

SECCIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

14726 *Pleno. Sentencia 105/2019, de 19 de septiembre de 2019. Recurso de inconstitucionalidad 344-2019. Interpuesto por más de cincuenta diputados del grupo parlamentario Popular en el Congreso de los Diputados en relación con diversos preceptos de la Ley 21/2018, de 16 de octubre, de mancomunidades de la Comunidad Valenciana. Competencias sobre régimen local y autonomía provincial: interpretación conforme de los preceptos legales relativos a la colaboración económica de las diputaciones provinciales con las mancomunidades y que atribuyen carácter prioritario en los planes provinciales de obras y servicios a las inversiones propuestas por estas mismas mancomunidades.*

ECLI:ES:TC:2019:105

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 Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Antonio Narváez Rodríguez, don Alfredo Montoya Melgar, don Ricardo Enríquez Sancho y 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. 344-2019, interpuesto por más de cincuenta diputados del grupo parlamentario Popular en el Congreso de los Diputados contra los arts. 2.3; 12; 13 a 17; 36; 50, apartados segundo, tercero, cuarto y quinto; la disposición transitoria única, párrafo segundo, y el anexo de la Ley 21/2018, de 16 de octubre, de mancomunidades de la Comunidad Valenciana. Han comparecido y formulado alegaciones las representaciones procesales del gobierno de la Generalitat Valenciana y de las Cortes Valencianas. Ha sido ponente la magistrada doña Encarnación Roca Trías.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal el día 17 de enero de 2019 se ha promovido recurso de inconstitucionalidad por ciento quince diputados, integrantes del grupo parlamentario Popular en el Congreso de los Diputados, contra los arts. 2.3; 12; 13 a 17; 36; 50, apartados segundo, tercero, cuarto y quinto; la disposición transitoria única, párrafo segundo, y el anexo de la Ley 21/2018, de 16 de octubre, de mancomunidades de la Comunidad Valenciana.

Los motivos del recurso son, sucintamente expuestos, los siguientes:

La demanda agrupa los preceptos impugnados en dos bloques. El primero se refiere a la impugnación de los arts. 2.3, en relación con los arts. 12 y 13 a 17, la disposición transitoria única, párrafo segundo, y el anexo. Un segundo bloque se refiere a la inconstitucionalidad de los arts. 36 y 50, en sus apartados segundo, tercero, cuarto y

quinto. A continuación menciona los cambios que la norma ha sufrido mediante la corrección de errores publicada en los correspondientes diarios oficiales, señalando que tal y como se aprecia de la lectura de los preceptos impugnados en el primer bloque, la exposición de motivos y la corrección de errores, la finalidad clara de la norma es comarcalizar y vincular las demarcaciones comarcales con la existencia de las mancomunidades de ámbito comarcal. Alude a la regulación de las mancomunidades ya incluida en la vigente Ley 8/2010, de 23 de junio, de régimen local de la Comunidad Valenciana, señalando que respetaba la diferencia entre comarca y mancomunidad, puesto que la primera es una asociación administrativa, pero es también una diferente organización o delimitación del territorio, mientras que la mancomunidad no altera territorialmente el ámbito autonómico sino que se configura meramente como una agrupación para el ejercicio eficiente de las competencias municipales. Seguidamente menciona la regulación estatutaria acerca de la comarcalización, indicando que se entiende vulnerado el art. 65 del Estatuto de Autonomía para la Comunidad Valenciana (EAV), en lo relativo a la mayoría necesaria para la aprobación de la norma que regule la comarcalización y destacando el lugar preeminente que, conforme al art. 66 EAV, ocupa la provincia.

a) En cuanto a la impugnación del primer bloque de preceptos, el recurso se interpone a partir de lo que se denomina «la diferenciación de dos conceptos del ámbito jurídico local: mancomunidad y comarca». Partiendo de la diferencia legal que aprecia entre ambas organizaciones administrativas, el recurso se fundamenta en que los preceptos de la Ley 21/2018 objeto de impugnación, pretenden asimilar ambas entidades para, creando la figura de las mancomunidades comarcales, eludir la normativa estatutaria y estatal que impone requisitos más exigentes para la creación de las comarcas y todo ello en detrimento de otras entidades locales. A la vista de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local (LBRL), para la demanda no cabe duda de que las comarcas son entidades que agrupan varios municipios y constituyen una institución de organización jurídico-administrativa diferente de las mancomunidades. Mientras que a las primeras se les exige que sean instituidas por las comunidades autónomas de acuerdo con la Ley reguladora de las bases de régimen local y el correspondiente estatuto de autonomía, en las segundas, no se exigen estos requisitos.

La Ley de mancomunidades ha sido aprobada con el voto de sesenta de los noventa y nueve diputados de la cámara, con lo que no cumple la exigencia estatutaria de la mayoría de dos tercios necesaria para su aprobación. Por otra parte, la Ley reguladora de las bases de régimen local en materia de mancomunidades determina que su ámbito territorial sea el que proceda en sus estatutos y que es un derecho de los propios municipios el de asociarse. La demanda argumenta, con cita de la STC 103/2013, de 25 de abril, que la existencia de las mancomunidades no depende de la voluntad de las comunidades autónomas, lo que sí sucede con las comarcas. Por ello, se sostiene que el juego del art. 2.3, en relación con el art. 12 y el anexo donde ya se determina claramente el ámbito territorial de las mancomunidades a las que la norma atribuye la condición de comarcales, supone, de facto, la asimilación de la figura de estas mancomunidades a la de las comarcas, evitando así las exigencias de la Ley reguladora de las bases de régimen local respecto a la división comarcal de la comunidad autónoma y, fundamentalmente, las que derivan del art. 65 EAV que impone una mayoría de dos tercios para aprobar por ley la división comarcal. Se confiere, además, un estatus especial a las mancomunidades de ámbito comarcal frente al resto, en detrimento de la libre asociación de los municipios ex art. 44 LBRL. Especialidad comarcal que actúa en perjuicio de las competencias de los municipios y las provincias, en particular del estatus que la propia Constitución atribuye a la provincia y en contra de la protección que la Ley reguladora de las bases de régimen local confiere a las competencias de los municipios en su art. 42.4, frente a la asunción de competencias de las comarcas. Por otro lado, se reprocha que los preceptos impugnados permitan la injerencia de la comunidad autónoma en la libre asociación de los municipios, haciendo depender la existencia de

un tipo de mancomunidades de las decisiones de la comunidad autónoma, circunstancia proscrita directamente por la doctrina constitucional.

La posibilidad de crear agrupaciones de municipios diferentes a la provincia contemplada en el artículo 141.3 CE no puede ir en detrimento de la provincia, entidad local directamente regulada en la Constitución, cuyo gobierno y administración corresponden a las diputaciones. Igualmente, el art. 42.4 LBRL determina límites a la creación de comarcas que se eluden por la norma impugnada. Y el anexo enumera, sin ambages, las demarcaciones territoriales que crea y los municipios que en ella se integran. Por tanto, «si las mancomunidades que coincidan con una demarcación territorial del anexo son calificadas de ámbito comarcal, quiere decir que cada demarcación territorial del anexo es una comarca o al menos, tiene el valor de una comarca». El anexo, contraviniendo las exigencias del art. 65 EAV, ha sido aprobado por ley autonómica con mayoría de dos tercios.

Por otra parte, el efecto de atribuir un valor superior y decisorio a la intervención de la comunidad autónoma en lo que debiera ser la libre elección de agruparse y asociarse de los distintos municipios en una mancomunidad, se produce fundamentalmente por el art. 12. Este precepto cualifica a las mancomunidades comarcales y constriñe la libertad de elección de los municipios de unirse, por la delimitación territorial del anexo y la exigencia de conformación de los municipios dentro de ese territorio [art. 12.2 c)]. También permite discrecionalmente a la comunidad autónoma denegar la asociación, aparentemente por motivos de oportunidad, y, de manera excepcional, cambiar la configuración de la mancomunidad. Ambas limitaciones serían contrarias a la doctrina constitucional (cita la STC 103/2013).

La demanda pone de relieve las diferencias existentes entre la regulación impugnada y las de las comunidades autónomas de Cataluña, Castilla-León y Aragón y concluye que «a la vista de todo lo anterior ha de invocarse la vulneración del art. 149.1.18 CE puesto que al resultar infringidos los arts. 3, 42 y 44 LBRL se desatiende la competencia estatal de dicho precepto en cuanto a las bases del régimen local».

La conclusión de la impugnación de este primer bloque de preceptos es que «la aplicación conjunta de los artículos 2.3, 12 y 13 a 17, disposición transitoria, segundo párrafo, y el anexo de la Ley de mancomunidades supone: (i) la asimilación de las mancomunidades a las comarcas, cuando las primeras son entidades locales de base asociativa municipal para el ejercicio eficiente de las propias competencias de los municipios y las segundas, entidades locales con limitaciones respecto de las competencias municipales y al tiempo circunscripciones territoriales autonómicas; (ii) la realización efectiva de una delimitación territorial de facto por medio de la división comarcal ya establecida en el anexo de la Ley que no puede hacerse por ley ordinaria; (iii) la elusión de las exigencias legales establecidas en la normativa autonómica estatutaria para establecer la mencionada comarcalización; (iv) la atribución de competencias a las mancomunidades comarcales que vulnera las limitaciones impuestas a las comarcas y va en detrimento de las competencias de otras entidades locales, en particular, de los municipios y las provincias; (v) la restricción de la libertad de agrupación y asociación de los municipios en favor de una facultad discrecional o criterio de oportunidad de la comunidad autónoma».

El resto de preceptos ya mencionados, los arts. 13 a 17 y la disposición transitoria única, párrafo segundo, se impugnan por su conexión con los anteriores, dado que traen causa de la existencia de la categoría específica de mancomunidades comarcales.

b) En segundo lugar se impugna el art. 36.

El recurso considera que este precepto impone a la diputación provincial una serie de reglas en materia de financiación y subvenciones, en beneficio de las mancomunidades y con preferencia a aquellas que sean de ámbito comarcal, que se consideran contrarias a la garantía de la autonomía provincial que deriva de los arts. 137 y 141 CE. Igualmente se estiman vulnerados los arts. 36.2 y 42.4 LBRL, lo que, a su vez, determina la infracción del art. 149.1.18 CE.

Según la demanda, el precepto constriñe las competencias de las diputaciones provinciales, ya que vienen obligadas a integrar a las mancomunidades en sus planes estratégicos de subvenciones, incluyéndolas en todas las líneas y programas que les puedan afectar, siempre de conformidad con la normativa general de subvenciones y han de contar necesaria y prioritariamente con las mancomunidades comarcales y no con las demás. En segundo lugar, se otorga primacía a las mancomunidades comarcales sobre las demás y, por tanto, establece un incentivo y una desviación a la libre decisión de los municipios, quienes, necesitados de subvenciones y de apoyo de las diputaciones, se ven compelidos a asociarse en mancomunidades comarcales y no en mancomunidades no cualificadas por dicha división territorial. En tercer lugar, se incorpora el factor de intervención autonómico sobre la autonomía municipal. Todo ello vulnera la existencia de la provincia como entidad local de base territorial y necesaria o garantizada por los arts. 137 y 141 CE. También se vulneran los arts. 26 y 36.2 a) LBRL.

c) Finalmente, se impugna el art. 50, en sus apartados segundo, tercero y cuarto, por cuanto se entiende que obliga a la diputación provincial a la prestación de determinados servicios y funciones en materia de asesoramiento y apoyo a las mancomunidades comarcales, regulación que se establecería en detrimento de los municipios como titulares o sujetos receptores y beneficiarios de prestaciones de la diputación provincial. Además, introduce como sujetos necesarios intervinientes en el procedimiento de aprobación de los planes provinciales de cooperación a las obras y servicios de competencia municipal a las mancomunidades de ámbito comarcal, de forma que las inversiones propuestas por tales mancomunidades en dichos planes «tendrán carácter prioritario». Todo ello se considera contrario al art. 36 LBRL, en relación con el art. 26.3 de la misma norma, y, por tanto, al art. 149.1.18 CE, así como a los arts. 137 y 141 CE.

2. Por providencia de 12 de febrero de 2019 el Pleno del Tribunal, a propuesta de la Sección Tercera, acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad, dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece el artículo 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, a través del ministro de Justicia, así como a las Cortes Valencianas y al Gobierno de la Generalitat Valenciana, por conducto de sus presidentes, al objeto de que, en el plazo de quince días, pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaren convenientes y publicar la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Diari Oficial de la Generalitat Valenciana».

3. Mediante escrito registrado el día 25 de febrero de 2019, el abogado de la Abogacía General de la Comunidad Valenciana, en la representación que ostenta, comparece en el proceso y solicita se le conceda prórroga del plazo para formular alegaciones. Petición a la que accedió el Tribunal mediante diligencia de ordenación de la secretaría de justicia del Pleno de 26 de febrero, prorrogándole en ocho días el plazo de alegaciones inicialmente conferido, a contar desde el día siguiente al de expiración del ordinario.

4. Por escritos registrados en este Tribunal el 27 y 28 de febrero de 2019, el presidente del Senado y la presidenta del Congreso de los Diputados comunican los acuerdos de las mesas de sus respectivas cámaras, de personarse en el proceso, ofreciendo su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

5. El abogado del Estado se personó en el proceso el día 7 de marzo de 2019, exclusivamente a los efectos de que se le notifiquen las resoluciones que se dicten.

6. El letrado de las Cortes Valencianas presentó, el 14 de marzo de 2019, sus alegaciones en el presente recurso de inconstitucionalidad, solicitando su desestimación.

Alega en primer lugar que no han quedado identificadas las personas que interponen el recurso como comisionados de más de cincuenta diputados del grupo parlamentario

popular y que, conforme al art. 82.1 LOTC, la documentación que acompaña al recurso no es suficiente para acreditar la legitimación de los recurrentes.

El letrado de las Cortes Valencianas comienza sus alegaciones de carácter sustantivo aludiendo al triple significado que es posible atribuir a la expresión «comarca», que puede ser un distrito electoral, un nivel de administración local a disposición del legislador autonómico y una mera demarcación geográfica, sentido que es el que se le da en la norma impugnada.

La norma se separa así sustancialmente de las comarcas reguladas en la Ley reguladora de las bases de régimen local y en el Estatuto de Autonomía para la Comunidad Valenciana, pues la simple lectura de los arts. 2.3, 12, 13 a 17, disposición transitoria única y anexo evidencia los siguientes elementos que las diferencian de las comarcas: se trata de entidades locales creadas libremente por los municipios, por lo que su existencia no depende de la ley; pueden constituirse entre municipios territorialmente discontinuos, pertenecientes a distintas provincias e, incluso, comunidades autónomas; en el caso de municipios limítrofes, la norma no requiere que se asocien la totalidad de los municipios incluidos en las demarcaciones territoriales, conforme a lo dispuesto en el art. 12.2 c) y la ley impugnada no define el ámbito territorial de las mancomunidades como circunscripciones administrativas de la Generalitat. Por ello, el letrado de las Cortes Valencianas entiende que los arts. 2.3, 12, 13 a 17, disposición transitoria única y anexo no vulneran la Ley de bases de régimen local ni el Estatuto de Autonomía.

Respecto al primer bloque de preceptos impugnados, el letrado del Parlamento señala que, conforme al art. 2.3, la existencia de las mancomunidades y su calificación como comarcales depende de la decisión de los municipios, con lo que se ajusta a la doctrina constitucional en la materia. También el art. 12 gira en torno a la idea de voluntariedad, ya que son las mancomunidades las que, por propia iniciativa, podrán solicitar su transformación en comarcales. Los arts. 13 y segundo párrafo de la disposición transitoria única regulan el procedimiento de creación y extinción de las mancomunidades calificadas como comarcales. Se trata de previsiones puramente procedimentales que no inciden o interfieren en la regulación de la Ley de bases de régimen local ni del Estatuto de Autonomía, ni tampoco afectan a la autonomía provincial del art. 141 CE. En cuanto al anexo, se limita a recoger el nombre de las comarcas y los municipios que las integran, con la única finalidad de que, de estimarlo voluntariamente estos, soliciten que la mancomunidad sea considerada como comarcal, a los efectos previstos en la Ley 21/2018.

El art. 36 respeta la competencia provincial definida en los arts. 36.2 y 42.4 LBRL. Destaca también el letrado de las Cortes Valencianas que el gobierno autonómico puede, legítimamente, coordinar las competencias provinciales (cita la STC 27/1987). Conforme a lo anterior, considera que no parece discutible que la comunidad autónoma se pueda comprometer a financiar con su presupuesto y con el de las diputaciones provinciales la actividad que desarrollen las mancomunidades.

También el art. 50 respeta la autonomía provincial. Atendiendo a la doctrina constitucional en la materia (cita la STC 27/1987), la configuración de la autonomía provincial corresponde al legislador, el cual establece cauces y formas de relación entre administraciones locales y de ellas con la comunidad autónoma. La Ley reguladora de las bases de régimen local contempla una serie de servicios que, en todo caso, deben prestar los municipios, pero puede coordinarse su prestación mediante la prestación directa por la diputación provincial o mediante otras fórmulas.

7. El 22 de marzo de 2019 el abogado de la Generalitat Valenciana presentó sus alegaciones interesando la desestimación del recurso.

Comienza aludiendo al contenido de la Ley 21/2018 e indicando que la norma, con la creación de la categoría de las mancomunidades de ámbito comarcal, está contemplando un tipo de mancomunidad muy distinta a las ya existentes, que normalmente están integradas por pocos municipios y dedicadas a algún servicio muy concreto, lo que no tiene nada que ver con las mancomunidades de ámbito comarcal que

contempla la ley, ni en cuanto al ámbito territorial, ni en cuanto a servicios a prestar, ni en cuanto al número de municipios asociados en la mancomunidad. Relaciona a continuación los preceptos impugnados y resume los motivos del recurso, señalando que la demanda formulada, pese a su extensión, no llega a desarrollar una argumentación específica que permita conocer los concretos motivos por los que, respecto a cada uno de los artículos que cita, se produce la infracción constitucional invocada en cada caso. Sería aplicable la doctrina de la STC 233/1999 acerca de la necesidad de que la demanda contenga la argumentación específica o razonamientos que fundamenten la presunta contradicción de los preceptos impugnados con la Constitución.

El letrado del Gobierno autonómico señala que el recurso planteado parte de una premisa errónea, confundiendo mancomunidades y comarcas, lo que hace necesaria una previa referencia a su distinto régimen jurídico. Conforme al art. 141.3 CE y a lo dispuesto en el Estatuto de Autonomía para la Comunidad Valenciana, el régimen jurídico de las comarcas y las mancomunidades en la Comunidad Valenciana se encuentra regulado en la Ley reguladora de las bases de régimen local, en la Ley 8/2010, de 23 de junio, de régimen local de la Comunidad Valenciana, y en la Ley 21/2018, hoy impugnada. La Ley de bases de régimen local contempla expresamente las mancomunidades en el art. 3 y en su art. 44 reconoce a los municipios el derecho a asociarse con otros en mancomunidades, para la ejecución en común de obras y servicios determinados de su competencia. El Estatuto de Autonomía, en su artículo 49.1.8, establece que la Generalitat Valenciana tiene competencia exclusiva, entre otras materias, sobre régimen local, sin perjuicio de lo que dispone el artículo 149.1.18 CE. La Ley 8/2010 cumple con el mandato estatutario y configura un modelo de administración local basado en una serie de principios recogidos en el Estatuto de Autonomía, así como en la Constitución y en la Carta Europea de la autonomía local. La Ley 21/2018 tiene por finalidad fomentar el desarrollo de las mancomunidades, configurándolas como un eje básico en la prestación de servicios a los ciudadanos, mediante el desarrollo de una auténtica cultura asociativa, como base para incrementar la eficiencia y eficacia de dicha prestación. En lo que respecta a las mancomunidades de ámbito comarcal, el objetivo es adecuar la legislación a la realidad existente, creando un tipo específico de mancomunidad que se adapte a las necesidades manifestadas por distintas mancomunidades que prestan servicios en ámbitos comarcales, con especial atención a las integradas por un alto número de pequeños municipios.

El abogado de la Generalitat Valenciana insiste en que el hecho de que en el anexo de la Ley se establezcan y se relacionen unas «demarcaciones territoriales» no significa en absoluto que se estén creando comarcas. La razón de que la ley prevea y regule diversa tipología de mancomunidades, contemplando la posibilidad de que se creen mancomunidades de ámbito comarcal es fomentar la eficacia en la gestión de los recursos públicos desde una perspectiva adaptada a la realidad. Alude a la regulación constitucional y estatutaria de las comarcas, así como a la doctrina al respecto (cita las SSTC 214/1989 y 233/1999).

Señalado lo anterior, considera que es evidente la diferencia entre comarca y mancomunidad. La comarca constituye una circunscripción administrativa entre las comunidades autónomas y los municipios, mientras que la mancomunidad es una forma organizativa que permite a los municipios colaborar entre sí y con administraciones de otros niveles territoriales para la prestación de servicios públicos. Las comarcas deben ser creadas por ley y, aunque quepa la iniciativa de los propios municipios, siempre debe tramitarse con el impulso de la comunidad autónoma. Las mancomunidades se basan en el derecho de los municipios a asociarse libremente. En este sentido, las mancomunidades ordinarias pueden optar por solicitar su reconocimiento como mancomunidades de ámbito comarcal si así lo estiman oportuno y cumplen los requisitos legales, pero nunca pierden la condición de mancomunidades, ni todas las libertades de separación que ello conlleva. Las comarcas ostentarán directamente las competencias que, en su caso, les otorgue su ley de creación, mientras que el objeto básico de las

mancomunidades es la prestación de servicios y la ejecución de obras de competencia de los propios ayuntamientos, ya que las competencias siguen siendo municipales, y los ayuntamientos mancomunados pueden encargar o revocar el encargo de la gestión de los servicios en cualquier momento. En el caso de las comarcas, la asignación competencial, al ser determinada por la ley, solo podrá ser modificada por otra ley. El régimen organizativo de las comarcas viene determinado por la ley de creación, mientras que «las mancomunidades regularán en sus estatutos su régimen propio de organización y funcionamiento, respetando el régimen básico de la normativa estatal de régimen local y la autonómica» (art. 18 de la Ley 21/2018).

Concretamente en lo que respecta a la impugnación de los arts. 2.3, 12, 13 a 17, segundo párrafo de la disposición transitoria única y anexo, indica que las alegaciones formuladas en este bloque son genéricas y globales, y no clarifican adecuadamente cómo y por qué se produce, en cada caso, la supuesta infracción constitucional. Las mancomunidades de ámbito comarcal son una categoría o un tipo de mancomunidad que, con esa denominación, conservan su carácter asociativo y voluntario. Se rechaza que la Ley 21/2018 asimile las mancomunidades a las comarcas, realizando de facto una división del territorio de la comunidad autónoma en comarcas. Al respecto, son muy claras las diferencias entre mancomunidades y comarcas, y esas diferencias en nada se ven afectadas o alteradas por la Ley 21/2018. En ningún precepto de la ley se establece esa asimilación. También es evidente que no se determina, ni aprueba, una «división comarcal» del territorio, sino unas «demarcaciones territoriales», a los solos efectos de la Ley 21/2018, posibilitando que las mancomunidades que cumplan los restantes requisitos puedan solicitar el reconocimiento como «mancomunidades de ámbito comarcal», lo cual no significa que se haya creado comarca alguna.

Sentado que las «mancomunidades de ámbito comarcal» tienen carácter asociativo y voluntario y que la ley no ha aprobado una «división comarcal» del territorio, sino unas «demarcaciones territoriales», tampoco se sostienen las alegaciones relativas a la determinación por la Ley 21/2018 de un estatus privilegiado, contrario a la libre asociación de municipios, y al régimen de competencias de municipios y diputaciones provinciales, con injerencia de la comunidad autónoma en la referida libre asociación. El acceso a la calificación como mancomunidad de ámbito comarcal siempre es a iniciativa y a solicitud de la mancomunidad, que ve respetado su carácter asociativo y voluntario. Respecto a los municipios, la ley en nada les afecta y conservan por ello la misma libertad asociativa que han tenido siempre, con lo que pueden formar las mancomunidades que estimen convenientes, sin ningún límite ni intrusión por parte de la comunidad autónoma.

Tampoco se trata de privilegios, por cuanto se prevén beneficios y medidas de fomento destinadas a las mancomunidades de ámbito comarcal, pero tales beneficios y medidas se aplican atendiendo al carácter y a las especificidades de estas mancomunidades, cuya vocación es una prestación muy amplia de servicios diversos. Eso es lo que justifica el establecimiento de medidas de fomento específicas, de beneficios y previsiones concretas para las mancomunidades de ámbito comarcal, sin que ello suponga discriminación, o un régimen privilegiado.

En cuanto a la impugnación de los arts. 36 y 50, apartados segundo, tercero, cuarto y quinto, el abogado de la Generalitat Valenciana señala, citando las SSTC 103/2013 y 111/2016 que la autonomía provincial reconocida constitucionalmente ha de ser concretada por el legislador. Atendiendo a dicha doctrina, entiende que no se coarta la autonomía provincial por el hecho de que la Ley 21/2018 establezca la integración de las mancomunidades en los planes de subvenciones de las diputaciones provinciales y disponga que las mancomunidades se beneficiarán de la colaboración y el auxilio de las diputaciones provinciales. La norma se ajusta al espacio que corresponde al legislador autonómico y, además, al atribuir competencias o cometidos a las diputaciones provinciales, lo hace respetando el núcleo de la actividad de la provincia, a la que corresponde el apoyo a los municipios radicados en su ámbito territorial. En ninguno de los preceptos recurridos se ha invadido el marco competencial básico de las

diputaciones provinciales, y únicamente se han regulado las relaciones entre las mancomunidades, y su diferente tipología, con las otras administraciones públicas territoriales en la comunidad autónoma, como corresponde a una norma específica e integral que regula este tipo de ente local asociativo.

Niega también que de las normas impugnadas se derive ningún tipo de privilegio para las mancomunidades de ámbito comarcal. Al respecto señala que la integración de las mancomunidades en los planes de subvenciones de la Generalitat Valenciana y de las diputaciones provinciales previstos en el art. 36.1 se refiere a todas las mancomunidades. La Ley 21/2018 prevé beneficios y medidas de fomento destinadas a las mancomunidades de ámbito comarcal, pero tales beneficios y medidas se aplican atendiendo al carácter y a las especificidades de estas mancomunidades, tanto respecto a los servicios a prestar, cuanto al número de municipios asociados en la mancomunidad.

8. Por providencia de 17 de septiembre de 2019 se señaló para deliberación y votación de la presente sentencia el día 19 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. Objeto del recurso y posiciones de las partes.

El objeto de la presente resolución es resolver el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por más de cincuenta diputados del grupo parlamentario Popular en el Congreso de los Diputados contra los arts. 2.3; 12; 13 a 17; 36; 50, apartados segundo, tercero, cuarto y quinto; la disposición transitoria única, párrafo segundo, y el anexo de la Ley 21/2018, de 16 de octubre, de la Generalitat, de mancomunidades de la Comunidad Valenciana.

En primer lugar, los diputados recurrentes consideran que la aplicación conjunta de los arts. 2.3, 12 y 13 a 17, disposición transitoria única, segundo párrafo, y el anexo de la Ley 21/2018 supone que la norma autonómica, aprobada por mayoría ordinaria, asimile las denominadas mancomunidades de ámbito comarcal a las comarcas, para, creando una suerte de mancomunidad privilegiada, realizar de facto una división del territorio de la comunidad autónoma en comarcas, eludiendo los requisitos exigidos en el art. 65 del Estatuto de Autonomía para la Comunidad Valenciana (EAV) y en la Ley 7/1985, de 2 de julio, reguladora de las bases de régimen local (LBRL, en lo sucesivo), para la aprobación de una norma de estas características. Estos mismos preceptos introducirían una diferencia entre mancomunidades generales y «comarcales», a favor de estas últimas, que sería contraria a la libertad de asociación y agrupación de los municipios del art. 44 LBRL, mancomunidades «comarcales» que carecen de las limitaciones que el art. 42.4 LBRL impone a las comarcas en punto a la asunción de competencias de los entes locales y se opondría también a la autonomía provincial del art. 141 CE. Finalmente, estos preceptos permitirían la injerencia de la comunidad autónoma en la libre asociación de los municipios, en cuanto hacen depender la existencia de este tipo de mancomunidades de la decisión autonómica. El art. 36 sería contrario a la autonomía provincial que protegen los arts. 137 y 141 CE, así como a los arts. 42.4 y 36.2 LBRL, por cuanto las diputaciones provinciales vienen obligadas a integrar necesariamente a las mancomunidades en sus planes estratégicos de subvenciones, incluyéndolas en todas las líneas y programas que les puedan afectar, lo que, a su vez, perturbaría la libre decisión de los municipios, los cuales se verían compelidos a asociarse en mancomunidades comarcales. El art. 50 vulneraría los arts. 137 y 141 CE y también el art. 36, en relación con el art. 26.3, ambos de la Ley de bases de régimen local, por cuanto se entiende que obliga a la diputación provincial a la prestación de determinados servicios y funciones en materia de asesoramiento y apoyo a las mancomunidades comarcales.

En los términos que han quedado expuestos en los antecedentes, las representaciones procesales del Gobierno de la Generalitat Valenciana y de las Cortes Valencianas han negado las vulneraciones denunciadas, interesando la desestimación del recurso.

2. Cuestiones previas.

Expuestas las posiciones de las partes en el proceso, es necesario hacer algunas precisiones respecto a: a) la alegación del letrado de las Cortes Valencianas acerca de que la demanda no identifica las personas que actúan como comisionados en la interposición del recurso; b) la objeción relativa a la falta de argumentación suficiente del recurso, opuesta por la representación procesal del gobierno de la Generalitat Valenciana, y c) el planteamiento de los recurrentes acerca de la intención del legislador autonómico en relación con la creación encubierta de comarcas que, a su juicio, se deriva de los preceptos que impugnan.

a) Según nuestra Ley Orgánica, el conjunto de diputados que concurren en la voluntad impugnatoria debe necesariamente actuar en el proceso representado por el miembro o miembros que designen o por un comisionado nombrado al efecto (art. 82.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional: LOTC).

En este caso, el recurso se interpone por más de cincuenta diputados integrantes del grupo parlamentario popular en el Congreso de los Diputados [arts. 162.1 a) CE y 32.1 c) LOTC], actuando como comisionados, conforme al encabezamiento de la demanda, tres de ellos, de los cuales dos cumplen los requisitos de representación procesal para actuar ante el Tribunal Constitucional. El recurso viene acompañado de un poder general para pleitos otorgado por los diputados recurrentes, integrantes del mencionado grupo parlamentario, que cumple las exigencias previstas en el art. 82.1 LOTC, en cuanto que facultan para actuar como comisionados en la interposición de recursos de inconstitucionalidad en representación de los poderdantes, entre otros, a dos de los tres diputados que han interpuesto el recurso. A lo anterior se añade un documento acreditativo de la voluntad impugnatoria de ciento quince diputados, en el que se hace constar que «Los Diputados del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso abajo firmantes, de manera conjunta ratifican su voluntad de interponer recurso de inconstitucionalidad contra los artículos 2.3, 12, 13 a 17, Disposición Transitoria única párrafo segundo, anexo y artículos 36 y 50 apartados 2, 3, 4 y 5 de la Ley 21/2018, de 16 de octubre, de la Generalitat, de mancomunidades de la Comunidad Valenciana». A continuación se apodera como comisionados, de forma indistinta y solidaria, a dos de los tres diputados de ese grupo que, conforme al encabezamiento de la demanda, han actuado como comisionados en la interposición del presente recurso.

Por tanto, en la interposición de este recurso de inconstitucionalidad se han cumplido los requisitos de postulación exigidos por la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, por lo que no puede aceptarse la objeción planteada por el letrado de las Cortes Valencianas.

b) El letrado del Gobierno de la Generalitat Valenciana sostiene que el recurso no desarrolla una argumentación específica que permita conocer los concretos motivos por los que se denuncia la inconstitucionalidad de cada uno de los preceptos recurridos, por lo que estaríamos ante una impugnación global y carente de una razón suficientemente desarrollada.

Esta objeción no puede ser acogida. Conforme a la doctrina constitucional «no cabe confundir la discrepancia de las partes comparecidas respecto de la argumentación del recurso con la falta de fundamentación del mismo. En esta dialéctica entre las partes del proceso constitucional, consustancial a toda controversia que se somete a nuestra consideración, es notorio que no corresponde a este Tribunal pronunciarse sobre el mayor o menor acierto técnico de las demandas, bastando con que en ellas se pueda vislumbrar algún motivo de inconstitucionalidad suficientemente fundado» (por todas, STC 102/2017, de 20 de julio, FJ 2, con cita de otras).

Teniendo en cuenta lo expuesto, resulta que, aunque el letrado del gobierno autonómico sostenga que la impugnación de determinados preceptos de la Ley 21/2018 no está adecuadamente fundamentada, lo cierto es que el examen del recurso evidencia que los diputados recurrentes han cumplido, con mayor o menor grado de detalle y a salvo de lo que específicamente se dirá respecto de los arts. 36 y 50, la mínima carga

argumentativa específica que les incumbe, permitiendo con ello a este Tribunal conocer las razones por las que entienden que los preceptos impugnados son contrarios a la Constitución y al Estatuto de Autonomía para la Comunidad Valenciana. Ahora bien, cumple advertir que, dado que la argumentación de algunos de los motivos que fundamentan el recurso no es exhaustiva, tampoco habrá de serlo nuestra respuesta (STC 63/2019, de 9 de mayo, FJ 7, y a las que remite).

c) Acerca del planteamiento de la demanda en cuanto a las intenciones del legislador autonómico al crear la figura de las mancomunidades de ámbito comarcal, cabe recordar que en un plano hay que situar las decisiones políticas y el enjuiciamiento político que tales decisiones merezcan, y en otro bien distinto la calificación de inconstitucionalidad, que tiene que hacerse con arreglo a criterios estrictamente jurídicos [STC 42/2018, de 26 de abril, FJ 2 d)].

Es doctrina consolidada que el control de constitucionalidad de leyes y disposiciones que lleva a cabo este Tribunal es un control «abstracto», desvinculado de cualquier consideración concreta sobre su aplicación a un específico supuesto de hecho, y «objetivo», pues la regla controvertida ha de ser enjuiciada en atención a su propio sentido, y no por las intenciones del legislador, su estrategia política o su propósito último [por todas, STC 139/2017, de 29 de noviembre, FJ 2 c)]. Por tanto, las afirmaciones que la demanda contiene acerca de las finalidades perseguidas por la modificación legislativa impugnada solamente van a ser objeto de análisis en la medida en que se vinculen a concretas infracciones constitucionales.

3. Régimen de las mancomunidades de ámbito comarcal en la Ley 21/2018.

Antes de adentrarnos en el análisis pormenorizado de los preceptos de la Ley 21/2018 que han sido impugnados es preciso realizar algunas consideraciones generales sobre el alcance y significado de las denominadas mancomunidades de ámbito comarcal, a las que se refieren todos ellos.

La exposición de motivos de la Ley 21/2018 señala que «el objetivo de esta ley es fomentar el desarrollo de las mancomunidades y de los municipios, configurando a estas como un eje básico en la prestación de servicios a los ciudadanos, mediante el desarrollo de una auténtica cultura asociativa como base para incrementar la eficiencia y eficacia de dicha prestación y como una referencia básica para las políticas de la Generalitat y el resto de administraciones de la Comunidad Valenciana». Respecto a las mancomunidades de ámbito comarcal, se afirma que constituyen una de las principales novedades de esta norma y que este «nuevo tipo de mancomunidades se configura como una pieza básica en una doble vertiente: por un lado, como estructura asociativa estable y sólida para la mejora de los servicios ofrecidos a los ciudadanos y de su participación en los asuntos públicos y, por otro lado, la de convertirlas en la referencia básica para la implementación de las políticas y servicios del resto de administraciones públicas de la Comunidad Valenciana». Seguidamente afirma que «esta ley entiende que el modelo de organización territorial debe ser plenamente respetuoso con el carácter asociativo reconocido por nuestro ordenamiento jurídico. Por ello, la naturaleza de las mancomunidades de ámbito comarcal viene marcada por el carácter de voluntariedad, otorgando a los municipios la libertad de elección y adaptación a dicho modelo».

Conforme a su art. 1, la Ley 21/2018 tiene por objeto «establecer un marco legal para las mancomunidades de municipios constituidas o que se constituyan en el ámbito territorial de la Comunidad Valenciana, y definir el régimen jurídico que regule la creación, los órganos de gobierno, las normas de organización y funcionamiento, el régimen económico y el procedimiento para la supresión de dichas mancomunidades». El art. 2 se refiere al concepto y naturaleza jurídica, señalando que «las mancomunidades son asociaciones voluntarias de municipios que se constituyen para gestionar o ejecutar planes, realizar proyectos y obras o prestar servicios de su competencia a los ciudadanos, acercándoles la administración y potenciando un desarrollo social y económico sostenible, equilibrado e igualitario de estos municipios y sus respectivos territorios» (art. 2.1). Las mancomunidades así definidas son, conforme

al art. 2.2, entidades locales territoriales que, para el cumplimiento de los fines que les son propios, tienen personalidad jurídica y capacidad de obrar independiente de la de los municipios que las integran. El impugnado art. 2.3 alude a las mancomunidades de ámbito comarcal, disponiendo que tal calificación será posible «siempre que su ámbito territorial se inscriba dentro de una de las demarcaciones territoriales contenidas en el anexo de esta ley, o la que determine la legislación sobre delimitación comarcal, en su caso, que las regule, cumpliendo el resto de requisitos y procedimientos previstos».

El art. 12 regula la calificación como mancomunidad de ámbito comarcal de aquellas entidades que se circunscriban a alguna de las demarcaciones territoriales previstas en el anexo de la ley. Para obtener y conservar la calificación de ámbito comarcal, las mancomunidades deben determinar expresamente en sus estatutos que asumen entre sus fines la gestión mancomunada de ejecución de obras y prestación de servicios comunes adecuados para los intereses supramunicipales de su territorio y el fomento de su desarrollo local, así como poseer personal propio al servicio de la mancomunidad, con dedicación plena a ella, y los correspondientes puestos reservados a personal funcionario de habilitación nacional. La mancomunidad debe incluir a todas las entidades locales solicitantes dentro de una misma demarcación territorial, debiendo ser los municipios mancomunados, al menos, la mitad más uno de los pertenecientes a dicha demarcación territorial. Estas mancomunidades deben gestionar actividades y servicios públicos en las materias que determina el precepto respecto, al menos, a la mitad de los municipios asociados y que, en conjunto, sumen más de la cuarta parte de la población total de los municipios que integran la mancomunidad (sostenibilidad medioambiental, gestión de los residuos sólidos urbanos y del ciclo del agua; seguridad, policía local, guardería rural y emergencias; sanidad y bienestar social; cultura, juventud, educación y deportiva; fomento económico y desarrollo local; urbanismo, vivienda y ordenación del territorio; infraestructuras, dotaciones y equipamientos; participación ciudadana, igualdad, información y comunicación y contratación y gestión administrativa y modernización).

El resto de preceptos del título III de la Ley 21/2018, arts. 13 a 17, regula la calificación y pérdida del reconocimiento del carácter de ámbito comarcal de las mancomunidades, que corresponde al departamento del Consell competente en materia de administración local, y fijan los requisitos y procedimientos establecidos para el reconocimiento y pérdida de dicha calificación. La disposición transitoria única prescribe que la solicitud de calificación como mancomunidad de ámbito comarcal por parte de mancomunidades ya existentes no está sometida a plazo y el anexo fija las demarcaciones territoriales a partir de las cuales es posible constituir mancomunidades de ámbito comarcal.

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

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

a) La autonomía local constitucionalmente garantizada se configura, según nuestra doctrina, como una garantía institucional con un contenido mínimo que el legislador debe respetar. Se concreta, básicamente, en el derecho de la comunidad local a participar a través de órganos propios en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen, graduándose la intensidad de esta participación en función de la relación existente entre los intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos o materias, para lo que deben estar dotados de las potestades sin las que ninguna actuación autonómica es posible (STC 40/1998, de 19 de febrero, FJ 39). La autonomía local permite configuraciones legales diversas. La STC 41/2016, de 3 de marzo, FJ 11 b), lo recuerda cuando afirma que «al distribuir poder local, el Estado y las comunidades autónomas disponen de "libertad de configuración", pero deben graduar el alcance o intensidad de la

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

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

Asimismo, «hay que tener en cuenta, que el art. 149.1.18 CE autoriza una legislación básica estatal que desarrolle "el apoyo a los municipios" como "núcleo" de la actividad de la provincia, "en cuanto entidad local determinada por la agrupación de municipios (art. 141.1 C.E.)" con autonomía constitucionalmente garantizada (STC 109/1998, de 21 de mayo, FJ 2). A su vez, las tareas provinciales de cooperación con (o asistencia al) municipio, lejos de vulnerar la autonomía municipal, contribuyen a facilitar su desarrollo efectivo, por lo que no pueden entenderse infringidos los arts. 137 y 140 CE» (STC 111/2016, FJ 11).

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

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

comunidades autónomas, en el ejercicio de las competencias que para la gestión de sus intereses respectivos les correspondan».

b) La doctrina del Tribunal sobre las bases en materia de régimen local, manifestación de la competencia constitucionalmente atribuida al Estado para dictar las «bases del régimen jurídico de las administraciones públicas» (artículo 149.1.18 CE), ha quedado recogida en la STC 41/2016, FJ 3 a), que se tiene aquí por reproducida.

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

5. Impugnación de los arts. 2.3; 12; 13 a 17; disposición transitoria única, párrafo segundo, y anexo de la Ley 21/2018.

Hechas las anteriores precisiones, podemos ya iniciar el enjuiciamiento que se nos demanda, comenzando por el primer bloque de preceptos impugnados, que presentan el siguiente tenor:

«Artículo 2. *Concepto y naturaleza jurídica de las mancomunidades.*

[...]

3. Las mancomunidades de la Comunidad Valenciana podrán solicitar ser calificadas de ámbito comarcal, siempre que su ámbito territorial se inscriba dentro de una de las demarcaciones territoriales contenidas en el anexo de esta ley, o la que determine la legislación sobre delimitación comarcal, en su caso, que las regule, cumpliendo el resto de requisitos y procedimientos previstos.»

«Artículo 12. *Calificación como mancomunidad de ámbito comarcal.*

1. Las mancomunidades de municipios de la Comunidad Valenciana que se circunscriban a una de las demarcaciones territoriales y que cumplan los requisitos que prevé esta ley, las normas que se dicten para desarrollarla y el resto de la normativa que sea aplicable, las podrá calificar a iniciativa suya como mancomunidades de ámbito comarcal el departamento del Consell con competencias en materia de administración local. Las demarcaciones territoriales son las incluidas en el anexo de esta ley, o las que determine a legislación sobre delimitación comarcal, en su caso.

Excepcionalmente, previa instrucción de un expediente en el que se justifiquen razones de continuidad geográfica y eficiencia en la gestión de servicios, el departamento competente en materia de régimen local podrá autorizar la adhesión a mancomunidades de ámbito comarcal limitada a los servicios que se determinen en la solicitud de adhesión.

2. Para obtener la calificación de ámbito comarcal y para conservar la calificación como tal, las mancomunidades deberán cumplir los siguientes requisitos:

a) Determinar expresamente en sus estatutos que asumen entre sus fines la gestión mancomunada de ejecución de obras y prestación de servicios comunes

adecuados para los intereses supramunicipales de su territorio y el fomento de su desarrollo local.

b) Poseer plantilla de personal propio al servicio de la mancomunidad, con dedicación plena a ella, y los correspondientes puestos reservados a personal funcionario de habilitación nacional, de acuerdo a lo establecido en el artículo 32 de esta ley.

c) Incluir todas las entidades locales solicitantes dentro de una misma demarcación territorial, siendo los municipios mancomunados, al menos, la mitad más uno de los municipios pertenecientes a dicha demarcación territorial.

d) Gestionar actividades y servicios públicos por lo menos a la mitad de los municipios asociados y que, en conjunto, sumen más de la cuarta parte de la población total de los municipios que integran la mancomunidad y sobre las que los municipios ejerzan competencias, y que afecten a las siguientes materias:

- Área de sostenibilidad medioambiental, gestión de los residuos sólidos urbanos y del ciclo del agua.
- Área de seguridad, policía local, guardería rural y emergencias.
- Área de sanidad y bienestar social.
- Área de cultura, juventud, educación y deportiva.
- Área de fomento económico y desarrollo local.
- Área de urbanismo, vivienda y ordenación del territorio.
- Área de infraestructuras, dotaciones y equipamientos.
- Área de participación ciudadana, igualdad, información y comunicación.
- Área de contratación y gestión administrativa y modernización.

3. A las mancomunidades de ámbito comarcal, referidas siempre a una determinada demarcación territorial, sólo podrán incorporarse municipios cuyo territorio se encuentre en esa misma demarcación territorial.»

«Artículo 13. *Solicitud de calificación de mancomunidad de ámbito comarcal.*

1. Si se cumplieran los requisitos para la calificación de ámbito comarcal de la mancomunidad en constitución, la presidencia de la comisión promotora podrá solicitarla al departamento del Consell competente en materia de administración local tras la adopción por la asamblea del acuerdo de aprobación de los estatutos. Se incorporarán a la solicitud todos aquellos documentos necesarios para la acreditación de la concurrencia de los requisitos exigidos para la calificación de ámbito comarcal de la mancomunidad.

2. Previos los acuerdos adoptados por mayoría absoluta de los miembros legales del pleno de la mancomunidad, las mancomunidades ya constituidas que no tengan el carácter de ámbito comarcal podrán solicitar en cualquier momento su calificación como tales al departamento del Consell competente en materia de administración local, siempre que cumplan todos los requisitos establecidos para su calificación como tales y así lo acrediten.

Artículo 14. *Resolución de la calificación.*

1. Recibida la solicitud de calificación y los documentos en que se acredite el cumplimiento de todos los requisitos para la calificación de ámbito comarcal, el departamento del Consell competente en materia de administración local, previo sometimiento de la solicitud a información pública por un mes mediante publicación en el "Diari Oficial de la Generalitat Valenciana", deberá resolver en el plazo de dos meses, a contar desde la finalización de la fase de información pública. Transcurrido el plazo sin que se haya emitido resolución expresa, deberá entenderse estimada.

2. En el caso de que el departamento del Consell competente estimase la falta de cumplimiento o acreditación de alguno de los requisitos exigidos para la calificación de la mancomunidad de ámbito comarcal, requerirá al solicitante para que proceda a la

subsanción, que deberá efectuarse por la mancomunidad en cualquier caso en el plazo de dos meses desde la notificación del requerimiento. Dicho plazo suspenderá el plazo máximo para resolver por parte de la Generalitat.

3. El plazo máximo para resolver y notificar este procedimiento es de seis meses.

Artículo 15. *Publicación y registro.*

El departamento del Consell competente en materia de administración local dispondrá la publicación de la resolución de calificación de ámbito comarcal de una mancomunidad en el "Diari Oficial de la Generalitat Valenciana". Dicha resolución se inscribirá en el Registro de Entidades Locales de la Comunidad Valenciana. La resolución de calificación de ámbito comarcal de la mancomunidad deberá cursarse en el plazo máximo de diez días desde su adopción.

Artículo 16. *Causas de la pérdida de la calificación de ámbito comarcal de una mancomunidad.*

El departamento del Consell competente en materia de administración local podrá acordar, mediante resolución expresa, declarar la pérdida de la calificación de ámbito comarcal a una mancomunidad en los siguientes supuestos:

- a) Cuando hayan cambiado las circunstancias sobre el cumplimiento de los requisitos que sirvieron para proceder a su calificación como mancomunidad de ámbito comarcal.
- b) Cuando exista un incumplimiento grave de las obligaciones asumidas por la mancomunidad de ámbito comarcal.
- c) Por voluntad de la propia mancomunidad, expresada mediante acuerdo adoptado por mayoría absoluta de los miembros legales del pleno.

Artículo 17. *Procedimiento de pérdida de la calificación de ámbito comarcal de una mancomunidad.*

1. La pérdida de la calificación del carácter de ámbito comarcal de una mancomunidad podrá acordarse por el departamento del Consell competente en materia de administración local, previo cumplimiento de los siguientes requisitos:

- a) Audiencia a la mancomunidad por plazo de un mes.
- b) Informe de la dirección general competente en materia de administración local.

2. La resolución de pérdida de la calificación será objeto de publicidad en el "Diari Oficial de la Generalitat Valenciana" y se inscribirá en el Registro de Entidades Locales de la Comunidad Valenciana.

3. La resolución de pérdida de la calificación será notificada a la mancomunidad de ámbito comarcal en el plazo de quince días desde su adopción.»

«Disposición transitoria única [...].

La solicitud de calificación como mancomunidad de ámbito comarcal regulada en el título III de la presente ley, por parte de las mancomunidades de municipios ya existentes, no estará sometida a plazo limitativo alguno.»

Como puede apreciarse, los arts. 2.3 y el 12 regulan la cuestión sustantiva, es decir, la posibilidad de acceder a la calificación de mancomunidad de ámbito comarcal, mientras que los arts. 13 a 17 y el segundo párrafo de la disposición transitoria única se vinculan con los anteriores por estar dedicados a cuestiones formales o procedimentales.

El anexo determina las demarcaciones territoriales en las que pueden crearse mancomunidades de ámbito comarcal.

a) El primer motivo que podría justificar, a juicio de los recurrentes, la inconstitucionalidad de estos preceptos de la Ley 21/2018 deriva de vicios procedimentales. Se alega que la regulación impugnada supone una división comarcal encubierta de la comunidad autónoma que se ha aprobado eludiendo lo previsto en el art. 65 EAV, el cual exige que la ley que determine dicha división deba ser aprobada por mayoría de dos tercios.

Esta tacha parte de un presupuesto: que los preceptos de la Ley 21/2018, objeto de esta concreta impugnación, pretenden asimilar a comarcas las mancomunidades de ámbito comarcal a las que se refiere la Ley 21/2018, eludiendo así la normativa estatutaria y estatal que impone requisitos más exigentes para la creación de las primeras.

A fin de dar respuesta a esta queja debe atenderse al régimen de las mancomunidades de ámbito comarcal a efectos de determinar si, como los recurrentes alegan, con la creación de esta figura, el legislador valenciano trata efectivamente de asimilar mancomunidades a comarcas o si, por el contrario, como alegan los representantes de las instituciones autonómicas, los preceptos impugnados no crean ni regulan una figura equiparable a las comarcas. Esta operación deberemos realizarla al margen del *nomen iuris* asignado a las mancomunidades cuestionadas, pues constituye «puro nominalismo entender que su denominación legal sea elemento determinante de su verdadera naturaleza» (STC 31/2015, de 25 de febrero, FJ 7).

Para ello, examinaremos la regulación estatutaria y la Ley reguladora de las bases de régimen local en torno a esta cuestión, teniendo también en cuenta, en la medida necesaria para la resolución de esta primera queja, la doctrina constitucional respecto a comarcas y mancomunidades.

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

Por su parte, la Ley reguladora de las bases de régimen local configura tres tipos de agrupaciones supramunicipales: las comarcas (art. 42.1), las entidades metropolitanas (art. 43) y las mancomunidades (art. 44). La creación de agrupaciones municipales por parte de la comunidad autónoma, en razón de la incidencia que tiene en la autonomía local, sólo puede adoptarse cuando se den ciertos requisitos, previstos en los artículos 42 y 43 LBRL, concretados en la existencia de unos intereses comunes entre varios municipios que hagan necesaria la planificación conjunta y la coordinación de determinados servicios y obras. A partir de aquí, el legislador autonómico es, desde la perspectiva de la legislación estatal, libre de adoptar la decisión de crear agrupaciones municipales como lo es también para modificarlas o suprimirlas. En cuanto a las comarcas, el art. 42 LBRL atribuye a las comunidades autónomas, de acuerdo con lo dispuesto en sus respectivos estatutos, la potestad de crearlas en su territorio, respetando las condiciones previstas en el precepto. En lo que ahora importa, el art. 42.3 dispone que corresponde a las leyes de las comunidades autónomas determinar el

ámbito territorial de las comarcas. Por lo que a las mancomunidades respecta, el art. 44 LBRL reconoce a los municipios el derecho a asociarse con otros para la ejecución en común de obras y servicios determinados de su competencia. Estas mancomunidades tienen personalidad y capacidad jurídicas para el cumplimiento de sus fines específicos y se rigen por sus estatutos propios que han de regular el ámbito territorial de la entidad, su objeto y competencia, órganos de gobierno representativos de los ayuntamientos mancomunados y recursos, plazo de duración y cuantos otros extremos sean necesarios para su funcionamiento. El procedimiento de aprobación de los estatutos de las mancomunidades se determinará por la legislación de las comunidades autónomas, ajustándose a las reglas previstas en el art. 44.4 LBRL.

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

Respecto a las primeras, la STC 168/2016, de 6 de octubre, FJ 4 b), afirma que «la organización comarcal, esté o no prevista en los estatutos, puede ser objeto de legislación estrictamente autonómica. Tal legislación es, precisamente, la que puede establecer una regulación completa de la comarca, no limitada a las líneas fundamentales, aunque, naturalmente, respetando la legislación estatutaria y básica a este respecto, si es que existe. A su vez, hay que tener en cuenta que en este preciso ámbito la competencia básica estatal derivada del art. 149.1.18 CE es más estrecha y, por tanto, que la competencia estatutaria de las comunidades autónomas es más amplia: "las entidades locales no necesarias o contingentes, en general, y las de segundo grado (p. ej., comarcas), en particular", "están dotadas de un fuerte grado de interiorización autonómica, sin que les alcance directamente la garantía constitucional de la autonomía municipal (art. 140 CE), provincial (art. 141.2 CE) e insular (art. 141.4 CE)"; "entran en cuanto a su propia existencia en el ámbito de disponibilidad de las comunidades autónomas que dispongan de la correspondiente competencia" [STC 41/2016, FJ 5, citando la STC 214/1989, FFJJ 4 b) y 15 a)]».

Por eso, aunque el legislador básico puede ocuparse asimismo en alguna medida de las «entidades locales no necesarias o contingentes», en general, y en las de segundo grado, como las comarcas, queda excluida «la posibilidad de que el Estado las cree o mantenga en existencia, por decisión propia» (STC 179/1985, de 19 de diciembre, FJ 2).

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

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

Las comarcas son, en las condiciones previstas en el Estatuto de Autonomía para la Comunidad Valenciana y en la Ley reguladora de las bases de régimen local, agrupaciones de carácter forzoso, que tienen su origen en la voluntad del legislador, esto es, en una imposición heterónoma que pretende la creación de un nuevo nivel territorial

en la comunidad autónoma. En el caso del estatuto de autonomía, que el instrumento previsto para su creación sea una ley autonómica demuestra que se está ante algo más que una mera redistribución y traslación de competencias municipales, fin para el que se ajusta más la figura de la mancomunidad. La razón es que la comarca integra la circunscripción territorial de la comunidad autónoma (art. 65.2 EAV) y posee una doble naturaleza, entidad local, por una parte, y división territorial de la Generalitat para la prestación de sus servicios, por otra, lo que se confirma a la vista de lo prevenido en el art. 53 de la Ley 8/2010, de 23 de junio, de régimen local de la Comunidad Valenciana. Las comarcas, en los términos que el legislador establezca, podrán asumir el desempeño de funciones que antes correspondían a los propios municipios o actuar como divisiones territoriales de la comunidad autónoma para el ejercicio descentralizado de las potestades propias de esta. Por otra parte, la asignación de competencias a las comarcas depende también de las leyes que las regulen, lo mismo que sucede con la composición y el funcionamiento de sus órganos de gobierno.

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

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

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

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

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

b) El segundo motivo de inconstitucionalidad que se articula en relación con estos preceptos, se refiere a la supuesta vulneración del art. 44 LBRL, en cuanto que los preceptos impugnados conferirían un régimen especial a este tipo de mancomunidades, en detrimento de la libertad de asociación de los municipios protegida por el citado precepto estatal.

Esta alegación no se presenta mínimamente argumentada, más allá de la afirmación que se acaba de exponer. Basta para desestimarla con señalar que la regulación impugnada no afecta a la libertad que protege el art. 44 LBRL, configurando legalmente el derecho de asociación municipal, a su vez, expresión de la autonomía que los municipios tienen constitucionalmente reconocida (arts. 137 y 140 CE). Las normas impugnadas ni imponen esta calificación a las mancomunidades, pues exigen la previa solicitud (arts. 2.3, 12.1 y 13), ni obligan a los municipios a integrarse en ellas, ni les impide abandonarlas, ni, en fin, dificulta el derecho de los municipios a asociarse libremente en mancomunidades que no tengan ese carácter.

c) La tercera tacha de inconstitucionalidad que se formula a este grupo de preceptos se refiere a la vulneración de las competencias provinciales y municipales que supondría la implantación de este tipo de mancomunidades.

Por lo que hace a las competencias de la provincia, dicha afectación simplemente se afirma y no se argumenta en modo alguno, lo que solo por esa razón determina su desestimación.

Por su parte, la queja relativa a la vulneración de las competencias municipales se basa en el presupuesto de que las mancomunidades así reguladas son, en realidad, comarcas y, en cuanto tales, les sería aplicable el límite previsto en el art. 42.4 LBRL, según el cual «la creación de las comarcas no podrá suponer la pérdida por los municipios de la competencia para prestar los servicios enumerados en el artículo 26, ni privar a los mismos de toda intervención en cada una de las materias enumeradas en el apartado segundo del artículo 25».

Dado que ya se ha dejado sentado en este mismo fundamento jurídico que no es admisible tal equiparación, la impugnación también debe desestimarse.

d) El primer grupo de preceptos impugnados vulneraría, según los recurrentes, la autonomía local de los municipios, al permitir la injerencia autonómica en su libre asociación, injerencia que se produciría por la determinación legislativa del ámbito territorial de las mancomunidades de ámbito comarcal y por el hecho de que el reconocimiento y pérdida de tal condición dependería de la decisión autonómica, lo que estaría proscrito por la doctrina constitucional.

Comenzaremos enjuiciando la objeción relativa a la intervención autonómica, a través del departamento del Consell con competencias en materia de administración local, en el reconocimiento y pérdida de la condición comarcal de la mancomunidad.

El examen de la queja que ahora se plantea exige situar en su contexto el alcance de la intervención autonómica en la calificación como comarcal de una mancomunidad. En primer lugar, tal como se desprende de los arts. 2.1 y 3, la propia creación de la mancomunidad depende de la voluntad de los ayuntamientos mancomunados, por lo que debemos descartar tanto que se haya vulnerado el contenido esencial de la autonomía municipal, pues ha quedado garantizada la facultad de elección de los municipios, como la existencia de injerencia autonómica alguna en la decisión de constituir o no una mancomunidad. Por eso, desde esta primera perspectiva, la norma respeta la autonomía local al prescindir de toda iniciativa de la comunidad autónoma en la constitución de mancomunidades y entregar el poder decisorio a los municipios, tanto en su creación como en la elaboración de sus estatutos. Lo que sí se regulan son los requisitos que las mancomunidades deben reunir caso de que decidan solicitar la calificación como mancomunidad de ámbito comarcal, estableciendo a tal fin el procedimiento de

adquisición y pérdida, no del carácter de mancomunidad, sino de la específica calificación como comarcal que prevé la norma.

La intervención autonómica en la que los recurrentes centran su queja no se refiere, por tanto, a la constitución de la mancomunidad, que sigue dependiendo de la libre manifestación de voluntad de los municipios para asociarse, sino únicamente al reconocimiento o calificación de la mancomunidad como de ámbito comarcal, reconocimiento del que se derivan las consecuencias previstas en la Ley 21/2018. Centrada en esos términos, la intervención autonómica cuestionada, se limita a una actividad de constatación de que la mancomunidad solicitante cumple los requisitos que al efecto prevé el art. 12, de lo que se siguen las consecuencias también previstas en la Ley 21/2018, ninguna de las cuales han sido cuestionadas desde la perspectiva de la denunciada injerencia autonómica en la libertad de asociación de los entes locales.

Dicha libertad también resulta respetada en la medida en que se excluye cualquier discrecionalidad en la decisión autonómica, pues la Ley 21/2018 fija los límites tanto formales como materiales dentro de los cuales habrán de discurrir las consecuencias jurídicas que ella contempla respecto a la adquisición y pérdida de la calificación. En todo caso, si una concreta resolución administrativa no se ajustase a tales condiciones, la respuesta al problema que ello podría plantear desde la perspectiva de la autonomía local constitucionalmente garantizada correspondería, en su caso, a la jurisdicción ordinaria, excediendo por tanto el objeto del presente proceso constitucional [en un sentido similar, SSTC 41/2016, FJ 7 c), y 152/2016, de 22 de septiembre, FJ 6].

Por otra parte, no puede desconocerse el interés autonómico en la organización de las entidades supramunicipales de su territorio, ya que existen intereses públicos que trascienden el ámbito municipal, pues «de acuerdo con la Constitución, la amplitud de la cartera de servicios municipales depende, en última instancia, de las decisiones de otros niveles territoriales» [STC 107/2017, de 21 de septiembre, FJ 3 c)]. Entre esos intereses están los vinculados a la más efectiva y eficiente gestión de los servicios locales a los que sirve este tipo de mancomunidades, poniendo así de relieve la existencia de una relación entre los servicios prestados por dichas entidades y las competencias propias de la comunidad autónoma, pues se trata de un ámbito en el que existen intereses locales y supralocales condicionándose mutuamente, lo que justifica la intervención autonómica, en los términos antes expuestos, tanto en su creación como en su supresión.

Lo expuesto conduce igualmente a descartar la tacha vinculada con la determinación del ámbito territorial de este tipo de mancomunidades, pues con ello el legislador autonómico no vulnera la autonomía local, sino que se limita a prever un requisito atinente a la calificación de la mancomunidad, que no supone limitación o condición territorial alguna a la libre asociación de los municipios y que se justifica en la existencia de los intereses supralocales que se acaban de mencionar.

6. Impugnación del art. 36 de la Ley 21/2018.

El art. 36 dispone:

«Artículo 36. *Apoyo económico por otras administraciones.*

1. La Generalitat y las diputaciones provinciales deberán integrar necesariamente a las mancomunidades en sus planes estratégicos de subvenciones, incluyéndolas en todas las líneas y programas, tanto de carácter general como sectorial, que les puedan afectar, siempre de conformidad con la normativa general de subvenciones.

2. Las mancomunidades participarán en las convocatorias autonómicas y provinciales de ayudas y subvenciones dirigidas a los municipios, a excepción que se prevea expresamente lo contrario en las convocatorias, y se beneficiarán del máximo nivel de las ayudas.

3. Se determinará reglamentariamente, mediante un decreto del Consell, cuando corresponda competencialmente, que las mancomunidades de ámbito comarcal tengan

carácter prioritario para beneficiarse de partidas económicas correspondientes a determinados fondos. Entre estas, se prestará especial atención a las que reúnan entre sus integrantes un alto número de pequeños municipios.

4. A todos estos efectos, la Generalitat podrá condicionar la aplicación de todos o de parte de dichos beneficios a que el ámbito y los fines de la mancomunidad se ajusten a las directrices y planes directores correspondientes.

5. A los efectos previstos en este artículo, en todos los casos en que pueda beneficiarse, se entenderá como población de la mancomunidad la totalidad de los habitantes de derecho de los municipios que la integren.

6. Con el fin de promover el desarrollo de las mancomunidades de ámbito comarcal de municipios y articular la cooperación en el sostenimiento de estas, la Generalitat establecerá líneas de financiación para mancomunidades de ámbito comarcal cuya cuantía se establecerá con carácter anual a través de la ley de presupuestos de la Generalitat. En especial, se fomentará que las mancomunidades de ámbito comarcal creen un puesto de trabajo que tendrá encomendadas las funciones de impulso y aseguramiento de la continuidad de los servicios y de la actividad de la mancomunidad.

7. Las diputaciones provinciales colaborarán y auxiliarán a las mancomunidades en el ejercicio de sus actuaciones tendentes a materializar sus competencias y potestades en materia tributaria y otros ingresos de derecho público, ya sea con carácter puntual y específico o con carácter genérico, en particular, los referentes a la recaudación y ejecución de estos derechos.

8. Las diputaciones provinciales deben articular una colaboración permanente, estable y sostenida con las mancomunidades para hacer efectiva la prestación de servicios. En particular, las diputaciones provinciales contarán necesaria y prioritariamente con las mancomunidades de ámbito comarcal para la prestación de los servicios obligatorios y esenciales, así como para la modernización de la gestión de los pequeños municipios.»

Los recurrentes impugnan este precepto por entenderlo contrario a los arts. 137 y 141 CE, así como a los arts. 36.2 a) y 42.4 LBRL. Se argumenta que la regulación coarta la autonomía provincial, por cuanto impone una serie de reglas en materia de ayudas destinadas a beneficiar a las mancomunidades y, en especial, a las de ámbito comarcal.

Antes de comenzar el enjuiciamiento que se nos demanda, debemos delimitar de forma precisa la queja que se plantea, atendiendo a la consolidada doctrina constitucional según la cual la impugnación de normas debe ir acompañada con una fundamentación que permita a las partes a las que asiste el derecho de defensa, así como a este Tribunal, conocer las razones por las cuales los recurrentes entienden que las disposiciones cuestionadas vulneran el orden constitucional. Por ello, resulta carga de los recurrentes, no sólo abrir la vía para que el Tribunal pueda pronunciarse, sino también colaborar con la justicia del Tribunal, mediante un análisis clarificador de las cuestiones que se suscitan. Si no se atiende esta exigencia, no podrá desvirtuarse la presunción de constitucionalidad de normas con rango de ley.

En aplicación de dicha doctrina, la impugnación del art. 36 debe entenderse limitada a la de sus apartados primero, tercero, sexto y octavo, pues, sobre los restantes apartados de este precepto, no se ha proporcionado a este Tribunal Constitucional razón alguna por la que se entienda que son contrarios a la Constitución.

Atendiendo al planteamiento de los recurrentes resulta que estos consideran que el precepto constriñe las competencias de las diputaciones provinciales, en sus apartados primero, tercero y octavo; incorpora nuevamente el factor de intervención autonómica en detrimento de la autonomía municipal en sus apartados tercero y sexto y otorga primacía a las mancomunidades de ámbito comarcal sobre las demás en sus apartados seis y ocho. Todos estos apartados serían también contrarios a los arts. 36.2 y 42.4 LBRL.

a) Debe descartarse la infracción de la Ley reguladora de las bases de régimen local, tanto del art. 42.4, pues, al referirse a las comarcas, no es de aplicación a las

mancomunidades, como del apartado segundo del art. 36 LBRL. Este último establece una serie de previsiones «a los efectos de lo dispuesto en las letras a), b) y c) del apartado anterior». Se aplica, por tanto, a las tres grandes competencias atribuidas con carácter general a la diputación provincial: la «prestación de servicios públicos de carácter supramunicipal y, en su caso, supracomarcal», la «asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los municipios» y la «coordinación» tanto «de los servicios municipales entre sí» como de su «prestación unificada». La regulación dispone que la diputación «aprueba anualmente un plan provincial de cooperación a las obras y servicios de competencia municipal» elaborado con participación de los municipios de la provincia y financiado con «medios propios», aportaciones municipales o subvenciones autonómicas o estatales.

Los recurrentes no despliegan esfuerzo argumentativo alguno para justificar en qué medida las previsiones que impugnan son contrarias al mencionado precepto estatal, lo que conduce a la desestimación de la impugnación.

b) Procede ahora desestimar la tacha relativa al apartado uno que obliga a la Generalitat y a las diputaciones a integrar a las mancomunidades en sus planes estratégicos de subvenciones, incluyéndolas en todas las líneas y programas, tanto de carácter general como sectorial, que les puedan afectar.

Además de referirse a las mancomunidades en general y no específicamente a las de ámbito comarcal, el precepto se limita a fijar una obligación general que ha de ser concretada en cada convocatoria y que en nada vulnera la autonomía provincial. Ha de tenerse en cuenta que dicha actividad subvencional se integra con naturalidad en las funciones de apoyo y asistencia a los municipios, que son propias de las diputaciones provinciales, así como que los intereses de las mancomunidades son los de los entes locales mancomunados, siendo un instrumento fundamental para la «gestión compartida» (art. 26.2 LBRL) en el contexto de un estado compuesto, en general, y de un mapa local caracterizado por la proliferación de municipios pequeños, en particular (STC 41/2016, FJ 8).

c) También debe desestimarse la vulneración de la autonomía provincial que se reprocha al apartado tres.

Este precepto remite a un decreto del Consell la determinación de los casos en los que las mancomunidades de ámbito comarcal tendrán carácter prioritario para beneficiarse de partidas económicas correspondientes a determinados fondos. La remisión al reglamento no puede determinar la inconstitucionalidad de este apartado, ya que no constituye en sí misma una vulneración de la autonomía local (en un sentido similar, STC 170/2014, de 23 de octubre, FJ 8, en relación con el orden constitucional de distribución de competencias). Además, el propio carácter prioritario que proclama el precepto no permite que las partidas económicas en cuestión se destinen en exclusiva a las mancomunidades de ámbito comarcal.

Por lo demás, sin perjuicio de lo que resulte de dicho desarrollo reglamentario, ese carácter prioritario se refiere a fórmulas de fomento y apoyo a la gestión de servicios de competencia municipal mediante el empleo de técnicas cooperativas, lo que, referido a la Generalitat, no plantea problema alguno desde la perspectiva de la autonomía provincial que los recurrentes plantean. La apreciación de que se trata de partidas económicas correspondientes a fondos autonómicos se corrobora si se tiene en cuenta que el apartado cuatro permite que la Generalitat pueda condicionar la aplicación de todos o de parte de dichos fondos a que el ámbito y los fines de la mancomunidad se ajusten a las directrices y planes directores correspondientes.

Por otra parte, la ya mencionada finalidad de fomento y apoyo a la gestión de servicios de competencia municipal también permite desestimar la tacha que se formula a este mismo apartado tres por cuanto, a juicio de los recurrentes, permitiría una injerencia autonómica que afirman contraria a la autonomía municipal.

d) El apartado sexto, que prevé el establecimiento de «líneas de financiación para mancomunidades de ámbito comarcal cuya cuantía se establecerá con carácter anual a través de la ley de presupuestos de la Generalitat», no incurre en las vulneraciones

constitucionales que los recurrentes denuncian. Se trata de decisiones autonómicas de disposición de sus propios recursos presupuestarios a través de la cual pretenden articularse medidas de fomento y apoyo a este tipo de mancomunidades, lo que, desde el punto de vista de la autonomía local constitucionalmente garantizada, no plantea problema alguno.

e) Debe enjuiciarse ahora el apartado octavo.

Como se ha señalado, este apartado fija la regla de que las «diputaciones provinciales deben articular una colaboración permanente, estable y sostenida con las mancomunidades para hacer efectiva la prestación de servicios», regla que se concreta en que las «diputaciones provinciales contarán necesaria y prioritariamente con las mancomunidades de ámbito comarcal para la prestación de los servicios obligatorios y esenciales, así como para la modernización de la gestión de los pequeños municipios».

La queja se centra en el carácter prioritario atribuido a la colaboración de las diputaciones provinciales con las mancomunidades de ámbito comarcal para la prestación de los servicios obligatorios y esenciales, así como para la modernización de la gestión de los pequeños municipios.

Una de las competencias propias de la diputación provincial es la «asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los municipios, especialmente los de menor capacidad económica y de gestión» [art. 36.1 b) LBRL]. El art. 26, apartado tercero LBRL, dispone en el mismo sentido que «la asistencia de las diputaciones o entidades equivalentes a los municipios, prevista en el artículo 36, se dirigirá preferentemente al establecimiento y adecuada prestación de los servicios mínimos». Esta competencia, que contribuye a facilitar el desarrollo efectivo de la autonomía municipal, no se ve puesta en cuestión por la previsión que enjuiciamos. La misma se limita a constatar la existencia de agrupaciones municipales para la gestión de servicios de interés común y a prever que dicha circunstancia no puede ser desconocida por la diputación provincial. Por el contrario, ha de articular los oportunos mecanismos de colaboración, teniendo también presente que la mancomunidad responde a la potestad de autoorganización local y que los intereses de la mancomunidad son, en realidad, los de los municipios consorciados a los que la diputación provincial ha de prestar apoyo y asistencia. Por otra parte, la constitución de la mancomunidad, como fórmula organizativa que permite a los municipios colaborar entre sí para la prestación de servicios públicos de su competencia, en nada afecta a las competencias provinciales que permanecen inalteradas.

El discutido carácter prioritario de la colaboración entre diputaciones provinciales y mancomunidades de ámbito comarcal a la que se refiere el precepto no puede ser entendido tampoco en términos de exclusión, en el sentido de que la prioridad que expresa imposibilite la cooperación con cualesquiera otros entes locales, lo que, en relación específicamente con las mancomunidades, viene además impedido por el inciso inicial del propio apartado ocho. Esta prioridad o preferencia ha de ser entendida en el contexto de las amplias actividades y servicios públicos municipales que, conforme al art. 12.2 d), pueden ser gestionados por este tipo de mancomunidad, servicios públicos municipales que también son el objeto de la función de asistencia que es propia de la diputación provincial. Finalmente, el precepto nada dice respecto al modo de plasmar dicha prioridad, lo que queda a discreción de las diputaciones provinciales. Se trata de una previsión genérica que ha de ser concretada por la diputación provincial respectiva en el ejercicio de su función constitucionalmente garantizada de apoyo y asistencia a los municipios en el ámbito de las actividades y servicios públicos para cuya gestión se ha creado la mancomunidad.

En suma, el precepto no vulnera la autonomía provincial. La prioridad a la que alude ha de entenderse en el sentido de que no permite excluir la colaboración con otros entes locales, ha de referirse a las actividades y servicios a las que alude el art. 12.2 d) y debe ser concretada por la diputación provincial en la forma que estime oportuna. Esta interpretación se llevará al fallo.

7. Impugnación del art. 50, apartados segundo, tercero, cuarto y quinto de la Ley 21/2018.

El art. 50, relativo a las medidas de coordinación y fomento, está redactado como sigue:

«1. Las mancomunidades podrán celebrar convenios de cooperación o asumir funciones en coordinación con otras administraciones públicas, orientadas exclusivamente a la realización de obras y la prestación de los servicios públicos que, estando incluidos dentro de su objeto y fines, sean necesarios para que los municipios puedan ejercer las competencias o prestar los servicios previstos en la legislación de régimen local vigente.

2. La Generalitat y las diputaciones provinciales prestarán especial asesoramiento y apoyo a las mancomunidades de ámbito comarcal. Igualmente, siempre que resultara posible, prestarán asesoramiento y apoyo al reconocimiento de ámbito comarcal de las mancomunidades ya existentes que no tengan tal carácter.

3. En los términos que reglamentariamente se determinen, el proceso de constitución y puesta en marcha de las mancomunidades de ámbito comarcal podrá ser objeto de apoyo por la Generalitat y las diputaciones provinciales, incluso mediante un programa de concesión de ayudas de la Generalitat para las inversiones necesarias y para gastos de funcionamiento en proporción a los servicios efectivamente gestionados que determinen sus necesidades.

4. Las inversiones propuestas por las mancomunidades que supongan ejecución de obras y servicios en beneficio de varios municipios tendrán carácter prioritario en los planes provinciales de obras y servicios, así como dentro de los programas y planes de inversiones de los distintos departamentos de la Generalitat. A estos efectos, dichos planes y programas deberán contar con un apartado destinado a obras y servicios de interés intermunicipal que sean realizados o prestados por las citadas entidades.

5. La Generalitat y las diputaciones provinciales fomentarán que se dé participación a las mancomunidades de ámbito comarcal en los programas y actuaciones que hayan de realizarse en su ámbito.

6. Otras administraciones públicas podrán delegar en las mancomunidades la ejecución de obras y prestación de servicios que estén incluidos dentro de su objeto y fines, siempre que la delegación venga acompañada de la completa financiación necesaria para su ejecución o prestación, y de acuerdo con lo contemplado en la legislación básica de régimen local.»

De este precepto los recurrentes impugnan sus apartados segundo, tercero, cuarto y quinto, a los que imputan diversas vulneraciones de la autonomía provincial y de la Ley reguladora de las bases de régimen local.

a) Según la demanda, el art. 50.2 conculca la autonomía provincial y la libre asociación de los municipios, así como los arts. 36.1 a) y b) en relación con el art. 26.3 LBRL.

La impugnación debe ser desestimada. La autonomía local, configurada por el legislador estatal y autonómico en sus respectivos ámbitos de competencia, permite formulaciones legales diversas debiendo limitarse el juicio de constitucionalidad a comprobar si el legislador ha respetado la garantía institucional de los elementos esenciales o del núcleo primario del autogobierno de los entes locales territoriales, que les hace reconocibles en tanto que dotados de autogobierno (por todas, STC 159/2001, de 5 de julio, FJ 4). Eso es lo que ha ocurrido aquí. La genérica obligación del precepto, en el sentido de prestar asesoramiento y apoyo a otra entidad local, persigue fomentar determinadas formulas cooperativas para la prestación de servicios concretos de responsabilidad de los municipios asociados. Esta decisión del legislador autonómico no puede considerarse en modo alguno contraria a la garantía constitucional de la autonomía provincial, pues no solo no se ha eliminado, sino que se ha ampliado con la

atribución de una nueva competencia. Tampoco, por las razones que ya se han expuesto con anterioridad, se ve concernida la libre asociación de los municipios, ni, en fin, los recurrentes expresan las razones por las que la asunción de esta labor por la Diputación provincial, en los términos previstos en el art. 50.2, impediría el ejercicio de las competencias propias de dicha institución a las que se refiere el art. 36.1 en relación con el art. 26.3 LBRL.

b) El art. 50.3 remite a un reglamento la posibilidad de que el proceso de constitución y puesta en marcha de las mancomunidades de ámbito comarcal sea objeto de apoyo por la Generalitat y las diputaciones provinciales, lo que se considera un privilegio otorgado a este tipo de mancomunidades que sería contrario a la Constitución.

La queja no se presenta mínimamente argumentada lo que, ya de por sí, implicaría su desestimación. En todo caso, ya hemos señalado que el apoyo a la constitución de este tipo de entes locales, tal como se ha formulado en los preceptos impugnados, no plantea problemas de constitucionalidad, sin perjuicio de lo que pueda resultar del desarrollo reglamentario que reclama el precepto legal.

c) A juicio de los recurrentes la aplicación del art. 50.4 a los planes provinciales de obras y servicios vulnera la autonomía provincial constitucionalmente protegida, así como el art. 36.2 a) LBRL. La impugnación se fundamenta en la consideración de que las inversiones propuestas por las mancomunidades han de ser incorporadas por las diputaciones provinciales, que se verían privadas de todo margen de decisión.

Procede descartar, en primer lugar, la denunciada infracción del art. 36.2 b) LBRL, ya que, como se desprende de su lectura, la competencia provincial no se agota con la aprobación anual de un plan de obras y servicios. Pero es que, además de conservar en este ámbito competencial un margen de decisión propia, tal y como reclama la garantía institucional de la autonomía local, el propio art. 36.2 LBRL permite que el plan provincial incluya fórmulas de prestación unificada o supramunicipal. Como recuerda la STC 111/2016, de 9 de junio, FJ 12, entre dichas «fórmulas posibles de "prestación unificada o supramunicipal" se hallan las técnicas de colaboración o "coordinación voluntaria", como las convencionales y asociativas; el plan provincial puede estimular la asociación voluntaria de municipios (mancomunidades) y la celebración de convenios de colaboración para la gestión compartida de sus servicios».

Examinado el precepto desde la perspectiva de la autonomía provincial ha de observarse que, por un lado, se refiere a todas las mancomunidades y no solo a las de ámbito comarcal, y, por otro, en coherencia con lo anterior, no alude a cualquier inversión sino solamente a las que supongan ejecución de obras y servicios en beneficio de varios municipios, a efectos de su inclusión en los planes provinciales de obras y servicios.

Esta previsión implica un grado de preferencia en la ejecución de determinadas obras y servicios que condiciona la decisión provincial. Se trata, de este modo, de proteger los intereses de los municipios que integran la mancomunidad respecto a la gestión de los servicios de su titularidad. Dada la amplitud de funciones y servicios municipales que pueden asumir las mancomunidades es evidente que el modo en que se plantee la cooperación provincial mediante el plan único no les resulta en absoluto indiferente, aspecto que el legislador autonómico trata de atender con la previsión impugnada.

Esta incidencia en una de las funciones propias de la diputación provincial no puede ser, sin embargo, considerada inconstitucional, ya que la autonomía provincial no ha de concebirse como una esfera total y absolutamente resistente a cualquier incidencia o afectación proveniente de otros niveles de gobierno. En la medida en que la regla no expresa exclusividad ni imposición no impide una verdadera capacidad decisora propia de la diputación provincial acerca de la cooperación económica a la realización de las obras y servicios municipales. Tampoco anula el ejercicio de la competencia provincial de cooperación económica (en un sentido similar, STC 109/1998, de 21 de mayo, FJ 7). No hay, por tanto, un menoscabo sustancial de esta actuación cooperadora que es propia de la diputación provincial.

El concreto alcance de esta previsión ha de fijarlo la propia diputación en el marco de libre decisión que implica el diseño de los correspondientes planes de cooperación. Esto es, la decisión última compete a la diputación provincial, a la que corresponde determinar el modo en que incorpora el criterio de prioridad que recoge el precepto impugnado a la hora de valorar las obras y servicios a financiar, de suerte que podrá también concretar cómo pondera cada uno de los proyectos de inversión y, lógicamente, podrá adicionar otros. Entendido en tales términos, que se llevarán al fallo, el art. 50.4 no es inconstitucional.

d) Finalmente, la demanda considera que el art. 50.5, según el cual «la Generalitat y las diputaciones provinciales fomentarán que se dé participación a las mancomunidades de ámbito comarcal en los programas y actuaciones que hayan de realizarse en su ámbito», es contrario a la autonomía provincial en cuanto a la obligación de participación que impone.

Así formulada, esta impugnación debe ser desestimada sin necesidad de un detenido esfuerzo argumental. El precepto se limita a formular un genérico mandato de participación de estas mancomunidades en los programas y actuaciones que hayan de realizarse en su ámbito territorial, mandato que ha de ser concretado por la propia diputación, que es la que, por otra parte, debe graduar el alcance o intensidad de la intervención local «en función de la relación existente entre los intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos o materias» (SSTC 32/1981, FJ 4; 170/1989, 19 de octubre, FJ 9, y 51/2004, FJ 9, entre muchas; en el mismo sentido, SSTC 95/2014, de 12 de junio, FJ 5; 57/2015, de 18 de marzo, FJ 6, y 92/2015, de 14 de mayo, FJ 4).

FALLO

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

Ha decidido

1.º Declarar que los arts. 36.8 y 50.4 de la Ley 21/2018, de 16 de octubre, de la Generalitat, de mancomunidades de la Comunidad Valenciana, no son inconstitucionales siempre que se interpreten en los términos de los fundamentos jurídicos 6 e) y 7 c), respectivamente.

2.º Desestimar el recurso en todo lo demás.

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

Dada en Madrid, a diecinueve de septiembre de dos mil diecinueve.—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 Narvárez Rodríguez.—Alfredo Montoya Melgar.—Ricardo Enríquez Sancho.—Cándido Conde-Pumpido Tourón.—María Luisa Balaguer Callejón.—Firmado y rubricado.