la vía del recurso de inconstitucionalidad. Asimismo se alega que en el procedimiento de elaboración de la norma impugnada participaron cuatro personas de la Diputación Provincial de Alicante, y que ni ellas ni tampoco la abogacía de la Generalitat, el Consejo Jurídico Consultivo o el

Comité Económico y Social de la Comunidad Valenciana hicieron observación alguna sobre una eventual infracción de la autonomía municipal o provincial.

Por otro lado, se señala que muchos apartados de los preceptos impugnados no guardan relación alguna con las diputaciones provinciales ni con su autonomía, por lo que se interesa que queden fuera del objeto del recurso de inconstitucionalidad, por falta de conexión con las razones de la impugnación, los arts. 108.1, 109.2 y 110, apartados 3, 4 y 7, la disposición transitoria cuarta, apartado 4 a), c), d), e), f) y g), la disposición transitoria quinta, apartado 2 a), c), d) y e).

El apartado del escrito de alegaciones se completa con consideraciones sobre las competencias exclusivas de la Comunidad Valenciana en materia de servicios sociales (art. 49.1.24 y 27 EACV) y su desarrollo mediante la ley impugnada, las competencias locales en ámbitos propios de competencia autonómica de acuerdo con la Ley de bases de régimen local y la autonomía provincial con referencia a la STC 27/1987.

b) La primera impugnación que se analiza es la del art. 27.5. El letrado autonómico señala que no parece discutible que la Comunidad Valenciana se pueda comprometer a financiar con su presupuesto y con el de las diputaciones provinciales la actividad que los municipios desarrollen en materia de servicios sociales, máxime cuando se trata de que las corporaciones provinciales colaboren con los de menor número de habitantes y, por ello, normalmente de menor capacidad económica. Además, las corporaciones locales participan en el procedimiento de elaboración de la ley impugnada y del plan estratégico de servicios sociales, así como en el órgano de coordinación y colaboración interadministrativa en servicios sociales al que se refiere el art. 49 de la ley recurrida. Por otro lado, el precepto impugnado no detalla obligación alguna para las diputaciones, ya que solo hace referencia a que cada administración pública asumirá sus responsabilidades «en los términos en que se determine en esta ley y su desarrollo reglamentario», por lo que una eventual extralimitación competencial sería predicable, en su caso, de la referida concreción y no de este precepto.

c) El letrado autonómico rechaza también la impugnación del art. 30, afirmando que su esquema obedece al diseñado por la normativa básica estatal y la jurisprudencia que la interpreta, por lo que rechaza tacha alguna de inconstitucionalidad.

d) Se rechaza igualmente la impugnación del art. 104.1 b), porque que el sistema público valenciano de servicios sociales se financie con los presupuestos de la Generalitat [art. 104.1 a)] y de los entes locales [art. 104.1 b)] y con las aportaciones finalistas de la administración del Estado y de la Unión Europea [art. 104.1 c)] obedece a la visión integradora del servicio público que se presta a los ciudadanos, algo perfectamente posible al amparo de la jurisprudencia constitucional (en particular, STC 109/1998).

e) Por idénticas razones a las anteriores se rechaza también la impugnación del art. 105, pues lo que dispone es consecuencia de la visión integradora del servicio público.

f) Asimismo se rechaza la impugnación de los apartados 2 y 3 del art. 106, porque este precepto se limita a recoger que la administración provincial colaborará en la financiación de dicho servicio público en la forma que concreta la ley en sus artículos siguientes, de forma que, de ser inconstitucionales, lo serían esos preceptos y en ningún caso el art. 106.2.

g) También se rechaza la impugnación de los apartados 2 y 3 del art. 107, porque contienen previsiones acordes con el marco normativo y jurisprudencial expuesto en las consideraciones generales. Con mayor razón se rebate la dirigida contra el apartado 3, que solo prevé que el resto del personal de servicios sociales (el que no es de atención primaria de carácter general) lo financiará la administración titular del servicio, que será, de ordinario, la Generalitat, salvo que la diputación provincial ya contara anteriormente con ese servicio o, voluntariamente, haya decidido crearlo (art. 30.4).

h) Del art. 108 se objetan sus tres apartados: la impugnación del apartado 1 debe permanecer fuera del objeto del proceso, pues como se indicó no guarda relación con la autonomía provincial que se reivindica; la del apartado 2 debe rechazarse porque articula

un mecanismo análogo al de la financiación del personal de servicios sociales a que se refiere el art. 107 y cuya regularidad ya se afirmó; y la del apartado 3 también debe ser descartada porque, de modo correlativo al art. 107.3 para la financiación del personal, se contempla que la financiación de las prestaciones de atención secundaria (que mayoritariamente corresponde a la Generalitat) se hará con cargo a la administración titular del servicio, lo cual no vulnera la autonomía provincial.

i) En cuanto a la impugnación íntegra del art. 109, el letrado autonómico señala que la del apartado 2 debe permanecer fuera del objeto del proceso, por no guardar relación alguna con la autonomía provincial; la del apartado 1 debe ser rechazada, porque solo prevé un plan de infraestructuras de servicios sociales en el que participarán las administraciones valencianas (autonómica, provincial y municipal), sin obligaciones específicas, prescripción que no vulnera autonomía alguna; los apartados 3 y 4 tampoco merecen reproche alguno de infracción de la autonomía; el apartado 5, que contempla la participación de las diputaciones provinciales en la financiación del plan de infraestructuras y equipamientos de servicios sociales, tiene el mismo encaje competencial que el resto de la regulación, y debe tenerse en cuenta que dicho plan de infraestructuras tiene un diseño análogo al plan de obras y servicios de Cataluña; y, por último, el apartado 6 del art. 109 no contiene prescripción alguna que pueda afectar a la autonomía provincial, sino solo una norma de tarea, un mandato de contenido al futuro plan de infraestructuras y servicios sociales.

j) Del art. 110 impugnado en su totalidad, los apartados 3, 4 y 7 deben permanecer fuera del proceso, porque no guardan relación alguna con la autonomía provincial; el apartado 1 no es inconstitucional, porque contempla la financiación del sistema público valenciano de servicios sociales mediante formas de colaboración interadministrativa, partiendo por tanto de la premisa de la voluntariedad; el apartado 2 contiene una mera ordenación temporal de los convenios, con independencia de su contenido, por lo que no puede afectar a la autonomía; y, por último, los apartados 5 y 6 solo contienen una prescripción formal en cuanto al instrumento para hacer realidad la financiación de ayuntamientos y mancomunidades por la Generalitat y las diputaciones provinciales, también sin prejuzgar el contenido y alcance de dicha financiación.

k) La impugnación de la disposición transitoria primera debe ser rechazada porque su diseño competencial prevé la participación, entre otras, de las diputaciones provinciales en la elaboración del plan estratégico de servicios sociales y su previa consulta al órgano de coordinación y colaboración interadministrativa en servicios sociales del que también forman parte aquellas, y porque, dado su carácter transitorio, mientras se transfieren determinadas infraestructuras y equipamientos a la Generalitat, dispone que su financiación seguirá corriendo a cargo de la administración que es su titular, conforme al régimen vigente.

l) Se rechaza también la impugnación de la disposición transitoria cuarta, en sus apartados 4 y 5. Por lo que respecta a las letras a), c), d), e), f) y g) del apartado 4, su impugnación debe permanecer fuera del proceso, por no guardar relación con el motivo de impugnación. En cuanto al resto de los apartados impugnados, contienen las prescripciones relativas a la financiación del personal que ha de prestar la asistencia en materia de servicios sociales durante los primeros cinco primeros años tras la entrada en vigor, mediante módulos objetivos en los que participarán las diputaciones provinciales. Además de los argumentos anteriores, el letrado autonómico señala que la STC 109/1998 ya se pronunció sobre la existencia de módulos objetivos en relación con los presupuestos de los entes locales. Por último, el apartado 5 tan solo contempla que la administración titular del servicio de atención secundaria corra con los costes de su personal, lo que no puede ser inconstitucional como se ha indicado anteriormente.

m) Igualmente se descarta la inconstitucionalidad de la disposición transitoria quinta, impugnada en sus apartados 2 y 3. Las letras a), c), d) y e) del apartado 2 no guardan relación con el objeto del proceso, al no tener potencialidad alguna en una eventual infracción de la autonomía provincial. Por lo que respecta al resto del contenido del apartado 2, el esquema previsto es el mismo que con vocación de permanencia se

contiene en el art. 108, cuya impugnación se ha rechazado, y también contiene la previsión de que el coste se financie de acuerdo con los porcentajes que contempla el art. 106, cuya regularidad ya ha sido afirmada. Y en cuanto al apartado 3, este contempla que la administración que ostente la titularidad del servicio sea quien lo financie, como hacen otros preceptos analizados.

n) Por último, no es inconstitucional la disposición final segunda, en sus apartados 2 y 3, pues es corolario de las prescripciones contenidas en la ley en relación con el personal que presta la atención en materia de servicios sociales, de forma que, habiéndose sostenido su regularidad constitucional, forzosamente habrá que concluir también en su legitimidad.

Por todo ello, el letrado autonómico suplica que se dicte sentencia que declare ajenos al objeto del recurso a los arts. 108.1, 109.2, 110.3, 4 y 7, la disposición transitoria cuarta, apartado 4, letras a), c), d), e), f) y g), y la disposición transitoria cuarta, apartado 2, letras a), c), d) y e), y desestimatoria en relación con los demás preceptos impugnados; o, alternativamente, una sentencia íntegramente desestimatoria.

7. Mediante escrito de 10 de septiembre de 2019, la abogacía general de la Generalitat Valenciana se opuso al recurso de inconstitucionalidad y formuló alegaciones que, después de referirse al contenido de la ley recurrida y al marco normativo en el ámbito de los servicios sociales y de las competencias locales, examinan los motivos de impugnación.

a) Como cuestión previa se señala que la demanda formulada, pese a su extensión, no llega a formular una argumentación específica que permita conocer los concretos motivos por los que, en cada caso, y respecto a cada uno de los artículos que cita, se produce la infracción constitucional invocada. Los recurrentes desarrollan dos bloques de alegaciones, planteando, de modo genérico y global, dos vulneraciones, sin una argumentación específica y razonada para cada precepto e infracción denunciada. Por ello, el letrado autonómico considera que debe aplicarse la doctrina plasmada en las SSTC 233/1999, de 16 de diciembre; 237/2007, de 8 de noviembre, y 103/2013, de 25 de abril (FJ 7).

b) A pesar de lo anterior, la representación procesal de la Generalitat Valenciana analiza de manera genérica lo que entiende que es el núcleo relativo a la autonomía financiera y la coordinación de las diputaciones. A tal fin se expone la configuración constitucional de la autonomía provincial de acuerdo con la jurisprudencia constitucional (SSTC 103/2013, de 25 de abril, y 111/2016, de 9 de junio), afirmando que el núcleo de la actividad de la provincia es el apoyo a los municipios radicados en su ámbito territorial.

Asimismo se recuerda que la autonomía económica de los entes locales presenta la vertiente de los ingresos y la de los gastos. Una de las exigencias de la autonomía local en la vertiente del gasto es «la plena disponibilidad» por las corporaciones locales de sus ingresos «sin condicionamientos indebidos y en toda su extensión, para poder ejercer las competencias propias» (STC 109/1998). La autonomía local es dentro de la ley y la diputación tiene precisamente autonomía financiera constitucionalmente garantizada para alcanzar o administrar sus propios recursos y fuentes de financiación y tomar la decisión en sus presupuestos que le permita atender sus obligaciones competenciales. No comporta el derecho a la financiación completa garantizada de todos los servicios y competencias por la administración autonómica, sino la responsabilidad para ordenar sus fuentes de ingreso y cauces de gastos para salvaguardar el equilibrio presupuestario.

Con la entrada en vigor de la Ley 3/2019, las diputaciones provinciales no van a desarrollar una competencia que no estuvieran o debieran estar ejecutando. En el presente caso no se trata de obligaciones de competencias añadidas a las legalmente predeterminadas, sino sencillamente de las mismas competencias de asistencia que son propias e irrenunciables de las diputaciones, y cuya titularidad y ejercicio se tenían tanto antes como después de la vigencia de la ley recurrida. El propio escrito de recurso

recuerda que la legislación anterior ya confería a los ayuntamientos competencias en materia de servicios sociales: así, en el art. 6 de la Ley 5/1997, de 25 de junio, de la Generalitat, por la cual se regula el sistema de servicios sociales en el ámbito de la Comunidad Valenciana, cuyo paralelo es el art. 29 de la ley recurrida, así como el art. 30 para las diputaciones. Es lógico, argumenta el letrado autonómico, que se pretenda disponer de una nueva regulación para mejorar la estructura del sistema de servicios sociales en beneficio de todos los ciudadanos: lo que no puede pretender una diputación es que se petrifique el ordenamiento jurídico.

Seguidamente se exponen algunos datos:

– La Diputación de Alicante, al financiar sus municipios de menos de 20 000 habitantes, está financiando un 22,54 por 100 de su población, mientras que la previsión para las provincias de Valencia y Castellón es de 25 y de 24,72 por 100, respectivamente: es decir, el esfuerzo económico será similar en las tres provincias de la comunidad. Por lo demás, la participación de las diputaciones provinciales en el conjunto del Estado en la financiación de servicios sociales está generalizada, y específicamente en el sostenimiento de los municipios pequeños.

– Tal como consta en la tabla 11 de la memoria económica, las Diputaciones de Alicante, Castellón y Valencia invirtieron en 2018, respectivamente, 3 380 000, 841 000 y 20 403 000 euros en subvenciones y transferencias a ayuntamientos y otras entidades locales en materia de servicios locales, lo que supone, respectivamente, el 1,72, el 0,62 y el 4,31 por 100 de su presupuesto, y un gasto por habitante total de la provincia de 1,9, 1,5 y 8 euros. Sin embargo, el presupuesto total de servicios sociales de las diputaciones provinciales en 2018 no mantiene esa proporción: el de la Diputación de Alicante es más elevado que el de las otras diputaciones provinciales, con un total de 33 096 397,95 euros, lo que supone una inversión por habitante de 18,13 euros frente a los 12,41 y 9,04 euros, respectivamente, de las Diputaciones de Valencia y Castellón. La gran diferencia entre el presupuesto total y el dedicado a las subvenciones a entidades locales en materia de servicios sociales, reside en que la Diputación de Alicante financia el Hogar Provincial y el Centro Dr. Esquerdo, en los que invirtió 23 028 634,47 euros: se trata de centros de atención secundaria que es competencia de la Generalitat, y que tienen que ser transferidos a la Generalitat y sostenidos por esta, por lo que el presupuesto de servicios sociales de la Diputación de Alicante no se verá afectado como consecuencia de la aplicación de la ley. La ley recurrida pretende que las entidades locales ejerzan las competencias que legalmente les corresponden, y no otras que puedan comprometer el ejercicio de aquellas o su estabilidad económica.

– También se resalta que la media de inversión por habitante en servicios sociales de las diputaciones a nivel estatal era, en 2018, de 38 euros por habitante (excluidas las diputaciones forales), mientras que era de 18, 12 y 9 para las diputaciones de Alicante, Valencia y Castellón, respectivamente.

Finalmente, se trae a colación la sentencia 5/2015 de 21 de enero de 2015 del Tribunal Superior de Justicia de Galicia que se pronunció sobre las mismas cuestiones aquí planteadas, pero con relación a una norma reglamentaria, y de la que se subraya la afirmación allí contenida de que «si la Xunta de Galicia asumiese un papel financiador preponderante de tales servicios [servicios de competencia municipal y que forman parte de la cartera prestacional mínima que deben asegurar los ayuntamientos con independencia de la población], pese a la existencia de diputaciones respecto de concellos de menos de 20 000 habitantes, se produciría una usurpación material competencial por la administración autonómica [...]».

c) Por lo que respecta al motivo segundo de impugnación, el letrado autonómico se refiere a la función de coordinación de las diputaciones provinciales, en particular a la alegación de que debe existir previamente a dicha coordinación una ley de coordinación aprobada por mayoría absoluta de las cortes, ley que no existe en la actualidad, pues la Ley 2/1983 ha sido derogada por la disposición derogatoria 1.2 de la Ley 8/2010 y así se afirma en diversas sentencias del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad

Valenciana que estimaron unos recursos contra unos decretos que establecían funciones de coordinación, por falta de cobertura en el art. 4 de la Ley 2/1983. El letrado autonómico objeta varios aspectos de esa argumentación: i) el Tribunal Constitucional no puede verse condicionado por un razonamiento *obiter dicta* de una sentencia, de la que solo es vinculante su parte dispositiva; ii) el referido razonamiento no conduce a la conclusión a la que llegan los recurrentes: todo lo más podría deducirse la no vigencia del art. 4 de la Ley 2/1983; iii) las sentencias a las que se hace alusión no son correctas, pues confunden la derogación por ley posterior con una posible incompatibilidad de la antigua norma con los requisitos exigidos para su aprobación o desarrollo en normas posteriores: una ley de coordinación posterior derogaría a una ley de coordinación anterior, pero el cambio legislativo en cuanto a los requisitos para aprobar una ley o sus condiciones no deroga la ley anterior; iv) la Ley 2/1983 está plenamente vigente; v) también lo está su art. 4, sobre cuya constitucionalidad se refirió la STC 27/1987, de 27 de febrero, FJ 6; vi) la redacción del precepto estatutario que regulaba entonces la coordinación (art. 47.3 EACV 1982) es prácticamente idéntica a la del que la regula ahora (art. 6.3 EACV 2006); vii) en cualquier caso, sería indiferente la no vigencia de la Ley 2/1983, ya que la Ley 3/2019 es una ley que declara que los servicios sociales son servicios públicos esenciales de interés general, y es una ley aprobada por mayoría absoluta, por lo que cumpliría con los requisitos previstos en el art. 66.3 EACV.

8. Mediante providencia de día 14 de julio de 2020 se acordó señalar para la deliberación y votación de la presente Sentencia el día 15 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. Objeto del recurso de inconstitucionalidad.

El presente recurso de inconstitucionalidad ha sido formulado por más de cincuenta diputados del grupo parlamentario Popular en el Congreso de los Diputados contra los siguientes preceptos de la Ley 3/2019, de 18 de febrero, de servicios sociales inclusivos de la Comunidad Valenciana: los arts. 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).

Los diputados recurrentes consideran que la competencia autonómica en materia de servicios sociales se ha ejercido vulnerando la garantía constitucional de la autonomía provincial reconocida en los arts. 137 CE y 141 CE, así como la configuración legal que de esa autonomía ha realizado el legislador básico estatal en los arts. 7.2, 10.2, 26.1 c) y 3, 36.1, 58 y 59 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local (LRBRL). Igualmente consideran vulnerada la autonomía y la suficiencia financiera de las diputaciones provinciales recogida en el art. 142 CE. Los representantes legales del Gobierno valenciano y de las Cortes Valencianas expresan su opinión divergente, suplicando la desestimación íntegra del recurso.

2. Consideraciones previas.

Antes de abordar el examen de las concretas impugnaciones contenidas en el recurso de inconstitucionalidad interpuesto, debemos realizar una serie de observaciones preliminares.

a) Las primeras conciernen a las consideraciones que efectúan los representantes legales autonómicos y que parecen cuestionar el alcance o la pertinencia del presente recurso de inconstitucionalidad, si bien no se formulan estrictamente como causas de inadmisibilidad.

– Así, en efecto, aunque no se opone expresamente a la admisión a trámite del recurso ni cuestiona explícitamente en ningún momento el cumplimiento de sus requisitos procesales, el letrado de las Cortes Valencianas señala que el ámbito «natural» para encauzar la pretensión ejercitada en este recurso debería ser el

planteamiento de un conflicto en defensa de la autonomía local contemplado en el art. 75 *bis* y ss. LOTC.

Sin embargo, de acuerdo con nuestra Ley Orgánica, no hay «ámbitos naturales» o vías preferentes para encauzar la defensa de la autonomía local constitucionalmente garantizada, 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 (SSTC 92/2015, de 14 de mayo, FJ 1, y 107/2017, de 21 de septiembre, FJ 1). Así, los diputados no pueden promover un conflicto en defensa de la autonomía local, en el que la legitimación queda restringida a los municipios y provincias, pero si pueden alegar la vulneración de la autonomía provincial a través de la promoción de un recurso de inconstitucionalidad por estar constitucionalmente legitimados para ello [art. 162.1 a) CE]. En consecuencia, la circunstancia de que existan otros tipos de procesos constitucionales en los que otros sujetos jurídico-públicos podrían también promover el control de constitucionalidad de una ley que se considera lesiva de la autonomía local, no condiciona la admisibilidad de este proceso ni determina la intensidad del escrutinio que deba aplicar este tribunal. Salvadas las diferencias procesales, no debe haber diferencias en cuanto a la intensidad de nuestro escrutinio en dichos tipos de procesos, y a la plena aplicabilidad de la doctrina resultante en ambos tipos de procesos [STC 107/2017, FJ 2 c)].

– El letrado de las Cortes Valencianas interesa que determinados preceptos impugnados, o parte de ellos, queden fuera del objeto del recurso, pues no guardan relación alguna con las diputaciones provinciales ni con su autonomía que es la exclusiva razón en la que se sustentaría la impugnación.

En este punto debemos recordar la doctrina de este tribunal, recogida por todas en las SSTC 233/1999, de 16 de diciembre y 54/2018, de 24 de mayo, y en virtud de la cual «no basta la mera invocación formal de los preceptos en la demanda (STC 98/1989, FJ 5) o incluso, como sucede en este caso, la existencia en la misma de una solicitud expresa de su declaración de inconstitucionalidad, para que este tribunal deba pronunciarse sobre todos y cada uno de ellos, sino que es preciso, además, que en el cuerpo del recurso se contenga la argumentación específica o razonamientos que fundamenten la presunta contradicción de éstos con la norma fundamental [SSTC 146/1994, FJ 7 B); 214/1994, FJ 3; 195/1998, FJ 1]. Efectivamente, hemos de recordar aquí una vez más que la impugnación de las normas debe ir acompañada de la preceptiva fundamentación y precisión que permitan al abogado del Estado [o en este caso a los representantes legales autonómicos], al que asiste, como parte recurrida, el derecho de defensa, así como a este tribunal, que ha de pronunciar la sentencia, conocer las razones por las que los recurrentes entienden que las disposiciones impugnadas transgreden el orden constitucional (SSTC 118/1996, FJ 2, y 118/1998, FJ 4). Cuando lo que está en juego es la depuración del ordenamiento jurídico, ‘es carga de los recurrentes no solo la de abrir la vía para que el tribunal pueda pronunciarse, sino también la de colaborar con la justicia del tribunal en un pormenorizado análisis de las graves cuestiones que se suscitan. Es justo, pues, hablar [...] de una carga del recurrente y en los casos en que aquélla no se observe, de una falta de diligencia procesalmente exigible, que es la diligencia de ofrecer la fundamentación que razonablemente es de esperar’ (STC 11/1981, FJ 3; reiterada en las SSTC 36/1994, FJ 1; 43/1996, FJ 3; 61/1997, FJ 13, y 118/1998, FJ 4). En particular, es claro que ‘la presunción de constitucionalidad de normas con rango de ley no puede desvirtuarse sin un mínimo de argumentación y no caben impugnaciones globales y carentes de una razón suficientemente desarrollada’ (STC 43/1996, FJ 5)» (STC 233/1999, de 16 de diciembre, FJ 2).

Y esto último sería, precisamente, lo que, como advierte el abogado de la Generalitat, ocurre parcialmente en el presente recurso en el que se impugnan en bloque una serie de artículos sin proceder, respecto de muchos de ellos, a delimitar los concretos apartados impugnados ni proceder a su examen singularizado, ni razonar, como resulta exigible, cuál es el motivo por el que se entiende que cada uno de ellos

contradice la norma fundamental. Pues bien, dado que, como venimos diciendo, no corresponde a este tribunal reconstruir de oficio las demandas (SSTC 73/1988 y 7/1998; AATC 256/1991 y 291/1997), nuestro examen debe limitarse al de aquellos apartados acerca de cuya presunta inconstitucionalidad razona y se pronuncia explícitamente el escrito que formaliza el recurso de los diputados y, en su caso, a los preceptos y apartados impugnados a los que inequívocamente deba entenderse dirigida la única tacha de inconstitucionalidad que se opone a todos ellos en el recurso, que no es otra que la vulneración de la autonomía provincial como consecuencia de la afectación constitucionalmente reconocida de las provincias y de la suficiencia financiera de las diputaciones provinciales.

Será al hilo de examinar la impugnación de cada precepto cuando procedamos, en su caso, a excluir de nuestro análisis aquellos apartados incluidos implícitamente en el suplico del recurso planteado pero ayunos de mayores referencias a lo largo de este, de modo que incumplida la carga de fundamentación; por ello, tal y como solicita el abogado de la Generalitat, habrá de rechazarse el recurso en relación con ellos.

b) En segundo lugar y antes de entrar a examinar las cuestiones de fondo planteadas en este proceso constitucional, hemos de analizar en qué medida las modificaciones de los preceptos impugnados durante su pendencia ha podido tener incidencia en la pervivencia del objeto.

En efecto, la Ley 9/2019, de 23 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera y de organización de la Generalitat, ha venido a alterar algunos de los preceptos impugnados en el presente recurso. Así, la referida norma ha añadido un nuevo apartado 7 al artículo 109, ha modificado los apartados 2 y 3 del artículo 110, ha añadido un apartado 3 a la disposición transitoria primera y ha modificado el apartado 1 de la disposición final segunda de la Ley 3/2019, de 18 de febrero, de la Generalitat, de servicios sociales inclusivos de la Comunidad Valenciana.

De acuerdo con la doctrina de este tribunal, la regla general es que en los procesos de inconstitucionalidad la modificación, derogación o pérdida de vigencia de la norma que se recurre produce la extinción del proceso (por todas, SSTC 19/2012, de 15 de febrero, FJ 2; 216/2012, de 14 de noviembre, FJ 2, 9/2013, de 28 de enero, FJ 2, y 108/2015, de 28 de mayo, FJ 2), ya que la finalidad de este proceso abstracto no es otro que la depuración del ordenamiento jurídico, algo innecesario cuando el propio legislador ha expulsado la norma de dicho ordenamiento.

Dicha regla tiene como excepciones, entre otras, que el pleito tenga carácter competencial y que tal controversia no pueda entenderse resuelta con la modificación o derogación de la norma [por todas, SSTC 134/2011, de 20 de julio, FJ 2 b); 161/2012, de 20 de septiembre, FJ 2 b); 133/2012, de 19 de junio, FJ 2; 26/2015, de 19 de febrero, FJ 3, y 108/2015, de 28 de mayo, FJ 2]. Así, en efecto, de acuerdo con la consolidada doctrina de este tribunal en procesos constitucionales de naturaleza competencial, «la eventual apreciación de la pérdida de objeto del proceso dependerá de la incidencia real que sobre el mismo tenga la derogación, sustitución o modificación de la norma y no puede resolverse apriorísticamente en función de criterios abstractos o genéricos, pues lo relevante no es tanto la expulsión de la concreta norma impugnada del ordenamiento, cuanto determinar si con esa expulsión ha cesado o no la controversia competencial, toda vez que poner fin a la misma a la luz del orden constitucional de reparto de competencias es el fin último al que sirven tales procesos» (por todas, STC 143/2014, de 22 de septiembre, FJ 2).

En el presente caso nos encontramos ante el supuesto de un proceso constitucional de naturaleza competencial, pues lo que se controvierte es la vulneración de la autonomía local provincial por los preceptos impugnados. Ello supone que al tener el pleito este carácter competencial se debe examinar si la controversia puede entenderse resuelta con la modificación que se ha producido de alguno de los preceptos impugnados. Examen que en el presente supuesto nos lleva a la conclusión de que los preceptos ya modificados no dejan de plantear similares problemas de constitucionalidad.

Así, en efecto, la Ley 9/2019, de 23 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera y de organización de la Generalitat ha añadido nuevos apartados al artículo 109 y a la disposición transitoria primera de la Ley 3/2019, de 18 de febrero, de la Generalitat, de servicios sociales inclusivos de la Comunidad Valenciana. Sin embargo, estos nuevos apartados en nada alteran la controversia competencial suscitada, pues subsiste el resto del contenido de los mismos. Asimismo, las modificaciones de los apartados 2 y 3 del artículo 110 y del apartado primero de la disposición final segunda de la Ley 3/2019, de 18 de febrero, de la Generalitat, de servicios sociales inclusivos de la Comunidad Valenciana, tampoco suponen el cese de la controversia competencial, suscitando la nueva redacción exactamente los mismos problemas competenciales que la previa.

En consecuencia, el presente proceso no ha perdido objeto por el hecho de que se hayan producido las modificaciones señaladas, subsistiendo los motivos impugnatorios.

3. El contenido de la norma impugnada.

Hechas las consideraciones precedentes, procede ahora referirse brevemente al contenido de la Ley 3/2019, de 18 de febrero, de servicios sociales inclusivos de la Comunidad Valenciana.

La Ley 3/2019, de 18 de febrero, de servicios sociales inclusivos de la Comunidad Valenciana, de acuerdo con su preámbulo, tiene como objetivo «blindar los servicios sociales declarándolos servicios públicos esenciales, en virtud de lo que se dispone en el artículo 128.2 de la Constitución Española, y de interés general, construyendo el sistema público valenciano de servicios sociales» y pretende «encuadrarse en las denominadas leyes de tercera generación de servicios sociales, las cuales se caracterizan por asegurar la protección jurisdiccional de los servicios sociales, consolidándolos como el cuarto pilar del estado del bienestar». Así, la ley recurrida tiene por objeto configurar el marco jurídico de actuación de los poderes públicos valencianos en el ámbito de los servicios sociales.

El preámbulo de la Ley 3/2019 señala las disfuncionalidades del anterior sistema de servicios sociales de la Comunidad Valenciana, entre las cuales destaca la inexistencia de un sistema coherente y organizado, que habría 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 anterior se habría traducido, señala el preámbulo de la norma, en una disparidad en la provisión de servicios sociales que impediría la coordinación y la evaluación conjunta de estos. El preámbulo continúa señalando que es fundamental la implicación de la Generalitat para garantizar, en concordancia con el principio de igualdad efectiva consagrado en el artículo 9.2 de la Constitución, que todas las personas tengan acceso a unos estándares mínimos de servicios sociales, independientemente de su lugar de residencia.

La ley diseña un «sistema público valenciano de servicios sociales» (arts. 14 a 20 de la ley) en torno a dos niveles: atención primaria, que puede ser de carácter básico (generalista y polivalente) o específico (de atención singularizada) y atención secundaria, para una intervención integral y sostenida en el tiempo.

Y para realizar dicha atención, el sistema público valenciano de servicios sociales se organiza territorialmente en torno a tres demarcaciones (arts. 21 y ss. de la ley): 1) Zonas básicas de servicios sociales, para la atención primaria de carácter básico. Estas zonas básicas se constituirán en municipios de más de 5 000 habitantes o agrupación de municipios de menor población. 2) Áreas de servicios sociales: para la atención primaria específica. Estarán integradas por una o varias zonas básicas que integren más de 20 000 habitantes. 3) Departamentos de servicios sociales: para la atención secundaria.

La provisión y la gestión de los servicios sociales de atención primaria de carácter básico se atribuye a los municipios [art. 29.1 b)], a los que se le atribuyen igualmente determinadas competencias con relación a la atención primaria de carácter específico [de acuerdo con el art. 29.1 d)], «los servicios de infancia y adolescencia, violencia de

género y machista, diversidad funcional o discapacidad y trastorno mental crónico de la atención primaria de carácter específico»].

La provisión y la gestión de los servicios sociales de atención secundaria se atribuyen a la Generalitat [art. 28.1 i)], que se reserva igualmente determinadas competencias en relación a la atención primaria de carácter específico [de acuerdo con el art. 28.1 h) «los servicios de atención diurna y nocturna, de atención ambulatoria de alojamiento alternativo de la atención primaria de carácter específico, sin perjuicio de la delegación que, en su caso, pueda efectuarse en las entidades locales»].

Por su parte las diputaciones provinciales, en el marco de la planificación de la Generalitat prestarán la asistencia técnica y económica y la supervisión que garantice a los ayuntamientos, especialmente a los de menor población, capacidad económica y/o de gestión, el ejercicio de sus competencias en materia de servicios sociales.

La ley se estructura en un título preliminar y en ocho títulos, con más de un centenar y medio de artículos y disposiciones adicionales, transitorias y finales, en los cuales se configura el marco jurídico de actuación de los poderes públicos valencianos en el ámbito de los servicios sociales, se ordenan y regulan los servicios sociales en la Comunidad Valenciana, y se planifica y se estructura el sistema público valenciano de servicios sociales. Sus títulos regulan los siguientes aspectos del sistema público: los elementos constitutivos, el catálogo de prestaciones, la planificación, la ordenación y la intervención de dicho sistema, la intervención de la iniciativa privada, la participación de la sociedad civil, la financiación, la mejora de la calidad en las prestaciones y recursos humanos y la inspección de las actividades en materia de servicios sociales y el régimen sancionador aplicable.

No obstante, el objeto del recurso es limitado, pues está únicamente referido a la vulneración de la autonomía provincial por los concretos preceptos impugnados y, específicamente la vulneración de la suficiencia financiera de las diputaciones provinciales.

4. Encuadre competencial y tacha de inconstitucionalidad alegada.

Los recurrentes no ponen en cuestión la titularidad autonómica de la competencia exclusiva en materia de servicios sociales.

En la materia asistencia social, en la que cabe encuadrar la norma autonómica impugnada en el presente proceso, la Comunidad Valenciana asumió la competencia en 1982, a través del artículo 31.24 del Estatuto de Autonomía en la redacción entonces vigente. Hoy, la competencia autonómica en materia servicios sociales se encuentra reconocida en el artículo 49.1.24 del Estatuto de Autonomía en vigor.

Lo que los recurrentes reprochan a la referida ley autonómica es que la competencia autonómica sobre servicios sociales se haya ejercido vulnerando la garantía constitucional de la autonomía provincial reconocida en los arts. 137 CE y 141 CE y la configuración legal que de esa autonomía ha realizado el legislador básico estatal. Igualmente consideran vulnerada la autonomía y la suficiencia financiera de las diputaciones provinciales recogida en el art. 142 CE.

Acotado el problema constitucional que suscita el presente recurso de inconstitucionalidad, debemos recordar, en primer lugar, en los siguientes fundamentos jurídicos tanto la doctrina establecida por este tribunal sobre el significado y alcance de la garantía constitucional de la autonomía local, especialmente la provincial que se recoge constitucionalmente en los artículos 137 y 141 de la Constitución (fundamentos 5 y 6), como la doctrina de este tribunal sobre la autonomía y suficiencia financiera de las diputaciones provinciales que se recoge en el art. 142 CE (fundamento 7).

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 LRBRL 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 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]’» (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 aquél 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 LRBRL 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 LRBRL, 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 éstos 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 LRBRL 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 concurra 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 comunitarios. 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 como 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 LRRL 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 LRBRL que se remite al 10.2 LRBRL, 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 éstos 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 LRBRL, establece una serie de exigencias procedimentales que implican que los entes coordinados conozcan, con carácter previo, como 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 LRBRL al que se remite el art. 59.1 de la propia LRBRL–, 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 LRBRL 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 garantizar 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 la 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 de 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) LRBRL]. 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 como 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 equilibrio 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 éstos 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.

8. Aplicación de la jurisprudencia constitucional a las impugnaciones específicas.

Hechas las anteriores consideraciones, tanto en relación con la doctrina sobre el significado y alcance de la garantía constitucional de la autonomía local (fundamentos 5 y 6), como en relación con la doctrina sobre la autonomía y suficiencia financiera de las diputaciones provinciales (fundamento 7), nos encontramos ya en disposición de iniciar el enjuiciamiento de los concretos preceptos impugnados, comenzando por la impugnación del apartado 5 del artículo 27 de la Ley 3/2019, de 18 de febrero, de servicios sociales inclusivos de la Comunidad Valenciana cuando dispone:

«Para garantizar la gobernanza del sistema y el acceso universal a este en condiciones de igualdad, cada uno de los niveles de atención tendrá asignado un ámbito territorial de ejercicio, en el cual se especificarán las competencias de cada administración pública, junto con sus responsabilidades respectivas en materia de financiación, en los términos en los que se determine en esta ley y su desarrollo reglamentario.»

Se impugna el precepto, como el resto de preceptos, por vulnerar la garantía constitucional de la autonomía provincial reconocida en los arts. 137 CE y 141 CE, así como la configuración legal que de esa autonomía ha realizado el legislador básico estatal en los arts. 7.2, 10.2, 26.1 c) y 3, 36.1, 58 y 59 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local (LBRL). Igualmente se considera vulnerada la suficiencia financiera de las diputaciones provinciales recogida en el art. 142 CE.

En el supuesto que se examina, el precepto impugnado tras prever que cada uno de los niveles de atención previstos en la ley autonómica, primario y secundario, tenga asignado un ámbito territorial de ejercicio, dispone que en cada uno de dichos ámbitos se especificarán las competencias de cada administración pública, junto con sus responsabilidades respectivas en materia de financiación, en los términos en los que se determine en la propia ley autonómica y su desarrollo reglamentario.

La remisión que se hace en el apartado impugnado a «los términos en los que se determine en esta ley y su desarrollo reglamentario» fundamenta que deba rechazarse la impugnación planteada ya que la eventual vulneración competencial solo se produciría, en su caso, por aquellas disposiciones que realicen tal determinación sin cumplir con los requisitos establecidos por la doctrina de este tribunal, tal y como que han quedado reflejados en los anteriores fundamentos jurídicos. En definitiva, la disposición impugnada no resulta inconstitucional al no poder suponer, por si misma, un menoscabo de aquel reducto indisponible de la autonomía provincial constitucionalmente garantizada. Será al examinar aquellos otros preceptos de la norma autonómica impugnada —o de su desarrollo reglamentario— que especifiquen las concretas competencias o funciones de cada administración pública, junto con sus responsabilidades respectivas en materia de financiación, donde habrá de analizarse si la vulneración de la autonomía provincial se produce, siendo en tal caso la inconstitucionalidad imputable a ese concreto precepto.

Procede, por tanto, desestimar la impugnación del apartado 5 del artículo 27 de la Ley 3/2019, de 18 de febrero, de servicios sociales inclusivos de la Comunidad Valenciana.

9. Se impugna, asimismo, el art. 30 de la Ley 3/2019, de 18 de febrero, de servicios sociales inclusivos de la Comunidad Valenciana, que tras disponer en su apartado 1:

«Las diputaciones provinciales de la Comunidad Valenciana, en el marco de la planificación de la Generalitat que prevé esta ley y sus disposiciones de desarrollo, y de conformidad con lo dispuesto en la normativa sobre régimen local vigente, prestarán la asistencia técnica y económica y la supervisión que garantice a los ayuntamientos, especialmente a los de menor población, capacidad económica y/o de gestión, el ejercicio de sus competencias en materia de servicios sociales»,

Establece en su apartado 2:

«La Generalitat, en el ejercicio de sus competencias, coordinará a las diputaciones provinciales en el ejercicio de las funciones a que se refiere el apartado anterior»,

y prosigue afirmando en los apartados 3 y 4:

«3. Las diputaciones provinciales se encargarán de la supervisión de casos, formación, asistencia técnica y orientación de las personas profesionales del sistema público valenciano de servicios sociales de su ámbito de referencia.

4. Sin perjuicio de lo anterior, las diputaciones provinciales podrán colaborar en la provisión de los servicios sociales, de acuerdo con la planificación estratégica de la Generalitat, en cuya coordinación por parte de la Generalitat se hará una definición concreta y en relación a las materias, servicios y actividades a desarrollar por las diputaciones en materia de servicios sociales, a través de las fórmulas de colaboración interadministrativa previstas en esta ley y en la legislación vigente sobre régimen local.»

Los motivos de impugnación son los mismos que los ya referidos para el caso del apartado 5 del art. 27.

En este caso, el apartado primero del art. 30 dispone que la competencia de las diputaciones provinciales sobre la prestación de asistencia técnica y económica a los ayuntamientos se hará «en el marco de la planificación de la Generalitat que prevé la propia ley autonómica y sus disposiciones de desarrollo».

Por su parte el apartado segundo del art. 30 dispone que la Generalitat coordinará a las diputaciones provinciales en el ejercicio de su competencia sobre asistencia técnica y económica a los ayuntamientos a la que se refiere el apartado primero.

Y el apartado cuarto del art. 30 prevé que las diputaciones provinciales puedan colaborar en la provisión de los servicios sociales, de acuerdo con la planificación estratégica de la Generalitat adoptada en virtud de su potestad de coordinación.

Nos encontramos, por tanto ante una previsión legal de una potestad de coordinación de las diputaciones provinciales por parte de la comunidad autónoma; potestad a la que se le debe aplicar aquellos límites y condiciones a los que nos hemos referido en los fundamentos jurídicos previos.

Así, la potestad de coordinación de la comunidad autónoma de aquellas funciones atribuidas legalmente a las diputaciones provinciales –potestad que indudablemente es susceptible de suponer una afectación de la capacidad de decisión en un ámbito atribuido a estas, pues, en el presente supuesto, se trata tanto de la coordinación de las diputaciones provinciales en el ejercicio de su función de asistencia técnica y económica a los ayuntamientos [función prevista en el art. 36.1 b) LRBRL] como de la coordinación de las diputaciones provinciales en el ejercicio de su función de colaboración en la provisión de los servicios sociales [función prevista en el art. 36.1 c) LRBRL]–, deberá someterse, por exigencia tanto de los arts. 137 y 141 CE como de la normativa básica estatal (art. 59 LRBRL) y del art. 66.3 del Estatuto de Autonomía, a las siguientes

condiciones: además de estar específicamente atribuida, deberá estar suficientemente predeterminada, debiendo tal coordinación realizarse a través de planes sectoriales en los que se garantice la participación de los entes locales en su tramitación, participación que se reconoce con la finalidad de armonizar los intereses públicos afectados; asimismo tal previsión de la facultad de coordinación deberá responder a la protección de intereses generales o comunitarios, de modo que el legislador gradúe 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. Finalmente, la potestad de coordinar a las diputaciones en el ejercicio tanto de su función de asistencia técnica y económica a los ayuntamientos como de su función de colaboración en la provisión de los servicios sociales, deberá ser compatible, por exigencia del art. 142 CE, de la Carta de europea de la autonomía local, de la Ley de bases de régimen local (art. 25) y del Estatuto de Autonomía (art. 64.2), con la responsabilidad autonómica de garantizar a los entes locales, en su caso, aquellos recursos financieros que les permitan acometer sus tareas.

Ciertamente, en el presente supuesto se cumple el requisito de la atribución de la facultad de coordinación pues, la misma se encuentra dispuesta en el precepto impugnado y en el resto de la propia norma autonómica. En lo que se refiere al requisito de la predeterminación de la potestad de coordinación, si bien el precepto perfila algunos aspectos del poder de coordinación autonómico, no construye totalmente la facultad autonómica, sin embargo, se remite a la planificación estratégica de la Generalitat que se prevé en la propia ley autonómica (arts. 42 y ss.) y en sus disposiciones de desarrollo. Planificación en cuyo procedimiento de elaboración participan las entidades locales, tal y como dispone el art. 42 de la propia ley autonómica cuando establece que el procedimiento de elaboración de la planificación garantizará, a través del órgano de coordinación y colaboración interadministrativa en servicios sociales (regulado en el art. 49), la participación de las entidades locales.

Así, la función de coordinación de las diputaciones provinciales prevista en el art. 30 de la norma autonómica se lleva a cabo de acuerdo con lo previsto en la normativa básica estatal, pues la misma se produce a través de la aprobación de planes para la fijación de los objetivos y la determinación de las prioridades de la acción pública (art. 59.2 LRBRL). Asimismo, dichos planes se tramitan con la participación de las administraciones afectadas, a que se refiere el art. 58.2 de la LRBRL, para armonizar los intereses públicos en presencia.

Igualmente, la existencia de fuertes intereses generales o comunitarios sobre la materia de servicios sociales avala la posibilidad de establecer una función de coordinación de la comunidad autónoma. En efecto, la competencia en materia de asistencia social es una competencia exclusiva autonómica que desde los propios inicios del Estado autonómico pudo ser asumida estatutariamente por todas las comunidades autónomas en virtud de la previsión recogida en el art. 148.1.20 CE. El propio preámbulo de la Ley 3/2019 justifica la implicación de la comunidad autónoma señalando las disfuncionalidades del anterior sistema de servicios sociales de la Comunidad Valenciana y considera que ha sido la necesidad de construir un sistema coherente y organizado, que no haga depender la provisión de los servicios sociales de la situación financiera, social y geográfica de cada municipio, lo que ha justificado la implicación de la Generalitat para garantizar, en concordancia con el principio de igualdad efectiva consagrado en el artículo 9.2 de la Constitución, que todas las personas tengan acceso a unos estándares mínimos de servicios sociales, independientemente de su lugar de residencia. Se trata, por tanto, de un ámbito, el de los servicios sociales, en que los importantes intereses supralocales o comunitarios en presencia permiten una incisiva potestad autonómica de coordinación.

Finalmente, y como veremos al examinar el art. 105.1 de la ley, también impugnado, la potestad de coordinación de la diputaciones provinciales recogida en la norma autonómica sería compatible con la responsabilidad autonómica, ex art. 142 CE, de

garantizar a los entes locales, en su caso, aquellos recursos financieros que les permitan acometer sus tareas.

Naturalmente que frente a aquellos planes que pudieran vulnerar las exigencias que se derivan de los arts. 137, 141 o 142 CE –y que se concretan y desarrollan en la normativa básica estatal y en el estatuto de autonomía–, se podrán, en su caso, utilizar las vías procesales oportunas a fin de restablecer la garantía de la autonomía provincial constitucionalmente garantizada.

En relación con la impugnación del apartado 3 que se refiere a la competencia de las diputaciones provinciales de supervisión, formación, asistencia técnica y orientación de las personas profesionales del sistema público valenciano de servicios sociales, no hay una argumentación específica que permita conocer las razones por las que los recurrentes entienden que se transgrede el orden constitucional, por lo que, de acuerdo con lo que se anticipó en el fundamento jurídico 2, debemos excluirlo de nuestro análisis.

Procede, por tanto, desestimar la impugnación del artículo 30 de la Ley 3/2019, de 18 de febrero, de servicios sociales inclusivos de la Comunidad Valenciana.

10. Se impugnan a continuación toda una serie de preceptos recogidos en el título VI –«Financiación»– de la Ley 3/2019, de 18 de febrero, de servicios sociales inclusivos de la Comunidad Valenciana. Las razones para la impugnación de todas ellas son las mismas ya referidas.

Se impugna, en primer lugar, el art. 104.1 b) que dispone las «fuentes de financiación» estableciendo:

«1. El sistema público valenciano de servicios sociales se financiará con cargo a:

- a) Los presupuestos de la Generalitat.
- b) Los presupuestos de los ayuntamientos, las diputaciones provinciales y el resto de entidades locales de la Comunidad Valenciana
- c) Las aportaciones finalistas de los presupuestos generales del Estado y de la Unión Europea.»

Las diputaciones provinciales tienen entre las funciones asignadas por la normativa básica [art. 36.1 b) LRBRL] la asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los municipios. En ningún caso incurre una previsión como la recogida en el art. 104.1 b), que de forma genérica dispone que la financiación del sistema público valenciano de servicios sociales correrá a cargo –además de los presupuestos autonómicos, de los ayuntamientos y de las aportaciones del Estado y de la Unión Europea–, también de los presupuestos de las diputaciones provinciales, en vulneración de la autonomía provincial.

No obstante lo anterior, cabe recordar que 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, por exigencia constitucional (ex art. 142 CE) la garantía de la suficiencia para poder 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 las medidas pertinentes al objeto de garantizar tal suficiencia financiera. Ha sido, precisamente, la necesidad de garantizar la suficiencia financiera del nuevo sistema de servicios sociales la que habría justificado la adopción de la nueva norma, pues tal y como hemos ya señalado, en el preámbulo de la Ley 3/2019 se dispone que se trata con ella de hacer frente a las disfuncionalidades del anterior sistema de servicios sociales que hacía depender la provisión de los servicios sociales de la situación financiera, social y geográfica de cada municipio. Frente a tal situación, la nueva norma, prosigue el preámbulo, implica a la Generalitat para garantizar, en concordancia con el principio de igualdad efectiva consagrado en el artículo 9.2 de la Constitución, que todas las personas tengan acceso a unos estándares mínimos de servicios sociales, independientemente de su lugar de residencia. Ello se ve

reflejado en el articulado de la norma autonómica cuando el art. 105.1 dispone, como se examinará en el siguiente fundamento, que las administraciones públicas de la Comunidad Valenciana garantizarán la financiación necesaria «para asegurar el derecho de la ciudadanía a recibir las prestaciones reconocidas en el catálogo de prestaciones del sistema público valenciano de servicios sociales».

En consecuencia, procede desestimar la impugnación del artículo 104.1 b) de la Ley 3/2019, de 18 de febrero, de servicios sociales inclusivos de la Comunidad Valenciana.

11. Se impugna, igualmente, el 105.1 referido a las obligaciones de las administraciones públicas en materia de financiación en cuanto dispone:

«Las administraciones públicas de la Comunidad Valenciana garantizarán la financiación necesaria para asegurar el derecho de la ciudadanía a recibir las prestaciones reconocidas en el catálogo de prestaciones del sistema público valenciano de servicios sociales y el desarrollo adecuado de los servicios sociales de su respectiva competencia.»

El precepto dispone una obligación de financiación del sistema por parte de todas las administraciones públicas de la Comunidad Valenciana. Obligación que tiene una doble finalidad: asegurar el derecho de la ciudadanía a recibir las prestaciones reconocidas en el Catálogo de prestaciones del sistema público valenciano de servicios sociales y asegurar el desarrollo adecuado de los servicios sociales de su respectiva competencia. La comunidad autónoma se hace así responsable, en último término, de garantizar la financiación necesaria del sistema público valenciano de servicios sociales. Consecuentemente la asunción de tal responsabilidad, interpretada a la luz de la exigencia constitucional de garantizar la suficiencia financiera de los entes locales ex art. 142 CE, debe tener como consecuencia, en su caso, la garantía de los ingresos de las administraciones públicas locales para poder hacer frente a la eventual necesidad de gasto que la atribución de las nuevas funciones realizada por el legislador sectorial pueda suponer.

Tal garantía de la suficiencia financiera deberá, en su caso, concretarse en la planificación estratégica a la que se remite la propia norma en el apartado 1 del art. 30 cuando tras disponer que «las diputaciones provinciales de la Comunidad Valenciana, en el marco de la planificación de la Generalitat [...] prestarán la asistencia técnica y económica y la supervisión que garantice a los ayuntamientos [...] el ejercicio de sus competencias en materia de servicios sociales», establece en el apartado 2 del mismo artículo que «la Generalitat, en el ejercicio de sus competencias, coordinará a las diputaciones provinciales en el ejercicio de las funciones a que se refiere el apartado anterior», coordinación que recordemos que de acuerdo con el art. 59 LBRL se realiza a través de planes sectoriales.

En consecuencia, procede asimismo desestimar la impugnación del artículo 105.1 de la Ley 3/2019, de 18 de febrero, de servicios sociales inclusivos de la Comunidad Valenciana.

12. Los recurrentes impugnan los apartados 2 y 3 del art. 106, precepto que se refiere al sistema de financiación y principios. Los apartados impugnados disponen:

«2. La cofinanciación de la Generalitat con las diputaciones provinciales, los ayuntamientos y otras formas de organización reconocidas, se efectuará conforme al principio de equidad territorial, con el objeto de garantizar que toda la ciudadanía reciba un nivel mínimo de prestaciones.

3. La distribución de la financiación de cada concepto para cada nivel funcional de atención será, con carácter general, la establecida en los artículos siguientes.»

El apartado 2 del artículo 106 establece el principio de equidad territorial como principio que debe regir la cofinanciación de la Generalitat con las diputaciones

provinciales y los ayuntamientos. El establecimiento de tal principio general no es en sí mismo vulnerador de la autonomía provincial constitucionalmente garantizada. Ninguna vulneración de la autonomía política y financiera supone la fijación por la ley autonómica de un principio como el de equidad territorial que no es sino un reflejo de principios que se encuentran recogidos en la Constitución misma, cuando, por ejemplo, se refiere en el art. 138 CE al establecimiento de un equilibrio económico, adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español. En relación con el resto de los incisos, y del mismo modo que hemos desestimado las impugnaciones anteriores, se debe desestimar la presente impugnación, pues la remisión que se realiza en el apartado tercero de la distribución de la financiación de cada concepto para cada nivel funcional de atención a la establecida en los artículos siguientes, supone que en su caso la inconstitucionalidad se encontraría en aquellos preceptos y no en el presente que se remite a ellos.

Lo anterior entraña la desestimación de la impugnación de los apartados segundo y tercero del art. 106 de la Ley 3/2019, de 18 de febrero, de servicios sociales inclusivos de la Comunidad Valenciana.

13. Se impugnan, asimismo, los apartados segundo y tercero del art. 107 sobre financiación de personal, en virtud de los cuales:

«2. Para la financiación del personal de atención primaria de competencia de los municipios de conformidad con el artículo 29, la Generalitat, en el marco de la planificación estratégica, establecerá la distribución de la financiación entre la Generalitat y las entidades locales.

La Generalitat, en el ejercicio de las competencias de coordinación de las diputaciones provinciales referidas en el artículo 30 de esta ley, establecerá los porcentajes de participación de estas en la financiación para el desarrollo de sus funciones de asistencia técnica y económica a los municipios.

Con objeto de garantizar un esfuerzo económico proporcional y equitativo de las tres diputaciones provinciales, por ley autonómica se fijará el umbral de población de los municipios que debe financiar cada diputación provincial, en función de la diferente distribución y concentración de la población en cada una.

El esfuerzo económico mencionado no podrá suponer, en ningún caso, financiar el personal de poblaciones cuya suma de los habitantes represente más del 25 por 100 de la población total de su respectiva provincia.

La financiación por parte de las diputaciones provinciales no llegará a los municipios de más de 20 000 habitantes, conforme a lo que dispone la normativa de régimen local vigente.

Será obligación de las entidades locales la aplicación de los acuerdos o los convenios colectivos vigentes, independientemente de las cuantías de los módulos financiados.

3. La financiación del personal de atención primaria de carácter específico de competencia de la Generalitat, así como del personal de atención secundaria, se realizará con cargo al presupuesto de la administración titular del servicio correspondiente.»

a) El primer párrafo del apartado 2 se remite, en lo que se refiere a la financiación del personal de atención primaria de competencia de los municipios, a la distribución de la financiación que prevea la Generalitat, en el marco de la planificación estratégica.

Distribución de la financiación que –en lo que se refiere a las diputaciones provinciales que es lo impugnado en el presente recurso–, se fundamenta, según la propia ley impugnada, «en el ejercicio de las competencias de coordinación de las diputaciones provinciales referidas en el artículo 30 de esta ley» y que permitirían a la Generalitat establecer, según dispone el segundo párrafo del apartado segundo del art. 107, «los porcentajes de participación de estas en la financiación para el desarrollo de sus funciones de asistencia técnica y económica a los municipios».

Se trata por tanto de un precepto legal en el que la comunidad autónoma prevé una potestad de coordinar a las diputaciones provinciales.

Ciertamente, y como venimos reiterando, tal facultad de coordinación se debe llevar a cabo, de acuerdo con límites y condiciones que por exigencia de los arts. 137, 141 y 142 CE, se recogen en la doctrina de este tribunal y se concretan y desarrollan en la normativa básica estatal y en el estatuto de autonomía.

b) En este punto, y con carácter previo a determinar si la facultad de coordinación prevista en el precepto impugnado se ha sometido a la exigencias referidas, se debe examinar una concreta cuestión planteada por los recurrentes que recuerdan que el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana (art. 66.3) y la Ley 8/2010, de 23 de junio, de la Generalitat, de régimen local de la Comunidad Valenciana (art. 52.1) establecen como requisito previo necesario ineludible la aprobación de una ley de coordinación, para poder proceder de modo efectivo a la regulación de la coordinación de las funciones.

En efecto, 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, y en el marco de la legislación del Estado, por ley de las Cortes, 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».

Por su parte, el apartado 1 del art. 52 de la Ley 8/2010, de 23 de junio, de la Generalitat, de régimen local de la Comunidad Valenciana dispone que «la Generalitat coordinará las funciones propias de las diputaciones provinciales que sean de interés general para la Comunidad Valenciana. Por ley de las Cortes Valencianas, aprobada por mayoría absoluta, que establecerán (*sic*) las formulas generales de coordinación y la relación de las funciones que han de ser coordinadas, fijándose, si es el caso, las singularidades que, según la naturaleza de la función, sean indispensables para su más adecuada coordinación».

Los diputados recurrentes consideran que la referida ley de coordinación, necesaria para poder proceder de modo efectivo a la regulación de la coordinación de las funciones, no ha sido adoptada todavía, pues consideran que 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, no puede servir de cobertura para la inmisión en las competencias provinciales, pues debe entenderse derogada a tenor de lo dispuesto en la disposición derogatoria de la Ley 8/2010, de 23 de junio, de régimen local de la Comunidad Valenciana, sin que hasta la fecha se haya dictado una ley que la sustituya.

Cabe señalar, en primer lugar, que la disposición derogatoria de la Ley 8/2010, de 23 de junio, tras disponer la derogación explícita de una serie de normas, entre las cuales no se encuentra la Ley 2/1983, de 4 de octubre, dispone que «asimismo, quedan derogadas cualesquiera otras disposiciones de igual o inferior rango a la presente ley, en lo que contradigan o se opongan a lo establecido en la misma». Sin embargo, el hecho de que el art. 52 de la referida ley autonómica de 2010, disponga que «por ley de las Corts, aprobada por mayoría absoluta, [se] establecerán las formulas generales de coordinación y la relación de las funciones que han de ser coordinadas[...]» –lo que no es sino una reproducción de la exigencia del art. 66.3 EACV–, no supone, como afirman los recurrentes sin motivación alguna, la derogación de la Ley 2/1983, de 4 de octubre, pues no hay contradicción en relación con aquella.

En todo caso, la cuestión planteada por los recurrentes –la necesaria aprobación con carácter previo de una ley de coordinación con un contenido concreto y determinado–, ya ha sido abordada por este Tribunal en la STC 27/1987 dónde precisamente se planteó la vulneración del precepto estatutario equivalente al art. 66.3 del actual Estatuto de

Autonomía, reformado por Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril. En efecto en aquella ocasión se planteó la vulneración del art. 47.3 del por aquel entonces vigente Estatuto de Autonomía, por cuanto 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, no establecía las fórmulas generales de coordinación sino que confería su determinación al Gobierno valenciano mediante decreto del Consell, desconociendo, según los recurrentes de entonces, la reserva de ley que aquel precepto estatutario, muy similar al precepto estatutario vigente, imponía.

Sin embargo, de acuerdo con la doctrina recogida en la STC 27/1987 «es cierto que el art. 47.3 EACV establece una reserva de ley en cuanto a la fijación de las fórmulas generales de coordinación. Pero no cabe entender que dicha reserva 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».

Así, de acuerdo con la STC 27/1987, «los arts. 4 y 5, y, con carácter más general, el entero título III de la Ley 2/1983, dan cumplimiento a aquella reserva legal. El art. 4 concreta, como fórmula de coordinación, las directrices a aprobar por decreto del Consell, pero el art. 5 prefigura el contenido de tales directrices, que deben ‘contener los criterios generales, determinar los objetivos y prioridades, las bases de actuación y, en su caso, los instrumentos orgánicos y funcionales de coordinación adecuados a la naturaleza de la función de que se trate’. Dicho contenido, por lo demás, coincide sustancialmente con el previsto en la actual legislación básica del Estado, que el legislador autonómico debe respetar [...], ya que, en virtud del art. 59.1 de la Ley 7/1985, de Bases del Régimen Local, la coordinación de los entes locales y, en especial, de las diputaciones provinciales por el Consejo de Gobierno de la Comunidad, ha de realizarse ‘a través de planes sectoriales para la fijación de los objetivos y de la determinación de las prioridades de la acción pública en la materia correspondiente’. Con independencia de su denominación, las directrices de coordinación a que se refieren los arts. 4 y 5 de la Ley valenciana 2/1983, tienen un contenido equivalente al de los planes sectoriales de coordinación cuyas previsiones deben cumplir las administraciones locales coordinadas, en los términos del citado art. 59 de la Ley 7/1985».

No cabe, por tanto, considerar contrario al actual art. 66.3 EACV el hecho de que sea la ley sectorial autonómica, en este caso la 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.

Es cierto que el vigente art. 66.3 EACV establece una reserva de ley en cuanto a la fijación de las fórmulas generales de coordinación. Pero como ya consideramos en la STC 27/1987 no cabe entender que dicha reserva 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.

c) Cuestión distinta es la referida a los límites a aquellas facultades de coordinación dispuestas en las correspondientes leyes sectoriales autonómicas, límites que se derivarían del reconocimiento constitucional de la autonomía provincial.

Nos encontramos, por tanto, ante una previsión legal de una potestad de coordinación de las diputaciones provinciales por parte de la comunidad autónoma; potestad a la que se le debe aplicar aquellos límites y condiciones a los que nos hemos referido en los fundamentos jurídicos previos.

Así, reiteramos que la potestad de coordinación de la comunidad autónoma sobre el ejercicio por las diputaciones provinciales de su función legalmente atribuida de asistencia económica a los ayuntamientos debe someterse a aquellas condiciones derivadas del reconocimiento constitucional de la autonomía local recogido en los arts. 137, 141 o 142 CE –y que se concretan y desarrollan en la normativa básica estatal y en el estatuto de autonomía–. Más concretamente la potestad de coordinación: además de estar específicamente atribuida debe estar suficientemente predeterminada. Para lo cual tal coordinación debe realizarse a través de planes sectoriales en los que se garantice la participación de los entes locales con la finalidad de armonizar los intereses públicos afectados; pues tal previsión de coordinación deberá responder a la protección de intereses generales o comunitarios, de modo que el legislador gradúe 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. Finalmente, la potestad de coordinación deberá ser compatible con la responsabilidad autonómica de garantizar a los entes locales ex art. 142 CE, en su caso, aquellos recursos financieros que les permitan acometer sus tareas.

Ciertamente, en el presente supuesto se cumple el requisito de la atribución, pues la misma se encuentra dispuesta en el precepto impugnado y en el resto de la propia norma autonómica. En lo que se refiere al requisito de la predeterminación de la potestad de coordinación, si bien el precepto perfila algunos aspectos del poder de coordinación autonómico, no predetermina totalmente la facultad autonómica, sin embargo, se remite a la planificación estratégica de la Generalitat que se prevé en la propia ley autonómica (arts. 42 y ss.) y en sus disposiciones de desarrollo. Planificación en cuyo procedimiento de elaboración participan las entidades locales, tal y como dispone el art. 42 de la propia ley autonómica cuando establece que el procedimiento de elaboración de la planificación garantizará, a través del órgano de coordinación y colaboración interadministrativa en servicios sociales (regulado en el art. 49), la participación de las entidades locales.

Así, la función de coordinación de las diputaciones provinciales prevista en el art. 30 y a la que se refiere el segundo párrafo del apartado 2 del art. 107, se lleva a cabo de acuerdo con lo previsto en normativa básica estatal, pues la misma se produce a través de la aprobación de planes para la fijación de los objetivos y la determinación de las prioridades de la acción pública (art. 59.2 LRBRL). Asimismo, dichos planes se tramitan con la participación de las administraciones afectadas, a que se refiere el art. 58.2 LRBRL, para armonizar 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.

Igualmente, la existencia de fuertes intereses supralocales o comunitarios sobre la materia de servicios sociales avala la posibilidad de establecer una coordinación de la comunidad autónoma con tal grado de intensidad. Así cuando el segundo párrafo del apartado 2 dispone que la Generalitat, en el ejercicio de las competencias de coordinación de las diputaciones provinciales referidas en el artículo 30 de esta ley, «establecerá los porcentajes de participación de estas en la financiación para el desarrollo de sus funciones de asistencia técnica y económica a los municipios», esta sin duda, determinando intensamente el alcance de la coordinación, pero ello se justifica en la existencia de los importantes intereses comunitarios que concurren en la materia coordinada

En efecto, recordemos nuevamente que la Ley 3/2019, tiene como objetivo, de acuerdo con su preámbulo, «blindar los servicios sociales declarándolos servicios públicos esenciales, en virtud de lo que se dispone en el artículo 128.2 de la Constitución Española, y de interés general, construyendo el sistema público valenciano de servicios sociales». Para el preámbulo de la norma, es fundamental la implicación de la Generalitat para garantizar, en concordancia con el principio de igualdad efectiva consagrado en el artículo 9.2 de la Constitución, que todas las personas tengan acceso a

unos estándares mínimos de servicios sociales, independientemente de su lugar de residencia. Se trata por tanto de un ámbito en el que concurren importantes intereses comunitarios, por lo que es posible una intensa determinación del alcance de la coordinación.

La existencia de tales intereses comunitarios, supone que tal determinación a pesar de su intensidad no vulnere la exigencia de que las funciones de coordinación tengan que ser compatibles con la autonomía de las entidades locales, que se reconoce en el art. 10.4 LRBRL, máxime cuando en la fijación de los porcentajes de participación de las diputaciones en la financiación se hace en el marco de la planificación estratégica, en la que, como hemos visto se prevé la participan de los entes locales y máxime cuando además, el art. 105 de la propia norma autonómica dispone una obligación de garantizar la financiación del sistema por parte de todas las administraciones públicas de la Comunidad Valenciana, lo que supone que la comunidad autónoma se hace responsable, en último término, de la financiación del sistema público valenciano de servicios sociales.

Así, y en su caso, la eventual vulneración competencial solo se produciría por el plan, pero en ningún caso cabría imputar la vulneración de la doctrina constitucional recogida en los anteriores fundamentos jurídicos de la presente resolución al párrafo segundo del apartado segundo del art. 107 de la norma impugnada.

d) En cuanto al resto de los apartados del art. 107 no cabe sino desestimar la impugnación planteada, pues, una vez se ha considerado constitucional el párrafo segundo del apartado segundo, que es el más incisivo, el resto precepto es perfectamente constitucional. En efecto la determinación de un umbral de población de los municipios que debe financiar cada diputación provincial en función de la diferente distribución y concentración de la población en cada una y mediante una ley autonómica con objeto de garantizar un esfuerzo económico proporcional y equitativo de las tres diputaciones provinciales, tiene un propósito constitucionalmente legítimo como es el de garantizar un esfuerzo económico proporcional y equitativo de las tres diputaciones provinciales, reflejo de principios recogidos en la norma fundamental (art. 138 CE).

Asimismo, cabe finalmente señalar en relación con la impugnación del apartado 3 que tampoco vulnera la autonomía local, pues supone establecer la regla de que el titular de un servicio es el que debe financiarlo con su presupuesto. Regla que no supone contradecir la obligación que se establece en nuestro sistema de garantizar la suficiencia financiera de los entes locales, pues tal garantía es el presupuesto de la referida regla.

En virtud de lo anteriormente referido, se desestima la impugnación de los apartados 2 y 3 art. 107 de la Ley 3/2019, de 18 de febrero, de servicios sociales inclusivos de la Comunidad Valenciana.

14. Los recurrentes impugnan asimismo el art. 108 que se refiere a la financiación de prestaciones cuando dispone:

«1. Las prestaciones cuya competencia corresponda a la Generalitat serán financiadas íntegramente por esta.

2. Para la financiación de las prestaciones de atención primaria no integradas en el apartado anterior, la Generalitat, en el marco de la planificación estratégica, establecerá la distribución de la financiación entre la Generalitat y las entidades locales.

La Generalitat, en el ejercicio de las competencias de coordinación de las diputaciones provinciales referidas en el artículo 30 de esta ley, establecerá los porcentajes de participación de estas en la financiación para el desarrollo de sus funciones de asistencia técnica y económica a los municipios.

Con objeto de garantizar un esfuerzo económico proporcional y equitativo de las tres diputaciones provinciales, por ley autonómica se fijará el 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.

El esfuerzo económico mencionado no podrá suponer, en ningún caso, financiar aquellas prestaciones en poblaciones cuya suma de los habitantes represente más del 25 por 100 de la población total de su respectiva provincia.

La financiación por parte de las diputaciones provinciales no llegará a los municipios de más de 20 000 habitantes, conforme a lo que dispone la normativa de régimen local vigente.

3. La financiación de prestaciones de atención secundaria se realizará con cargo al presupuesto de la administración titular del servicio correspondiente.»

Cabe señalar en primer lugar que los apartados 1 y 3 del art. 108 no hacen sino disponer que sea el titular del servicio el que deba financiar con cargo a su presupuesto las prestaciones de aquel, por lo que no pueden considerarse contrarios a la autonomía provincial. Sin que ello suponga contradecir la obligación previa que se establece en nuestro sistema: la obligación del legislador sectorial de tener que garantizar la suficiencia financiera de los entes locales.

En cuanto al apartado segundo del art. 108, el control de su constitucionalidad debe ser similar al ya realizado para el caso del apartado segundo del art. 107, por cuanto si este se refería a la financiación del personal, el examinado en el presente fundamento se refiere a la financiación de las prestaciones.

En consecuencia, y por las mismas razones ya señaladas en el fundamento jurídico anterior, es constitucional el inciso del apartado segundo del artículo 108 que dispone que «la Generalitat, en el ejercicio de las competencias de coordinación de las diputaciones provinciales referidas en el artículo 30 de esta ley, establecerá los porcentajes de participación de estas en la financiación para el desarrollo de sus funciones de asistencia técnica y económica a los municipios», en cuanto si bien supone atribuir a la comunidad autónoma la facultad de coordinar la función legalmente atribuida a las diputaciones de asistencia económica a los ayuntamientos, ello se justifica en que se trata de un ámbito en el que concurren importantes intereses comunitarios. En efecto, como ya hemos recordado, ha sido, precisamente, la necesidad de garantizar la suficiencia financiera del nuevo sistema de servicios sociales la que ha fundamentado la nueva norma, pues tal y como se señala en el preámbulo de la Ley 3/2019 se trata con ella de hacer frente a las disfuncionalidades del anterior sistema de servicios sociales que hacía depender la provisión de los servicios sociales de la situación financiera, social y geográfica de cada municipio. Frente a ello, la nueva norma implica, prosigue el preámbulo, a la Generalitat para garantizar, en concordancia con el principio de igualdad efectiva consagrado en el artículo 9.2 de la Constitución, que todas las personas tengan acceso a unos estándares mínimos de servicios sociales, independientemente de su lugar de residencia.

La existencia de tales intereses comunitarios implica que la intensa determinación que supone la fijación de los porcentajes de participación de las diputaciones en la financiación no vulnere la exigencia de que las funciones de coordinación sean compatibles con la autonomía de las entidades locales, que se reconoce en el art. 10.4 de la LRBRL, máxime cuando, y como desarrollábamos en el supuesto del art. 107, la fijación de tales porcentajes se hace en el marco de la planificación estratégica, en la que, como hemos visto se prevé la participan de los entes locales y especialmente cuando además, el art. 105 de la propia norma autonómica dispone una obligación de financiación del sistema por parte de todas las administraciones públicas de la Comunidad Valenciana, lo que supone que la comunidad autónoma se hace responsable, en último término, de garantizar la financiación del sistema público valenciano de servicios sociales.

Así, y en su caso, la eventual vulneración competencial solo se produciría por el plan, pero en ningún caso cabría imputar la vulneración de la doctrina constitucional recogida en los anteriores fundamentos jurídicos de la presente resolución al art. 108 de la norma impugnada.

En virtud de ello, debe desestimarse la impugnación del art. 108 de la Ley 3/2019, de 18 de febrero, de servicios sociales inclusivos de la Comunidad Valenciana.

15. Los recurrentes impugnan el art. 109 referido a la financiación de infraestructuras y equipamientos de servicios sociales. El art. 109 dispone:

«1. La consejería competente en materia de servicios sociales, con la participación del órgano de coordinación y colaboración interadministrativa en servicios sociales, elaborará y aprobará un plan cuatrienal de infraestructuras de servicios sociales, en el que se establecerá la participación de la Generalitat, las diputaciones provinciales y los ayuntamientos u otras entidades locales en la financiación de la construcción de nuevas infraestructuras y nuevos equipamientos de servicios sociales del conjunto del sistema público valenciano de servicios sociales.

El Plan de infraestructuras de servicios sociales se realizará conforme al plan estratégico de servicios sociales de la Comunidad Valenciana. Asimismo, dentro del informe de evaluación del plan estratégico, se realizará una valoración del desarrollo del plan de infraestructuras de servicios sociales durante ese período.

2. Los ayuntamientos proporcionarán el suelo necesario para la construcción de nuevas infraestructuras y equipamientos de servicios sociales.

3. El mantenimiento de las infraestructuras y los equipamientos de atención primaria se realizará con cargo a la entidad titular.

4. El mantenimiento de las infraestructuras y los equipamientos en el nivel de la atención secundaria se realizará con cargo a la administración pública titular.

5. Las diputaciones provinciales, en el ejercicio de sus funciones de asistencia técnica y económica a los municipios y de acuerdo con lo que dispone la normativa vigente sobre régimen local, participarán en la financiación de las nuevas infraestructuras y equipamientos de servicios sociales de atención primaria, así como en su mantenimiento, en los municipios de menos de 20 000 habitantes, bajo la coordinación de la Generalitat en la definición de las materias, servicios y actividades a desarrollar por parte de las diputaciones provinciales de acuerdo con la planificación estratégica.

6. El Plan de infraestructuras de servicios sociales tendrá en cuenta, además de lo señalado en el artículo 44, las zonas de la Comunidad Valenciana con riesgo de despoblación y las oportunidades que dicho plan puede suponer para el desarrollo local.

7. Así mismo, la consejería competente en materia de servicios sociales podrá incluir dentro del plan de infraestructuras, en colaboración con los ayuntamientos y las diputaciones, la realización de actuaciones mediante la delegación, por parte de la Generalitat, del ejercicio de sus competencias en materia de construcción, ampliación, adecuación, reforma y, en su caso, equipamiento de centros públicos de servicios sociales tanto de atención primaria específica como de secundaria de la Generalitat. Las delegaciones se realizarán en favor de los municipios en cuyo territorio se ejecutará la actuación. No obstante lo anterior, en función del tamaño del municipio, de las circunstancias económico-financieras de los mismos y de la complejidad de la actuación a acometer, dicha delegación podrá realizarse en favor de cualquier entidad que tenga reconocida la naturaleza de local o supramunicipal con capacidad para ejercer las competencias en el correspondiente ámbito territorial.

Atendiendo a las circunstancias concurrentes, podrán delegarse todos aquellos trámites previos, actuaciones técnicas y actos administrativos relativos a viabilidad de parcelas, direcciones facultativas y asistencias técnicas, redacción de proyectos, supervisión y aprobación de los mismos, construcción de nuevos centros de servicios sociales, así como obras de ampliación, reforma, mejora y sustitución, seguimiento de las inversiones y recepción de las mismas y equipamientos de los centros de servicios sociales.

Será condición necesaria que dichas actuaciones estén previamente contenidas en las sucesivas programaciones de obras, así como en el mapa de infraestructuras de servicios sociales de la consejería competente por razón de la materia. No obstante, podrán autorizarse actuaciones no previstas, siempre que la citada consejería lo estime oportuno en aplicación de criterios objetivos vinculados a las necesidades de sociales, eliminación de instalaciones provisionales o a programas específicos.

A tal efecto, la consejería competente en materia de servicios sociales publicará en su página web información suficiente sobre las actuaciones que tenga en ejecución consecuencia de lo previsto en el presente decreto ley.

En todo caso, las administraciones locales, en la ejecución y desarrollo de la delegación, deberán sujetarse a lo previsto en la normativa de contratos del sector público.»

El recurso interpuesto no realiza una argumentación específica en relación con la impugnación de este precepto, por lo que hay que aplicarle la argumentación general de que incide sobre las competencias de las diputaciones provinciales y en particular, la autonomía financiera.

El apartado quinto del precepto impugnado dispone que las diputaciones provinciales, participarán en la financiación de las nuevas infraestructuras y equipamientos de servicios sociales de atención primaria, así como en su mantenimiento, en los municipios de menos de 20 000 habitantes, bajo la coordinación de la Generalitat en la definición de las materias, servicios y actividades a desarrollar por parte de las diputaciones provinciales de acuerdo con la planificación estratégica.

Los recurrentes reconocen que en lo referente a la financiación de las infraestructuras y equipamientos de servicios sociales, aunque va a suponer una carga financiera para la diputación provincial, la proporción en la que va a participar no se detalla en el precepto impugnado sino que se remite, en el apartado primero del precepto, al plan cuatrienal de infraestructuras de servicios sociales que se realizará conforme al plan estratégico de servicios sociales de la Comunidad Valenciana.

El plan cuatrienal le corresponde adoptarlo a la consejería competente en materia de servicios sociales, con la participación del órgano de coordinación y colaboración interadministrativa en servicios sociales. Órgano que crea el artículo 49 de la Ley 3/2019, de 18 de febrero como instrumento de coordinación entre las distintas administraciones públicas competentes o con atribuciones en materia de servicios sociales, con una composición que contará con el mismo número de representantes de las entidades locales que de la Generalitat.

Asimismo, ese plan de infraestructuras de servicios sociales debe realizarse, en virtud de lo dispuesto en el segundo párrafo del apartado primero del art. 109, conforme al plan estratégico de servicios sociales de la Comunidad Valenciana. Plan estratégico cuya elaboración, desarrollo y aprobación, así como de sus instrumentos de ejecución, corresponde a la Generalitat con la participación de las entidades locales.

El mecanismo dispuesto en el precepto impugnado es compatible con la normativa básica estatal, cuando dispone que la facultad de coordinación se debe llevar a cabo, a través de la aprobación de planes sectoriales para la fijación de los objetivos y la determinación de las prioridades de la acción pública (art. 59.2 LRBRL). En efecto, como venimos reiterando en el art. 59 LRBRL se especifican una serie de reglas a las que, en todo caso, deberá ajustarse el ejercicio de la facultad coordinadora. Así debe realizarse tal coordinación «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»; asimismo dichos planes deberán tramitarse con la participación de las administraciones afectadas, a que se refiere el art. 58.2 de la propia ley, para armonizar 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.

Por consiguiente, el Parlamento valenciano ha asegurado a las diputaciones su intervención en la elaboración tanto del plan estratégico como en el plan de infraestructuras, mediante la presencia en el órgano de coordinación y colaboración interadministrativa en servicios sociales de sus representantes, actuando así el legislador

autonómico en consonancia con el derecho de los entes locales a participar en los asuntos que les afecten inherente a la garantía institucional de la autonomía local (STC 109/1998, de 21 de mayo, FJ 7).

En suma, dado que, en un ámbito en el que concurren como venimos comprobando importantes intereses supralocales, se satisface la inexcusable participación de las diputaciones en la elaboración de los planes, ha de concluirse que el precepto enjuiciado no vulnera la autonomía provincial. Así, la eventual vulneración competencial solo se produciría, en su caso, por el plan, pero en ningún caso cabría imputar la vulneración de la doctrina constitucional recogida en los anteriores fundamentos jurídicos de la presente resolución al art. 109 de la norma impugnada.

16. Se impugna, igualmente, el art. 110 referido a las fórmulas de colaboración financiera.

El precepto impugnado regula la colaboración entre las distintas administraciones públicas de la Comunidad Valenciana para la financiación del sistema público valenciano de servicios sociales disponiendo que la misma se fijará a través de convenios de colaboración plurianuales u otras fórmulas previstas en la normativa vigente.

El recurso interpuesto se encuentra ayuno de toda argumentación específica por lo que, de acuerdo con lo que se anticipó en el fundamento jurídico 2, debemos excluirlo de nuestro análisis, recordando que la impugnación de las normas debe ir acompañada de la preceptiva fundamentación y precisión que permitan a los representantes autonómicos, a los que asiste, como parte recurrida, el derecho de defensa, así como a este tribunal, que ha de pronunciar la sentencia, conocer las razones por las que los recurrentes entienden que las disposiciones impugnadas transgreden el orden constitucional (SSTC 118/1996, FJ 2, y 118/1998, FJ 4).

Cuando lo que está en juego es la depuración del ordenamiento jurídico, «es carga de los recurrentes no solo la de abrir la vía para que el tribunal pueda pronunciarse, sino también la de colaborar con la justicia del tribunal en un pormenorizado análisis de las graves cuestiones que se suscitan. Es justo, pues, hablar [...] de una carga del recurrente y en los casos en que aquélla no se observe, de una falta de diligencia procesalmente exigible, que es la diligencia de ofrecer la fundamentación que razonablemente es de esperar» (STC 11/1981, FJ 3; reiterada en las SSTC 36/1994, FJ 1; 43/1996, FJ 3; 61/1997, FJ 13, y 118/1998, FJ 4). En particular, es claro que «la presunción de constitucionalidad de normas con rango de ley no puede desvirtuarse sin un mínimo de argumentación y no caben impugnaciones globales y carentes de una razón suficientemente desarrollada» (STC 43/1996, FJ 5).

17. Se impugna la disposición transitoria primera sobre transferencia de infraestructuras y equipamientos de atención primaria y de atención secundaria entre administraciones públicas y que dispone:

«1. La Generalitat, de acuerdo con lo que disponga el plan estratégico de servicios sociales de la Comunidad Valenciana, y previo informe del órgano de coordinación y colaboración interadministrativa en servicios sociales previsto en el artículo 49 de esta ley, promoverá el proceso para que se produzca, de forma progresiva, la transferencia a la Generalitat de las infraestructuras y equipamientos de atención secundaria y de los servicios de atención diurna, de atención ambulatoria y de alojamiento alternativo de la atención primaria de carácter específico regulados en los apartados d, e y f del artículo 18.2 de esta ley de titularidad de las entidades locales, con sujeción al reglamento de bienes de las entidades locales y al resto de normativa que resulte de aplicación.

2. Hasta que no se produzca este proceso de transferencia de titularidad, las infraestructuras y los equipamientos de las entidades locales continuarán siendo de titularidad de estas y su financiación se hará con cargo al presupuesto de la administración titular de estas.

3. En el caso de las infraestructuras y equipamientos mencionados en el apartado primero de titularidad de las diputaciones provinciales, el proceso de transferencia a la Generalitat Valenciana se coordinará en las mesas técnicas de cooperación social de la Generalitat Valenciana con cada una de las diputaciones.»

Las razones de la impugnación no son específicas sino las generales de todo el recurso interpuesto y suponen considerar que se vulnera la autonomía provincial constitucionalmente garantizada.

En este caso el precepto impugnado no hace sino regular el proceso progresivo de transferencia de la titularidad de determinadas infraestructuras y equipamientos de las entidades locales a la Generalitat. Transferencia que se justifica en la atribución que realiza la propia Ley autonómica a la Generalitat tanto de la provisión y la gestión de los servicios sociales de atención secundaria [art. 28.1 i)] como la de aquellos «servicios de atención diurna y nocturna, de atención ambulatoria de alojamiento alternativo de la atención primaria de carácter específico» [art. 28.1 h)].

Asimismo, el precepto regula el régimen de tales infraestructuras y equipamientos hasta que se produzca la efectiva transferencia de su titularidad a la Generalitat, mientras ello no ocurra las infraestructuras y los equipamientos de las entidades locales continuarán siendo de titularidad de estas y su financiación se hará con cargo al presupuesto de la administración titular de estas. Los recurrentes alegan que el mantenimiento de la financiación de las infraestructuras y equipamientos de las que son titulares mientras no se produzca la efectiva transferencia supone una carga financiera para las diputaciones. Sin embargo, en ningún caso se puede considerar que vulnere la autonomía provincial aquella regla que dispone que la provincia como titular de una infraestructura es la que debe financiarla. Regla que no supone contradecir la obligación que se establece en nuestro sistema de garantizar la suficiencia financiera de los entes locales, pues tal garantía es el presupuesto de la regla. En todo caso, la previsión impugnada supone el mantenimiento de la situación existente en el momento de aprobación de la norma impugnada, que no es otra que la financiación de las infraestructuras y equipamientos corresponde a su titular y no supone en este caso la imposición de nuevas obligaciones financieras a las diputaciones.

18. Las disposiciones transitorias cuarta y quinta vienen a establecer el régimen transitorio de la financiación del personal y de las prestaciones mientras no se desarrollen los arts. 107 y 108 de la propia ley.

Así, se impugnan los apartados cuarto y quinto de la disposición transitoria cuarta sobre financiación del personal en cuanto disponen:

«4. En los primeros cinco ejercicios a partir de la entrada en vigor de esta ley, y para el personal de atención primaria de competencia de conformidad con el artículo 29 de esta ley, cada administración pública de la Comunidad Valenciana financiará un porcentaje del módulo de financiación del personal previsto en el apartado anterior, de acuerdo con la distribución siguiente y de conformidad con lo dispuesto en la disposición final segunda:

a) La Generalitat financiará el importe total del módulo de personal en todo el territorio de la Comunidad Valenciana, a excepción de las cuantías que les corresponda aportar a los ayuntamientos y a las diputaciones provinciales, determinadas en los apartados siguientes de esta disposición.

b) 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 por 100 del módulo de los municipios de menos de 20 000 habitantes y el 90 por 100 en los municipios de menos de 10 000; la Diputación de Castellón financiará el 90 por 100 del módulo de los municipios de menos de 10 000 habitantes, y la Diputación de Valencia financiará el 85

por 100 del módulo de los municipios de menos de 15 000 habitantes y el 90 por 100 en los municipios de menos de 10 000.

c) Los ayuntamientos financiarán el 10 por 100 del módulo al que se refiere el apartado primero en los municipios de menos de 10 000 habitantes, con independencia de si el porcentaje restante es financiado por la Generalitat o por la diputación provincial correspondiente. Este porcentaje podrá reducirse atendiendo a las especiales particularidades y al esfuerzo económico de los municipios, de acuerdo con los requisitos que se establezcan reglamentariamente, con independencia de si el porcentaje restante es financiado por la Generalitat o por la diputación provincial correspondiente.

d) Los ayuntamientos financiarán el 15 por 100 del módulo al que se refiere el apartado primero en los municipios con población superior a 10 000 habitantes e inferior a 20 000 habitantes, con independencia de si el porcentaje restante es financiado por la Generalitat o por la diputación provincial correspondiente.

e) En los municipios con población entre 20 000 y 50 000 habitantes, ambos incluidos, corresponderá a los ayuntamientos la financiación del 20 por 100 del módulo mencionado.

f) En municipios de más de 50 000 y hasta 100 000 habitantes, los ayuntamientos aportarán el 25 por 100 del módulo.

g) En municipios de más de 100 000 habitantes, los ayuntamientos financiarán el 30 por 100 del módulo.

5. En el nivel de atención secundaria, la financiación se realizará con cargo a la administración titular del recurso.»

La impugnación del apartado quinto, como ya hemos hecho en relación con disposiciones similares, debe ser desestimada en cuanto simplemente dispone que la financiación en el nivel de atención secundaria correrá a cargo del titular del recurso, pues tal regla no supone contradecir la obligación que se establece en nuestro sistema de garantizar la suficiencia financiera de los entes locales, pues tal garantía es el presupuesto de aquella.

En lo que se refiere al apartado cuarto, es la letra b) la que viene a establecer directamente los porcentajes mínimos de participación de las diputaciones provinciales en la financiación del personal.

Así, en relación con la diputaciones, el referido apartado dispone que la Diputación de Alicante financiará el 85 por 100 del módulo de los municipios de menos de 20 000 habitantes y el 90 por 100 en los municipios de menos de 10 000; la Diputación de Castellón financiará el 90 por 100 del módulo de los municipios de menos de 10 000 habitantes, y la Diputación de Valencia financiará el 85 por 100 del módulo de los municipios de menos de 15 000 habitantes y el 90 por 100 en los municipios de menos de 10 000.

Estos porcentajes mínimos, que, sin embargo, llegan hasta el 90 por 100 de los módulos del personal, suponen una prefiguración exhaustiva del contenido de la actividad del ente coordinado. La referida prefiguración exhaustiva no se adecua, sin embargo, a la normativa básica estatal cuando exige, en el art. 59.1 LRBRL, que la potestad de coordinación de la comunidad autónoma de la función provincial de asistencia económica a los ayuntamientos, se realice a través de planes sectoriales en los que se garantice la participación de los entes locales con la finalidad de armonizar los intereses públicos afectados. Así, las exigencias recogidas en la normativa básica suponen indudablemente una garantía de la autonomía local, pues implican, 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.

Precisamente hemos afirmado en esta misma resolución la compatibilidad del art. 107 de la norma autonómica con las exigencias que se imponen constitucional y normativamente a la función de coordinación autonómica, cuando se refiere a la

capacidad de la Generalitat, en ejercicio de tal función de coordinación de las diputaciones provinciales, para establecer los porcentajes de participación de estas en la financiación del personal, pues se remite para ello a una planificación en cuya tramitación participan los entes locales. Sin embargo, la letra b) del apartado 4 de la disposición transitoria cuarta, al establecer directamente los porcentajes mínimos de participación de las diputaciones provinciales en la financiación del personal, no se adecua a las exigencias recogidas en la normativa básica estatal para desarrollar la función de coordinación, y que tienen como finalidad garantizar la autonomía local. Por ello vulneran aquella garantía y el recurso debe ser estimado en este punto, declarándose la letra b) del apartado 4 de la disposición transitoria cuarta de la Ley 3/2019, de 18 de febrero, de servicios sociales inclusivos de la Comunidad Valenciana inconstitucional y nula, ya que los referidos porcentajes mínimos de participación deben establecerse a través de los planes sectoriales en los que se garantice la participación de los entes locales afectados, y no directamente en una disposición transitoria.

Una vez depurada la letra b) del apartado 4 debe desestimarse la impugnación del resto del precepto pues se refiere a las aportaciones de los municipios, cuestión que escapa a los motivos de la impugnación que son la preservación de la autonomía provincial constitucionalmente garantizada.

19. Se impugnan los apartados 2 y 3 de la disposición transitoria quinta sobre financiación de las prestaciones y que dispone que «conforme al marco competencial y a las consignaciones presupuestarias anuales, la financiación de las prestaciones se regirá por los siguientes criterios y reglas»:

«2. Para la financiación de las prestaciones de atención primaria, no integradas en el apartado anterior, en los primeros cinco ejercicios a partir de la entrada en vigor de esta ley, cada administración pública de la Comunidad Valenciana financiará un porcentaje del coste total de las prestaciones, de acuerdo con la distribución siguiente y de conformidad con lo dispuesto en la disposición final segunda:

a) La Generalitat financiará las prestaciones en todo el territorio de la Comunidad Valenciana, a excepción de las cuantías que corresponda aportar a los ayuntamientos y a las diputaciones determinadas en los apartados siguientes de esta disposición.

b) Las diputaciones provinciales, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 106 de esta ley, financiarán un porcentaje del coste de las prestaciones de los municipios de sus respectivas provincias, de acuerdo con la distribución establecida en el apartado 4 b) de la disposición transitoria cuarta.

c) Los ayuntamientos financiarán el 10 por 100 del coste en los municipios de menos de 10.000 habitantes, con independencia de si el porcentaje restante es financiado por la Generalitat o por la diputación provincial correspondiente. Este porcentaje podrá reducirse atendiendo a las especiales particularidades y al esfuerzo económico de los municipios, de acuerdo con los requisitos que se establezcan reglamentariamente, con independencia de si el porcentaje restante es financiado por la Generalitat o por la diputación provincial correspondiente.

d) Los ayuntamientos financiarán el 15 por 100 del coste de las prestaciones en los municipios con población superior a 10 000 habitantes e inferior a 20 000 habitantes, con independencia de si el porcentaje restante es financiado por la Generalitat o por la diputación provincial correspondiente.

e) En los municipios con población igual o superior a 20 000 habitantes, los ayuntamientos aportarán el 25 por 100 de la financiación de las prestaciones profesionales y el 50 por 100 de las prestaciones económicas y tecnológicas.

3. En el nivel de atención secundaria, la financiación se realizará con cargo a la administración titular del recurso, de conformidad con lo dispuesto en la disposición transitoria primera.»

Lo afirmado en el fundamento jurídico precedente en relación con la disposición transitoria cuarta relativa a la financiación del personal debe llevarnos a la misma conclusión en relación con la disposición transitoria quinta relativa a la financiación de las prestaciones.

En efecto, la letra b) del apartado 2 de la disposición transitoria quinta establece los porcentajes mínimos de participación de las diputaciones provinciales en la financiación de las prestaciones en el periodo transitorio cuando dispone que «las diputaciones provinciales, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 106 de esta ley, financiarán un porcentaje del coste de las prestaciones de los municipios de sus respectivas provincias, de acuerdo con la distribución establecida en el apartado 4 b) de la disposición transitoria cuarta».

Una vez depurada la letra b) del art. 4 de la disposición transitoria cuarta, debe realizarse lo propio, y declararse inconstitucional y nulo, 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 de la Ley 3/2019, de 18 de febrero, de servicios sociales inclusivos de la Comunidad Valenciana, por los mismos motivos: por no adecuarse a las exigencias recogidas en la normativa básica estatal, y que tienen como finalidad garantizar la autonomía local. Al establecer directamente el legislador los porcentajes de financiación del coste total de las prestaciones, y no hacerlo a través de un plan en cuya tramitación participen las diputaciones provinciales, se vulnera aquella garantía.

Establecida la nulidad del inciso referido debe desestimarse la impugnación del resto del precepto pues se refiere a las aportaciones de los municipios, cuestión que escapa a los motivos de la impugnación que son la preservación de la autonomía provincial constitucionalmente garantizada o se refiere a la financiación de las prestaciones con cargo a la administración titular del recurso.

En relación con la impugnación del apartado 3, y como ya hemos hecho en relación con disposiciones similares, la misma debe ser desestimada en cuanto simplemente dispone que la financiación en el nivel de atención secundaria correrá cargo del titular del recurso y tal regla no supone contradecir la obligación que se establece en nuestro sistema de garantizar la suficiencia financiera de los entes locales, pues tal garantía es el presupuesto de aquella.

20. Se impugnan finalmente los apartados segundo y tercero de la disposición final segunda sobre composición de equipos, ratios en atención primaria y atención secundaria. Los referidos apartados disponen:

«2. En el primer ejercicio económico después de la entrada en vigor de esta ley, se llevará a cabo la reestructuración de la atención primaria de carácter básico, así como la reordenación del sistema de financiación compartida entre la Generalitat, las diputaciones provinciales y los ayuntamientos, reguladas en las disposiciones transitorias cuarta y quinta de esta ley.

3. En el segundo ejercicio económico después de la entrada en vigor de esta ley, se llevará a cabo la reestructuración de la atención primaria de carácter específico, así como la reordenación del sistema de financiación compartida entre la Generalitat, las diputaciones provinciales y los ayuntamientos, reguladas en las disposiciones transitorias cuarta y quinta de esta ley.»

Una vez hemos considerado inconstitucionales los referidos apartados e incisos de las disposiciones transitorias cuarta y quinta a las que se remite la disposición final segunda, no cabe sino desestimar la impugnación de esta última, debiendo señalarse que el simple mandato de reordenación del sistema de financiación compartida entre la Generalitat, las diputaciones provinciales y los ayuntamientos que se realiza en la misma, no supone una vulneración de la autonomía local, pues será al proceder a realizar tal reordenación conforme a las previsiones de la propia norma cuando habrá de

tenerse en cuenta la doctrina de este tribunal en relación con la función de coordinación y sus límites.

21. Conclusión. Por todo cuanto antecede, debemos estimar parcialmente este recurso de inconstitucionalidad.

Es obligado, en efecto, concluir que únicamente aquellos concretos apartados e incisos de la Ley 3/2019, de 18 de febrero, de servicios sociales inclusivos de la Comunidad Valenciana que no se adecuan a las exigencias constitucionales para desarrollar la función de coordinación de las diputaciones provinciales –y que se encuentran concretadas y desarrolladas en la normativa básica estatal cuando exige que la potestad de coordinación de la comunidad autónoma de la función provincial de asistencia económica a los ayuntamientos se realice a través de planes sectoriales en los que se garantice la participación de los entes locales con la finalidad de armonizar los intereses públicos afectados–, infringen la autonomía local, y por ello son declarados inconstitucionales y nulos. Se trata de la letra b) del apartado 4 de la disposición transitoria cuarta; 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. Manteniéndose la constitucionalidad del resto de los preceptos impugnados, con desestimación en lo que a ellos se refiere del recurso interpuesto. Sin perjuicio de señalarse que 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

FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,

Ha decidido

Estimar parcialmente el recurso de inconstitucionalidad núm. 3135-2019 promovido por más de cincuenta 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 y, en consecuencia:

1.º Declarar la inconstitucionalidad y nulidad de los siguientes apartados e incisos de la Ley 3/2019, de 18 de febrero, de servicios sociales inclusivos de la Comunidad Valenciana: la letra b) del apartado 4 de la disposición transitoria cuarta; 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.

2.º Desestimar el recurso de inconstitucionalidad en todo lo demás.

Publíquese esta sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a quince de julio de dos mil veinte.–Juan José González Rivas.–Encarnación Roca Trías.–Andrés Ollero Tassara.–Fernando Valdés Dal-Ré.–Santiago Martínez-Vares García.–Juan Antonio Xiol Ríos.–Pedro José González-Trevijano Sánchez.–Antonio Narváez Rodríguez.–Alfredo Montoya Melgar.–Ricardo Enríquez Sancho.–Cándido Conde-Pumpido Tourón.–María Luisa Balaguer Callejón.–Firmado y rubricado.