

QDL48

IV.
Jurisprudencia

Crónica de jurisprudencia (de 1 de junio a 30 de septiembre de 2018)

ANTONIO DESCALZO GONZÁLEZ

*Profesor titular de Derecho Administrativo
de la Universidad Carlos III de Madrid*

Tribunal Constitucional

Sentencia 98/2018, de 19 de septiembre, en relación con una supuesta violación de la autonomía local con ocasión de las modificaciones introducidas en diversos preceptos de la Ley 10/2014, de 27 de noviembre, de aguas y ríos de Aragón.

Antecedentes

Recurso de inconstitucionalidad interpuesto por diputados pertenecientes al Grupo Parlamentario Podemos-En Comú Podem-En Marea y al Grupo Mixto en el Congreso de los Diputados en relación con el artículo 5 de la Ley 2/2016, de 28 de enero, de medidas fiscales y administrativas de la Comunidad Autónoma de Aragón, en cuanto a las modificaciones introducidas en diversos preceptos de la Ley 10/2014, de 27 de noviembre, de aguas y ríos de Aragón. Ponente: don Juan Antonio Xiol Ríos.

Extracto de doctrina

(...)

4. Examen del primer motivo de impugnación (vulneración de la autonomía local).– El primer reproche que se hace a los preceptos impugnados es el de que vulneran la garantía institucional de la autonomía local consagrada en los artículos 137, 140, 141 y 142 CE, por privar a los municipios –especialmente al de Zaragoza– de su participación en la

gestión y configuración del impuesto, eliminando el régimen paccionado preexistente para fijar las aportaciones, en menoscabo de la capacidad reguladora de un servicio propio municipal y del principio de suficiencia financiera de las corporaciones locales como elemento necesario de su autonomía.

Los recurrentes alegan que el artículo 5 de la Ley 2/2016 ha eliminado total y absolutamente la posibilidad de intervención y participación en la gestión y administración en una materia propia, como es la depuración de las aguas, mediante el cambio de sistema de financiación del servicio público propio local [art. 25.2 c) de la Ley reguladora de las bases de régimen local: LBRL, en la versión dada por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local: «abastecimiento de agua potable a domicilio y evacuación y tratamiento de aguas residuales»], al sustituir mediante la modificación de la disposición adicional séptima, en relación con la adición del artículo 82, 4 y 5 y de la disposición transitoria sexta, de la Ley 10/2014, de 27 de noviembre, de aguas y ríos de Aragón, un sistema paccionado y convencional para la determinación de elementos esenciales del impuesto sobre la contaminación de las aguas –justificado por el esfuerzo inversor de la ciudad en el sistema general de depuración y por la posición estratégica de la ciudad en la red hídrica de la comunidad autónoma–, por un sistema forzoso de incorporación inmediata al sistema general, con bonificaciones arbitrarias. Dicha alegación toma en consideración en, particular, la aplicación del impuesto autonómico al municipio de Zaragoza, que se aborda en la disposición adicional séptima en cuestión bajo el título «Situaciones específicas».

Las representaciones de las Cortes y del Gobierno de Aragón rebaten la argumentación empleada por los recurrentes y defienden la plena conformidad de los preceptos legales controvertidos con la garantía institucional de la autonomía local mencionando de modo especial la aplicación del impuesto en el municipio de Zaragoza. Destacan que la incorporación del municipio de Zaragoza al sistema general del impuesto era efectiva desde la Ley 9/2007, de 29 de diciembre, por la que se modifica la Ley 6/2001, de 29 de diciembre, de ordenación y participación en la gestión del agua en Aragón, aunque su aplicación estaba condicionada a la celebración de un convenio entre el Gobierno de Aragón y el Ayuntamiento de Zaragoza, cuyas cláusulas nunca llegaron a desarrollarse. Las disposiciones recurridas regulan la aplicación del impuesto sobre la contaminación de las aguas en el municipio de Zaragoza sin necesidad de que medie ya convenio alguno para precisar los términos de la apli-

cación del impuesto, confirmando su compatibilidad con la tasa municipal por la prestación de servicios vinculados a la depuración del agua y aplicando un sistema de bonificaciones que consideran perfectamente razonable y justo, en cuanto atiende a las situaciones de usuarios que contribuyen pero no disponen de sistemas de tratamiento y depuración de aguas, y al mismo tiempo a la especial situación de Zaragoza en que los usuarios han pagado y mantenido esos sistemas, pero que debe contribuir al sistema general.

Para abordar la decisión de esta cuestión es preciso tener en cuenta la jurisprudencia constitucional sobre el poder tributario de las comunidades autónomas y, en particular, de la Comunidad de Aragón, y sobre el significado y alcance de la garantía constitucional de la autonomía local. La STC 96/2013 (que se refiere a la constitucionalidad del impuesto autonómico aragonés sobre daño medioambiental causado por las grandes áreas de venta) declara que «la Constitución [arts. 133.2 y 157.1 b)] atribuye a las comunidades autónomas la posibilidad de establecer tributos propios (fiscales o extrafiscales), “desde el respeto a los principios proclamados en los arts. 6.2 y 3 LOFCA” (STC 168/2004, de 6 de octubre, FJ 11) y dentro del marco de sus competencias (arts. 156.1 CE y 11 LOFCA)».

En cuanto a la garantía constitucional de la autonomía local (arts. 137, 140 y 141 CE), la STC 101/2017, de 20 de julio, FJ 5 a), declara que aquella «obliga al legislador a graduar el alcance o intensidad de la intervención local en función de la relación existente entre los intereses locales y supralocales en el asunto de que se trate» (SSTC 32/1981, de 28 de julio, FJ 4; 170/1989, de 19 de octubre, FJ 9, y 51/2004, de 13 de abril, FJ 9). El legislador debe, por tanto, asegurar a los entes locales niveles de capacidad decisoria tendencialmente correlativos a la intensidad de los intereses locales implicados [entre otras, SSTC 154/2015, FJ 6 a); 41/2016, FFJJ 9, 11 b), y 111/2016, FFJJ 9 y 12 c)]. La STC 152/2016, de 22 de septiembre, FJ 6, lo expresa del modo siguiente: para valorar si el legislador ha vulnerado la indicada garantía «corresponde determinar: i) si hay intereses supralocales que justifiquen esta regulación; ii) si el legislador... ha ponderado los intereses municipales afectados; y iii) si ha asegurado a los ayuntamientos implicados un nivel de intervención tendencialmente correlativo a la intensidad de tales intereses. Todo ello sobre la base de que [el legislador] puede ejercer en uno u otro sentido su libertad de configuración a la hora de distribuir funciones, pero garantizando el derecho de la comunidad local a participar a través de órganos propios en el gobierno y administración».

En el caso que aquí se examina el Tribunal constata, en primer lugar, que el impuesto aragonés sobre la contaminación de las aguas se crea y regula en el ejercicio de la potestad tributaria que el artículo 133.2 CE atribuye a las comunidades autónomas («las comunidades autónomas... podrán crear y exigir tributos de acuerdo con la Constitución y las leyes»). Asimismo, la competencia autonómica para establecer tributos propios está expresamente reconocida en los artículos 103, 104.1 y 105.1 del Estatuto de Autonomía de Aragón (EAAr). La STC 96/2013, FJ 5, advierte que esta competencia no solo debe ser ejercida por la comunidad autónoma dentro del marco y límites establecidos por el Estado en relación con su potestad originaria reconocida en los artículos 133.1, 149.1.14 y 157.3 CE, «sino también “dentro del marco de competencias asumidas” (SSTC 37/1987, de 26 de marzo, FJ 13; 164/1995, de 13 de noviembre, FJ 4, y 179/2006, de 13 de junio, FJ 3)». Teniendo en consideración que el artículo 156.1 CE confiere autonomía financiera a las comunidades autónomas «para la gestión de sus respectivos intereses», el Tribunal ha concluido que tal precepto incluye «un reconocimiento constitucional implícito del principio de instrumentalidad fiscal en la esfera de la imposición autónoma», de forma que el artículo 156.1 CE permite a las comunidades autónomas «utilizar también el instrumento fiscal –como parte integrante de la autonomía financiera– en la ejecución y desarrollo de todas las competencias que hayan asumido en sus respectivos estatutos de autonomía» (STC 37/1987, de 26 de marzo, FJ 13, entre otras). De esta forma, el poder tributario autonómico, en lo que concierne al establecimiento de impuestos con fin extrafiscal, está restringido al ámbito de las competencias materiales asumidas. En este caso, este marco viene delimitado por las competencias que el estatuto atribuye a la Comunidad Autónoma de Aragón, entre otras, en las siguientes materias: medio ambiente (arts. 71.22 y 75.3), aguas (art. 72), régimen local (art. 71.5), ordenación del territorio (art. 71.8) y obras públicas (art. 71.11). Esta atribución estatutaria de competencias evidencia, por lo que se refiere a la protección del medio ambiente y las aguas en particular, la concurrencia de intereses públicos que trascienden el ámbito municipal, en tanto que el agua es un recurso escaso, esencial para la vida humana y el mantenimiento de los ecosistemas y las actividades económicas en todo el territorio de la Comunidad. Además, conforme al apartado segundo del artículo 19 EAAr, se impone a todos los poderes públicos de dicha Comunidad Autónoma la obligación de velar «por la conservación y mejora de los recursos hidrológicos, ríos, humedales y ecosistemas y paisajes vinculados, mediante la pro-

moción de un uso racional del agua, la fijación de caudales ambientales apropiados y la adopción de sistemas de saneamiento y depuración de aguas adecuados».

Dada la naturaleza impositiva del tributo, el Tribunal considera que el legislador autonómico respeta lo dispuesto en el artículo 6.3 LOFCA en relación con la tasa municipal de depuración o tarifa por la prestación de servicios vinculados a la depuración de las aguas de Zaragoza, cuya compatibilidad se declara en el apartado primero de la disposición adicional séptima. No existe identidad entre la tasa municipal por servicios de saneamiento y depuración de aguas y el impuesto sobre la contaminación de las aguas, pues entre una y otro existen diferencias en cuanto a su naturaleza tributaria y al hecho imponible que gravan (vid., en sentido similar, la STC 85/2013 respecto del impuesto autonómico que crea la Ley del Parlamento Vasco 1/2006, de 23 de junio, de aguas y la tasa municipal por distribución de agua). El hecho imponible de este impuesto es la producción de aguas residuales que se manifiesta a través del consumo de agua, real o estimado, cualquiera que sea su procedencia y uso, o del propio vertido de las mismas (art. 81 de la Ley de aguas y ríos de Aragón). Por el contrario, en el caso del Ayuntamiento de Zaragoza la ordenanza reguladora de las tarifas por la prestación de servicios vinculados al saneamiento y depuración de aguas, aprobada por el pleno del Ayuntamiento con fecha 29 de noviembre de 2013, establece que «[l]os servicios de saneamiento y depuración de aguas sobre los que recaen estas tarifas incluyen la recogida y transporte de las aguas residuales y pluviales hasta las plantas depuradoras, su tratamiento y vertido a cauce natural en las condiciones establecidas en las autorizaciones de vertido concedidas por la Confederación Hidrográfica del Ebro» (art. 2.1). Están obligados al pago de las tarifas las personas físicas y jurídicas que soliciten, provoquen o en cuyo interés redunden las prestaciones sobre las que recaen estas tarifas (art. 3.1). De modo que la exacción responde a una actividad administrativa municipal de carácter prestacional que es competencia municipal conforme a lo establecido en los artículos 25.2 c) y 26.2 b) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de bases de régimen local. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 20.4 r) del texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, tiene la naturaleza jurídica de tasa.

Los recurrentes alegan que se suprime el «derecho a intervenir» en las medidas que afectan a los entes locales, dado que compete a la Comunidad de Aragón el establecimiento y la regulación por ley de los elemen-

tos esenciales del impuesto, como tributo propio. El Tribunal aprecia que corresponde también al legislador autonómico articular en su caso los mecanismos de participación o colaboración con los municipios que, en cada momento estime idóneos para alcanzar los objetivos que persigue la norma. La omisión en la normativa vigente de un sistema de convenios para concretar determinados aspectos de la aplicación del impuesto sobre la contaminación de las aguas en determinados municipios, y la regulación del actual régimen de bonificaciones a raíz de las modificaciones introducidas por el artículo 5 de la Ley 2/2016, son opciones normativas legítimamente ejercidas por el legislador autonómico en el ámbito de sus competencias y no vulneran en sí mismas la garantía constitucional de la autonomía local. La ley establece determinados mecanismos de colaboración entre las entidades suministradoras de agua y el Instituto Aragonés del Agua, el ente encargado desde el 1 de abril de 2016 de la gestión y recaudación del impuesto (disposición adicional undécima), al que compete exigir su pago a los usuarios conforme a lo dispuesto en el artículo 89. El apartado cuarto del artículo 89 impone una serie de deberes de colaboración a las entidades suministradoras de agua —es decir, a los entes locales— consistentes en que deben proporcionar al Instituto Aragonés del Agua los datos, informes y antecedentes con trascendencia tributaria referentes a los usuarios de agua y sus consumos, incluyendo los de instalaciones propias, que sean necesarios para la aplicación del impuesto sobre la contaminación de las aguas. Pues bien, la ley, al modificar el sistema de participación y colaboración de los entes locales en el marco de la gestión del impuesto para la consecución de los objetivos establecidos, no ha desapoderado a los municipios radicados en Aragón, y en particular a Zaragoza, de las competencias atribuidas a todos los municipios españoles en materia de alcantarillado y tratamiento de aguas residuales conforme al artículo 25.2 c) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de bases de régimen local, ni les ha privado de las fuentes de financiación de los servicios correspondientes establecidos.

La alegación relativa a la vulneración de la autonomía local en su vertiente financiera se fundamenta por los recurrentes en que los ayuntamientos que hayan implantado con sus recursos sistemas de depuración se ven ahora obligados a habilitar en sus presupuestos partidas para sufragar obras no realizadas en sus términos municipales, en detrimento de otros servicios locales que también tienen que financiar. Esta alegación no puede ser estimada, pues, como declara la STC 103/2015, FJ 10, «[l]a autonomía de los entes locales va estrechamente ligada a su

suficiencia financiera, por cuanto exige la plena disposición de medios financieros para poder ejercer, sin condicionamientos indebidos y en toda su extensión, las funciones que legalmente les han sido encomendadas, es decir, para posibilitar y garantizar, en definitiva, el ejercicio de la autonomía constitucionalmente reconocido en los artículos 137, 140 y 141 CE (STC 104/2000, de 13 de abril, FJ 4)». Este principio no impide que los municipios puedan ser sujetos pasivos de un impuesto que, adoptado de conformidad con el artículo 133 CE, no puede ser considerado como un «condicionante indebido». Según se ha puesto de relieve en el fundamento jurídico tercero, los sujetos pasivos del impuesto sobre la contaminación de las aguas son los usuarios de agua de Aragón, sean personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, en los casos en que sus instalaciones lleven a cabo vertidos a la red de alcantarillado pública. El municipio de Zaragoza y el resto de municipios aragoneses lo son por realizar el hecho imponible, del mismo modo que cualquier otro usuario de este recurso.

El establecimiento de este impuesto no supone, en definitiva, una limitación indebida de las potestades tributarias municipales en relación con la fijación de los elementos de la tasa por los servicios de saneamiento y depuración, y tampoco puede afirmarse que impida o haga inviable la prestación por los municipios de los servicios de su competencia.

En consecuencia, es procedente la desestimación del primer motivo de inconstitucionalidad.

[Sentencia 79/2018, de 5 de julio, sobre el régimen jurídico del control interno de las entidades del sector público local.](#)

Antecedentes

Conflicto positivo de competencia interpuesto por el Gobierno de Canarias contra el artículo 1.2 del Real Decreto 424/2017, de 28 de abril, por el que se regula el régimen jurídico del control interno de las entidades del sector público local.

Ponente: don Juan Antonio Xiol Ríos.

Extracto de doctrina

(...)

3. Encuadramiento competencial. Las partes coinciden en señalar los títulos competenciales aplicables al presente caso, pero discrepan sobre la cuestión de en qué grado o medida interviene cada uno de ellos. El

Gobierno de Canarias considera que la competencia exclusiva del Estado en materia de Hacienda general (artículo 149.1.14 CE) no puede impedir que la Comunidad Autónoma ejerza sus competencias de desarrollo legislativo y ejecución en materia de régimen local (art. 149.1.18 CE). El abogado del Estado entiende que es el título competencial en materia de Hacienda general el que habilita la intervención estatal, dada la especialidad de la materia objeto de controversia.

La controversia así planteada guarda paralelismo con las resueltas en las SSTC 179/1985, de 19 de diciembre (relativa a los recursos de inconstitucionalidad núms. 175-1984 y 187-1984 interpuestos contra determinados preceptos de la Ley 24/1983, de 21 de diciembre, de medidas urgentes de saneamiento y regulación de las haciendas locales), 233/1999, de 16 de diciembre (sobre los recursos de inconstitucionalidad núms. 572-1989, 587-1989 y 591-1989, y las cuestiones de inconstitucionalidad, acumuladas a los anteriores, núms. 2679-1996, 4626-1996, 2820-1996, 4646-1996 y 745-1997, contra la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las haciendas locales) y 111/2016, de 9 de junio (relativa al recurso de inconstitucionalidad núm. 1959-2014 interpuesto contra diversos preceptos de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local), citadas todas ellas en numerosas ocasiones por las partes.

a) Títulos que habilitan al Estado. Dos son, pues, según las alegaciones de las partes en conflicto, los títulos competenciales que pueden entrar en juego para amparar la regulación del Estado contenida en el Real Decreto 424/2017 y, especialmente, en su controvertido artículo 1.2: a saber, los derivados del artículo 149.1.14 CE («Hacienda general») y del artículo 149.1.18 CE («Bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas»).

El Tribunal aprecia que, si nos atenemos a la materia que constituye el objeto de la controversia –el control interno económico-presupuestario de las entidades del sector público local–, el título competencial que habilita la intervención estatal es el contenido en el artículo 149.1.14 CE. Como declara la STC 179/1985, FJ 1 –y se reitera en STC 233/1999, FJ 4 b)–, «no parece discutible, en efecto, que haya de incluirse dentro del mismo una medida que tiene por objeto directo la relación entre la Hacienda estatal y las Haciendas locales y que precisamente se propone como finalidad el saneamiento de estas para hacer posible que, en el futuro, un nuevo sistema de financiación de las entidades locales (cuyo establecimiento corresponde también a la competencia estatal) impida la generación de déficits que, en último término, como tantas veces ha

ocurrido en el pasado, hayan de ser atendidos con los recursos de la Hacienda estatal».

No obstante, el ejercicio del título competencial en materia de «Hacienda general» por parte del Estado está sujeto a ciertos condicionantes en aquellos casos en los que se pretenda regular mediante él cuestiones relativas a la Administración local, ya que el Estado «no puede desconocer la delimitación competencial que respecto de ella existe entre el propio Estado y algunas comunidades autónomas. Si para esos fines hacendísticos ha de introducir modificaciones en el régimen jurídico de esa Administración, deberá hacerlo de modo tal que no se imposibilite el ejercicio de la facultad comunitaria para dictar las normas de detalle» (STC 179/1985, FJ 1). Dicho de otro modo, en la medida en que en materia de Administración local coinciden competencias estatales y autonómicas, en el ejercicio de su competencia en Hacienda general, el Estado deberá atenerse al reparto competencial correspondiente (STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 139).

Por tanto, como afirma el Tribunal en la STC 233/1999, FJ 4 b), la competencia en materia de Haciendas locales es compartida entre el Estado y las comunidades autónomas que, en virtud de sus estatutos de autonomía, hayan asumido «facultades en orden al desarrollo de las bases estatales sobre el régimen jurídico de las Administraciones públicas ex art. 149.1.18 C.E., precepto que ha de considerarse el título habilitante del Estado para ejercitar sus competencias sobre dicha materia cuando su regulación suponga introducir modificaciones de alcance general en el régimen jurídico de la Administración Local o se dicte en garantía de la autonomía que esta tiene constitucionalmente garantizada».

b) Títulos que habilitan a la Comunidad Autónoma. Determinados los títulos competenciales susceptibles de ser ejercitados por el Estado en la regulación de las Haciendas locales, hay que concretar a continuación los que corresponden a la Comunidad Autónoma de Canarias, y que son, a juicio del Gobierno canario, el artículo 32.4 del Estatuto de Autonomía que le atribuye el desarrollo legislativo y la ejecución en materia de «régimen local». Esta expresión «tiene, sin duda, un carácter globalizador comprensivo de la totalidad de los aspectos que se refieren a la Administración local, incluidas las “Haciendas locales”» [STC 233/1999, FJ 4 c)]. Así pues, en virtud de lo dispuesto en el artículo 32.4 del Estatuto de Autonomía canario, la Comunidad Autónoma, en materia de Haciendas locales, ostenta competencias de naturaleza legislati-

va y reglamentaria, sin perjuicio de las competencias del Estado sobre dicha materia.

Esta competencia autonómica abarca, también, la tutela financiera sobre los entes locales. Como se afirmó en la STC 101/2017, de 20 de julio, FJ 6 b), «el artículo 149.1 CE no ha reservado al Estado la ejecución del régimen local, en general, ni la tutela financiera de los entes locales, en particular», por esta razón los estatutos de autonomía pueden atribuir esas competencias a sus respectivas comunidades autónomas. No es obstáculo a esta conclusión que el Estatuto de Autonomía canario, a diferencia de otras normas estatutarias, como las de Cataluña (art. 48.1) o Andalucía (art. 60.3), no contemple de forma específica esta previsión, sino que se refiera a la misma de un modo más genérico –régimen local–, como pone de manifiesto el abogado del Estado en su escrito de alegaciones. La tutela financiera, en todo caso, «ampara, no la regulación de la actividad económico-financiera de los entes locales, sino la ejecución o aplicación de esa regulación mediante, por ejemplo, autorizaciones, inspecciones o actos de fiscalización» [STC 111/2016, FJ 5 b)].

4. Análisis del artículo 1.2 del Real Decreto 424/2017 desde el punto de vista de las normas de reparto competencial. El Real Decreto 424/2017 ha sido dictado, al igual que el artículo 213 del texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales –a cuyo desarrollo responde–, al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.14 CE, que atribuye al Estado competencia exclusiva en materia de Hacienda general. En relación con dicho título competencial, el Tribunal ha declarado que da cobertura al Estado para «configurar un régimen de controles internos de la actividad local destinado a proteger la integridad de los caudales públicos así como la legalidad, eficacia y eficiencia en su gestión. De modo que el artículo 149.1.14 CE da cobertura a la previsión de que “el Gobierno establecerá las normas sobre los procedimientos de control, metodología de aplicación, criterios de actuación, derechos y deberes del personal controlador y destinatarios de los informes de control, que se deberán seguir en el desarrollo de las funciones de control indicadas en el apartado anterior” (art. 213 del Real Decreto Legislativo 2/2004, segundo párrafo)» [STC 111/2016, FJ 5 b)]. Por esta razón la citada STC 111/2016, FJ 5, desestimó la impugnación relativa a este precepto legal.

Reconociendo, por ello, la idoneidad del título competencial fundado en el artículo 149.1.14 CE e invocado por la disposición final primera del Real Decreto 424/2017, el Tribunal debe examinar si, en este caso, ha

sido ejercitado o no de forma ajustada al orden constitucional de distribución de competencias.

Al incidir la regulación estatal en una materia, la de las Haciendas locales, en la que también están presentes las competencias asumidas por las comunidades autónomas en virtud del artículo 149.1.18 CE, «solo de manera puntual podrá el Estado regular con carácter exclusivo tal materia haciendo prevalecer el otro título competencial a que hace referencia el artículo 1.1 L.H.L., esto es, el de la “Hacienda general” del artículo 149.1.14 C.E.» [STC 233/1999, FJ 4 b)]. A estos efectos, y conforme a una doctrina ya consolidada, la normativa estatal encuentra su fundamento en el artículo 149.1.14 CE, aunque incida en el ámbito de las Administraciones locales, cuando su objeto o finalidad principal sea la regulación de instituciones comunes a las distintas Haciendas o dictar medidas de coordinación entre la Hacienda estatal y las Haciendas de las corporaciones locales; salvaguardar la suficiencia financiera de las Haciendas locales garantizada por el artículo 142 CE, en cuanto presupuesto indispensable para el ejercicio de la autonomía local constitucionalmente reconocida (SSTC 233/1999, FJ 4 b); 150/2012, de 5 de julio, FJ 4, a sensu contrario, y STC 41/2016, de 3 de marzo, FJ 3 b)); regular los derechos y obligaciones de contenido económico de las Administraciones públicas; proteger o preservar los recursos públicos que integran las Haciendas [SSTC 130/2013, FJ 5, 135/2013, FJ 3 c), y 41/2016, FJ 3 b)); o adoptar las medidas orientadas a la contención o control del gasto local (STC 41/2016, FJ 12).

El Tribunal debe examinar si la norma controvertida se ajusta a la doctrina expuesta, para lo que debe atenderse al carácter, sentido y finalidad del precepto impugnado, es decir, al contenido que le es propio (entre otras, STC 153/1989, de 5 de octubre, FJ 5). Con carácter general, según se expresa en su preámbulo, el Real Decreto 424/2017 tiene como fin, entre otros objetivos, «lograr un control económico-presupuestario más riguroso y reforzar el papel de la función interventora en las entidades locales»; de esta suerte, «se trata de un planteamiento basado en el interés general, que afecta a la totalidad del sector público local, y que pretende asegurar la gestión regular de los fondos públicos, el empleo eficiente de los mismos y la sostenibilidad financiera de las entidades locales». A tales efectos, la norma reglamentaria diseña un modelo de control que «respeta el principio de la autonomía local, en la medida en que se limita a establecer los estándares mínimos del régimen de control, por lo que corresponde a las distintas corporaciones adaptar a su realidad los distintos instrumentos que se

prevén, en función de los riesgos y de los medios disponibles»; pretende también «cubrir un vacío legal y hacer posible la aplicación generalizada de técnicas, como la auditoría en sus diversas vertientes, a las entidades locales en términos homogéneos a los desarrollados en otros ámbitos del sector público». Desde esta perspectiva, pues, no parece ofrecer dudas que el Real Decreto 424/2017 tiene su fundamento en el artículo 149.1.14 CE.

Al mismo tiempo, sin embargo, el Real Decreto 424/2017 es, como resulta obvio, una norma reglamentaria que desarrolla los sistemas de control interno de las entidades del sector público local previstos en el artículo 213 del texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales. No estamos, por tanto, ante una norma cuya función sea delimitar las competencias entre el Estado y las comunidades autónomas en materia de Haciendas locales, ni más específicamente, en el ámbito del control financiero interno ni, más en general, establecer el sistema de fuentes o regular el orden jerárquico de las fuentes aplicables en la materia. En este marco, el controvertido artículo 1.2 se limita a establecer una referencia a determinadas normas que considera oportuno invocar, dentro del subsistema en que se dicta la norma reglamentaria, en la medida en que a ellas han de ajustarse las actuaciones de control interno llevadas a cabo por la entidades que integran el sector público local: a saber, el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, el propio Real Decreto 424/2017, y las normas que en desarrollo de ambas disposiciones aprueben las entidades locales. De su tenor no se infiere que (i) esta referencia tenga carácter exhaustivo, pues no se trata de una exposición con el carácter de lista o enumeración cerrada o subdividida en apartados, sino de una simple remisión a determinadas normas; (ii) ni que establezca un orden de prelación entre sus miembros, pues no se hace referencia alguna a ello; (iii) ni que pretenda diferenciar por materias o sectores la normativa aplicable, pues no se hace mención alguna en este sentido.

La ausencia de estos factores determina que el supuesto ahora enjuiciado tenga diferente carácter del en su día examinado por este Tribunal en relación con el artículo 5 de la Ley reguladora de las bases de régimen local en la STC 214/1989 (FJ 5) y permite entender que el precepto controvertido no tiene otra finalidad que encuadrar la aplicación de una norma reglamentaria de desarrollo de una disposición legal de carácter estatal de forma análoga a lo que ocurre con frecuencia en normas de carácter reglamentario dictadas con fines de encuadramiento, integración o aclaración del conjunto de la disposición.

5. Apreciación del Tribunal. El artículo 1.2 del Real Decreto 424/2017, al establecer una referencia a determinadas fuentes aplicables al control interno de las entidades del sector público local, no pretende agotar el sistema de fuentes ni establecer una relación jerárquica entre ellas; sino que no hace otra cosa que cumplir con su función de desarrollo reglamentario de la normativa estatal precisando que este carácter no es obstáculo a la aplicación de las normas pertinentes cualquiera que sea su rango y el ámbito de su competencia. No impide que el Gobierno de Canarias pueda ejercer, en su caso, la función de tutela financiera de las entidades locales, limitada a la ejecución o aplicación de la regulación, cuya delimitación o concreción realiza el precepto objeto de controversia. Igualmente, tampoco impide a la Comunidad Autónoma ejercitar sus más genéricas competencias de desarrollo y ejecución en materia de régimen local.

Sentencia 70/2018, de 21 de junio, sobre el régimen del silencio administrativo aplicable a la licencia de actividad y a la declaración responsable en la Ley de la Asamblea Regional de Murcia 2/2017, de 13 de febrero, de medidas urgentes para la reactivación de la actividad empresarial y del empleo a través de la liberalización y supresión de cargas burocráticas.

Antecedentes

Recurso de inconstitucionalidad interpuesto por diputados del Grupo Parlamentario Socialista en el Congreso de los Diputados contra la Ley de la Asamblea Regional de Murcia 2/2017, de 13 de febrero, de medidas urgentes para la reactivación de la actividad empresarial y del empleo a través de la liberalización y supresión de cargas burocráticas.

Ponente: don Antonio Narváez Rodríguez.

Extracto de doctrina

(...)

10. Efectuado el encuadre competencial, debemos evaluar si el artículo 64.3 de la Ley de protección ambiental integrada de Murcia, en la redacción dada por el apartado 12 del artículo 3 de la Ley 2/2017, vulnera las competencias del Estado en materia de procedimiento común al disponer que el silencio administrativo tenga eficacia desestimatoria, una vez expirado el plazo de seis meses de que dispone la Administración para resolver acerca de la concesión de la licencia de actividad. En este sentido, resulta evidente que, en principio, estamos ante dos reglas que establecen consecuencias jurídicas dispares sobre los efectos del silen-

cio administrativo, desestimatorio en la Ley 39/2015, de procedimiento administrativo común, y estimatorio en la Ley autonómica 4/2009.

Pero, más allá de la comprobación inicial de tal disparidad, hemos de determinar: (i) si tal y como alega el letrado del Gobierno de la Comunidad de Murcia, la diferencia en la regulación no entraña una contradicción normativa, en la medida en que ambas normas, estatal y autonómica, regularían, en su opinión, supuestos de hecho diferenciados; (ii) si, como también alega el letrado de la Comunidad Autónoma, en caso de existir una zona normativa secante, puede considerarse que la aparente contradicción normativa queda salvada por la cláusula final del artículo 64.3 de la Ley de protección ambiental integrada de Murcia, conforme a la cual no pueden adquirirse por silencio facultades contrarias a la legislación sectorial.

(i) Considera, en primer lugar, el letrado del Gobierno de la Región de Murcia que la norma estatal realmente aplicable –o, al menos, la aplicable de modo preferente– es el párrafo primero del artículo 24.1 LPAC (que dispone que «[c]uando el procedimiento tenga por objeto el acceso a actividades o su ejercicio, la ley que disponga el carácter desestimatorio del silencio deberá fundarse en la concurrencia de razones imperiosas de interés general») y no la del párrafo segundo del mismo precepto, que es la invocada por los recurrentes y que impone el silencio desestimatorio, en relación con el «ejercicio de actividades que puedan dañar el medio ambiente». Y ello porque, según argumenta, «los recurrentes no han mostrado de ninguna manera que la aplicación de la regla de silencio desestimatorio procurará una mejora objetiva en la protección ambiental», razón imperiosa de interés general que es siempre exigida, de modo concreto, por la Directiva 2006/123/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios del mercado interior, que fue incorporada al ordenamiento español por la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.

Frente a esta alegación, ha de aclararse que la exigencia legal de que concurren razones imperiosas de interés general para establecer una regla de silencio desestimatorio, exigencia ahora contenida en el artículo 24.1, párrafo primero de la vigente LPAC y que estaba ya presente en la redacción dada por la Ley 25/2009 al artículo 43.1 de la anterior Ley 30/1992, puede presentar relevancia en un proceso de control de constitucionalidad de índole competencial cuando se detecte una contradicción normativa entre tal exigencia estatal, inserta en el ámbito del procedimiento común, y la previsión correlativa, en una disposición au-

tonómica, de una regla de silencio de signo desestimatorio en la que la razón imperiosa de interés general no haya sido debidamente explicitada. De hecho, en la STC 155/2016, de 22 de septiembre, tuvo este Tribunal la oportunidad de analizar un supuesto de este tipo, concluyendo en aquella ocasión que la norma autonómica entonces impugnada sí hacía «explícita la razón imperiosa de interés general que ha determinado la implantación del silencio negativo en los procedimientos regulados por la norma cuestionada, que no es otra que la necesidad de contención del gasto de personal en un escenario de severas restricciones presupuestarias» (FJ 6).

No obstante lo acabado de exponer, el caso que ahora se nos plantea no es en absoluto parangonable al que acaba de indicarse, pues es aquí la propia Ley estatal, en concreto la LPAC, la que, en relación con los procedimientos iniciados a solicitud del interesado y tras fijar la eficacia estimatoria general del silencio administrativo en el párrafo primero de su artículo 24.1, dispone de inmediato, en el párrafo segundo del mismo precepto, que el silencio será negativo o desestimatorio en los procedimientos relativos al «ejercicio de actividades que pueden dañar el medio ambiente». Es, pues, el legislador estatal mismo el que, en el supuesto que nos corresponde examinar, ha decidido introducir una regla de silencio negativo o desestimatorio en un ámbito sectorial determinado, sin que sea tarea de este Tribunal determinar si, al establecer dicha regla procedimental, el legislador del Estado ha tenido debidamente en cuenta una «razón imperiosa de interés general», pues el examen de constitucionalidad derivado del artículo 149.1.18 CE ha de comprender exclusivamente el juicio de contraste entre la norma autonómica impugnada y la norma estatal de procedimiento común que le resulte aplicable, debiendo limitarnos, por ello, a determinar si, a la vista de su objeto normativo, la norma de procedimiento común aplicable al artículo 64.3 de la Ley de protección ambiental integrada de Murcia es la del párrafo primero o la del párrafo segundo del artículo 24.1 LPAC.

Pues bien, siendo este el cometido que ahora nos incumbe, debe señalarse que la aplicabilidad del párrafo segundo del artículo 24.1 LPAC no parece discutible a la vista del propio texto de la Ley de protección ambiental integrada de Murcia, que configura la licencia de actividad como un control preventivo para las «actividades que pueden dañar el medio ambiente», ámbito objetivo que coincide con el señalado por el precepto estatal de referencia. El artículo 59.2 de la Ley de protección ambiental integrada dispone, en efecto, que «quedan sometidas a licencia de actividad las instalaciones o infraestructuras físicas para el ejer-

cicio de las actividades que aparecen relacionadas en el anexo I, por ser susceptibles de generar daños sobre el medio ambiente y el entorno urbano, la seguridad o la salud públicas y el patrimonio histórico». Es así que el artículo 24.1, párrafo segundo LPAC, como regla especial, establece un régimen normativo específico para el ámbito normativo en el que el precepto autonómico impugnado despliega sus efectos, razón por la cual ha de considerarse que es dicha norma estatal la que actúa como parámetro de referencia, desde la óptica competencial que es propia de la impugnación planteada por los recurrentes.

En suma, la regla de procedimiento común fijada por el Estado establece un régimen general de silencio desestimatorio para los procedimientos iniciados a solicitud del interesado que se refieren al ejercicio de actividades susceptibles de dañar el medio ambiente, ámbito de aplicación que coincide, justamente, con el de la licencia de actividad, que, de acuerdo con la Ley autonómica 4/2009, es un instrumento general de control preventivo de actividades «susceptibles de generar daños sobre el medio ambiente».

(ii) Alega, igualmente, el letrado del Gobierno de la Región de Murcia que la aparente incompatibilidad del artículo 24.1, párrafo segundo LPAC con el artículo 64.3 de la Ley de protección ambiental integrada de Murcia, queda salvada por la cláusula prevista en el párrafo segundo de esta última norma, según el cual «[e]l otorgamiento por silencio administrativo de la licencia de actividad no concede facultades a su titular en contra del planeamiento urbanístico o de la legislación sectorial aplicable». Considera el letrado de referencia que, con el juego de esta regla, se producen «los efectos propios del silencio negativo: es decir, los solos efectos de abrir la vía de recurso (art. 24.2 LPAC)». En su opinión, el artículo 64.3 de la citada Ley de protección ambiental integrada «no contiene una sino dos reglas de silencio administrativo», el silencio negativo para «todas las solicitudes que contravengan el planeamiento urbanístico o la legislación sectorial (ambiental, sanitaria, de seguridad, de patrimonio cultural) que resulte aplicable al ejercicio de la actividad solicitada (art. 64.3 párrafo segundo)» y el silencio positivo «solo para las solicitudes conformes con el planeamiento urbanístico y la legislación sectorial (art. 64.3 párrafo primero)». Se trataría, pues, de una «solución de equilibrio», que dejaría a salvo el artículo 24.1, párrafo segundo, LPAC.

En este punto, no desconoce este Tribunal la compleja polémica doctrinal, especialmente viva en el ámbito urbanístico, relativa al significado que puede tener una cláusula de salvaguarda de la legalidad como la

incluida en el párrafo segundo del artículo 64.3 de la Ley de protección ambiental integrada de Murcia. De modo expreso, afirmamos, al respecto, en la STC 29/2015, de 19 de enero, que «la convivencia de la regla del silencio positivo del art. 43.2 de la Ley de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común, en la redacción dada al mismo por la Ley 4/1999, de 13 de enero, con la citada regla básica estatal por entonces prevista en los arts. 242.6 del texto refundido de la Ley sobre régimen del suelo y ordenación urbana de 1992, y 8.1 b) del texto refundido de la Ley de suelo de 2008 (y prevista hoy en el art. 9.7 de esta última Ley, luego de su modificación por la Ley 8/2013, de 26 de junio), ha suscitado no pocos problemas y ha sido fuente constante de pleitos ante los jueces y tribunales, según lo confirman por su parte las abundantes sentencias de la Sala Tercera del Tribunal Supremo dictadas por ese motivo, antes y después incluso de la citada de 28 de enero de 2009».

No es tarea de este Tribunal inmiscuirse en la adecuada solución de tales problemas de legalidad ordinaria. Por ello, desde la prudencia con la que debemos aproximarnos a cualquier planteamiento de las partes que nos sitúe en dicho ámbito infraconstitucional, hemos de notar que, no siendo irrelevante cuál sea la interpretación que haya de darse a la cláusula del párrafo segundo del artículo 64.3 de la Ley de protección ambiental integrada de Murcia, la resolución de esta controversia competencial, en modo alguno, exige terciar en la polémica jurídica que existe en torno a la prohibición de la adquisición por silencio de facultades contrarias al ordenamiento jurídico. Dicho debate se proyecta, en efecto, sobre la actuación administrativa que resulte precisa una vez que, habiendo establecido la ley aplicable un efecto estimatorio al silencio, el plazo para resolver haya expirado. La solución de este problema gira en torno a dos opciones fundamentales: (i) o bien, la imperatividad de acudir al procedimiento de revisión de oficio para declarar la nulidad del acto presunto que habría sido obtenido por el solicitante; o bien, (ii) la consideración de que tal acto presunto no ha llegado a materializarse, justamente por efecto de la cláusula de salvaguarda que impide adquirir facultades contra legem, bastando, por ello, con que la Administración dicte un acto denegatorio expreso fuera de plazo.

Ninguna de estas opciones interpretativas implica, frente a lo que señala el letrado del Gobierno murciano, que el silencio administrativo estimatorio y el desestimatorio puedan ser completamente equiparados en la totalidad de sus consecuencias jurídicas, única situación que, a los efectos competenciales que son propios de la impugnación que nos

ocupa, podría hacer desaparecer la contradicción normativa planteada por los recurrentes.

En efecto, incluso si se asume la interpretación que excluye la existencia de un acto estimatorio presunto que haya de ser declarado nulo, no resulta jurídicamente defendible que una regla de procedimiento que asigna un efecto estimatorio del silencio (complementada por una prohibición de adquirir facultades contrarias al ordenamiento jurídico) sea completamente equivalente, en todos sus efectos jurídicos, al establecimiento directo de una regla procedimental de silencio negativo o desestimatorio. Ambos modelos de regulación pueden impedir que, una vez expirado el plazo para resolver, se consume la adquisición de facultades contrarias al ordenamiento jurídico (quedando, en consecuencia, la Administración eximida de acudir a procedimiento de revisión de oficio). Pero ambos modelos normativos no colocan al ciudadano afectado en la misma situación de hecho en el momento crucial en el que el plazo para resolver expira.

Con el silencio desestimatorio, el ciudadano sabe desde un primer momento que no puede comenzar la actividad correspondiente más que en régimen de clandestinidad, esto es, careciendo de toda autorización, de modo que solo puede combatir el efecto desestimatorio anudado a la expiración del plazo acudiendo a los tribunales. En el supuesto de la regla de silencio positivo –aun complementada por una regla que impida adquirir facultades contrarias al ordenamiento jurídico– el afectado puede tener, en principio, la confianza legítima en que su solicitud ha sido estimada, pudiendo obrar en consecuencia, de buena fe, sin que su actuación pueda reputarse contraria a la regla de procedimiento aplicable, por más que siga siendo materialmente contraria a la legislación sustantiva aplicable. Por ello, no es razonable entender, frente a lo que argumenta el letrado autonómico, que el único efecto de la expiración del plazo para resolver sea, incluso cuando la regla de procedimiento sea de silencio positivo, permitir al afectado acudir a los tribunales, pues si, en efecto, el solicitante acudiera en tal caso a los órganos del Poder Judicial invocando la regla del párrafo segundo del artículo 64.3 de la Ley de protección ambiental integrada de Murcia, él mismo estaría reconociendo, implícitamente, que su solicitud es contraria a la legislación aplicable, lo que resulta manifiestamente absurdo.

En realidad, solo cuando la Administración dicta, fuera de plazo y sin necesidad de acudir al procedimiento de revisión de oficio, el acto expreso denegatorio de la solicitud, el ciudadano afectado se encuentra en la misma posición que determina, por sí sola y de forma directa, la regla

de silencio negativo o desestimatorio, pues únicamente, en ese momento, puede entender que su solicitud le ha sido denegada y que no tiene más alternativa que acudir a los tribunales, siendo esta una diferencia de régimen jurídico especialmente relevante, en un ámbito como el medioambiental, regido por el principio de precaución, en el que puede resultar esencial que la actividad que pueda llegar a provocar el daño prevenido no sea ni siquiera iniciada por el interesado.

Por todo ello, sin necesidad de determinar qué interpretación haya de darse, desde la óptica de la legalidad ordinaria, al párrafo segundo del artículo 64.3 de la Ley de protección ambiental integrada de Murcia, solo cabe concluir que, incluso admitiendo que tal precepto exima de acudir al procedimiento de revisión de oficio, habilitando a la Administración competente a dictar un acto expreso denegatorio fuera de plazo, tal circunstancia no hace desaparecer la contradicción normativa que, desde el punto de vista procedimental, se observa entre el artículo 24.1 párrafo segundo, LPAC y el artículo 64.3 de la Ley de protección ambiental integrada.

Existiendo, en definitiva, una disparidad regulativa en relación como el mismo supuesto de hecho, hemos de completar nuestro análisis determinando si la contradicción denunciada resulta insalvable. En este punto, ha de notarse que el artículo 24.1, párrafo segundo LPAC, impone una regla de procedimiento común, que ha sido establecida, con carácter general y sin vinculación a supuestos determinados, en un ámbito sectorial (medio ambiente), que no permite a las comunidades autónomas, sin desconocer la competencia estatal del artículo 149.1.18 CE, establecer una regla de silencio administrativo que, operando en dicho ámbito, venga a funcionar como regla general alternativa a la establecida por la legislación del Estado como norma común.

Además, ha de tenerse en cuenta que, como ya ha sido anticipado, la licencia de actividad viene regulada en la Ley autonómica 4/2009 como uno de los tres instrumentos generales de control preventivo ambiental. La «licencia de actividad» es, según señala el preámbulo de la propia Ley de protección ambiental integrada de Murcia, una de las «autorizaciones con fines ambientales que podemos llamar generales (autorización ambiental integrada, evaluación de impacto ambiental, licencia de actividad)», asignándole la citada Ley la naturaleza de instrumento de control preventivo de la incidencia ambiental de una actividad. Según señala el artículo 4.2, b) de la Ley de protección ambiental integrada de Murcia «[p]ara el control de la incidencia ambiental de las actividades, corresponde a las entidades locales: ... b) el otorgamiento de la licencia

de actividad y el control de las actividades sujetas a declaración responsable». Más concretamente, el artículo 10 de la Ley de protección ambiental integrada (relativo a las autorizaciones con fines ambientales) dispone, en su apartado 1 c) que «[l]as instalaciones o actividades comprendidas en el ámbito de aplicación de esta Ley pueden estar sujetas a alguna o algunas de las siguientes autorizaciones con fines ambientales: c) licencia de actividad», especificando el apartado 3 que «[l]a licencia de actividad se otorga por los ayuntamientos y persigue fines ambientales, urbanísticos, sanitarios y de seguridad». El fin ambiental de la licencia de actividad es, según el artículo 11 de la Ley de protección ambiental integrada de Murcia «evitar que las actividades e instalaciones causen efectos significativos sobre el medio ambiente».

El régimen jurídico de la licencia de actividad y de la declaración responsable se contiene en el título III de la Ley de protección ambiental integrada de Murcia. La significación medioambiental de la licencia de actividad queda establecida en el artículo 59 de la Ley de protección ambiental integrada, que, bajo la rúbrica «control preventivo de las actividades» y tras disponer en su apartado primero que «con carácter general, el ejercicio de actividades no se someterá a la obtención de licencia de actividad», señala en su apartado segundo que «[n]o obstante, quedan sometidas a licencia de actividad las instalaciones o infraestructuras físicas para el ejercicio de las actividades que aparecen relacionadas en el anexo I, por ser susceptibles de generar daños sobre el medio ambiente y el entorno urbano, la seguridad o la salud públicas y el patrimonio histórico». De este modo, la licencia de actividad solo se exige para el elenco de actividades recogidas en el anexo I de la Ley, a las que el propio texto legal asocia un posible efecto nocivo sobre determinados intereses sectoriales sujetos a especial protección, entre ellos el medio ambiente.

A la luz de estos preceptos, resulta evidente que la regla general de silencio que el artículo 64.3 de la Ley de protección ambiental integrada de Murcia establece, al ir referida a una autorización que actúa como control preventivo general de actividades que pueden ser lesivas del medio ambiente, contraviene directamente la regla general de silencio negativo establecida en el artículo 24.1 párrafo segundo LPAC para los procedimientos que «impliquen el ejercicio de actividades que puedan dañar el medio ambiente», pues se trata de una regla general alternativa que contradice la ya establecida en la norma de procedimiento administrativo común.

Con ello, hemos de concluir que el artículo 64.3 de la Ley de protección ambiental integrada de Murcia incurre en vicio de inconstitucionalidad

por vulneración del artículo 149.1.18 CE, si bien hemos de precisar que dicha inconstitucionalidad: (i) solo afecta a un inciso determinado del precepto, (ii) solo debe dar lugar a la declaración parcial de nulidad de dicho inciso ya que este puede seguir desplegando efectos fuera del ámbito puramente medioambiental y esto supone que (iii) debe salvarse la constitucionalidad del párrafo segundo de dicho precepto. Así:

(i) No habiéndose controvertido el plazo de resolución de seis meses establecido en el artículo 64.3, párrafo primero de la Ley de protección ambiental integrada de Murcia, ha de declararse que dicho párrafo resulta inconstitucional, por vulneración del artículo 149.1.18 CE, solo en el inciso que dispone «transcurridos los cuales se entenderá estimada la solicitud».

(ii) Este inciso es, además, nulo en relación con todas las actividades del anexo I de la Ley de protección ambiental integrada de Murcia, a excepción de las previstas en el apartado 4 («[l]as actividades que se desarrollen en inmuebles de interés cultural») y 5 («[l]os espectáculos públicos y actividades recreativas, cuando lo establezca su normativa específica» del citado anexo), ya que la licencia de actividad opera, en estos dos casos, como instrumento general de control preventivo no medioambiental, no quedando afectados por la norma general de procedimiento común prevista en el artículo 24.1, párrafo segundo, LPAC.

(iii) Debiendo estimarse que la regla de silencio positivo sigue siendo válida fuera de los casos de control preventivo ambiental, también puede conservar su vigencia, en el mismo ámbito, la regla del párrafo segundo del artículo 64.3 de la Ley de protección ambiental integrada de Murcia, según la cual la estimación por silencio de la solicitud no implica la adquisición de facultades contrarias a la legislación urbanística y sectorial.

11. Seguidamente, procede continuar con el análisis de las vulneraciones relativas al régimen de la declaración responsable. El encuadramiento competencial no ha de modificarse en este caso, pues seguimos moviéndonos en el terreno de la posible colisión de las normas dictadas por la Comunidad Autónoma, a los fines de simplificación y agilización administrativa en el ámbito de su competencia para la planificación económica dentro del sector medioambiental, con las normas de procedimiento administrativo común dictadas por el legislador estatal.

A este respecto, el preámbulo de la Ley 2/2017 señala que uno de los propósitos principales de la reforma que acomete la Ley de protección ambiental integrada de Murcia, es «convertir la licencia de actividad en un requisito excepcional, dando paso a la regla general de la comu-

nicación previa o declaración responsable», a cuyo fin se «innova el ordenamiento regional con la necesaria regulación de la declaración responsable», que viene a sustituir, así, en un amplio espacio normativo, a la licencia de actividad, consiguiendo con ello que «el promotor de la actividad pueda comenzar a funcionar, bajo su responsabilidad, tan pronto realice la declaración responsable».

La sustitución de la técnica administrativa de control ex ante preexistente (licencia de actividad), por otra que permite iniciar la actividad correspondiente sin que medie acto administrativo resolutorio (declaración responsable), atestigua que esta concreta pieza de la reforma sigue obedeciendo al ejercicio, por parte del legislador autonómico, de la competencia prevista en el artículo 10.1.11 del Estatuto de Autonomía de la Región Murcia sobre «[p]lanificación de la actividad económica y fomento del desarrollo económico de la Comunidad Autónoma dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional», todo ello dentro del sector medioambiental (art. 11.3 del Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia).

En lo que se refiere a la norma estatal invocada por los recurrentes (art. 69 LPAC), la vigente Ley 39/2015 regula la declaración responsable, en cuanto técnica general de intervención administrativa, sin determinar los supuestos de hecho en los que procede recurrir a la misma. Así, el propio artículo 21 LPAC, al regular la obligación de resolver, exceptúa genéricamente los procedimientos «relativos al ejercicio de derechos sometidos únicamente al deber de declaración responsable», por tratarse de procedimientos en los que se prescinde del control preventivo a través de un acto administrativo resolutorio. El artículo 69 LPAC procede, a su vez, a regular la declaración responsable, definiéndola como «el documento suscrito por un interesado en el que este manifiesta, bajo su responsabilidad, que cumple con los requisitos establecidos en la normativa vigente para obtener el reconocimiento de un derecho o facultad para su ejercicio, que dispone de la documentación que así lo acredita, que la pondrá a disposición de la Administración cuando le sea requerida, y que se compromete a mantener el cumplimiento de las anteriores obligaciones durante el período de tiempo inherente a dicho reconocimiento o ejercicio» (apartado 1), asociándole, como nota distintiva, el efecto del «reconocimiento o ejercicio de un derecho o bien el inicio de una actividad, desde el día de su presentación, sin perjuicio de las facultades de comprobación, control e inspección que tengan atribuidas las Administraciones públicas» (apartado 3).

A la vista de esta regulación, de corte estrictamente procedimental, podemos decir que, aunque en otras ocasiones este Tribunal ha encuadrado la normas estatales que establecían la declaración responsable, como concreta técnica de intervención administrativa en un sector determinado, en el ejercicio de la competencia del Estado para la ordenación general de la economía (art. 149.1.13 CE), en cuanto que con ella se perseguía simplificar el régimen administrativo de control previo, facilitando la más ágil realización de una actividad económica en un ámbito concreto de actividad (STC 79/2017, de 22 de junio, FJ 18). Y, pese a que también hemos señalado, en otras ocasiones, que puede establecerse dicha técnica de intervención como mecanismo para el aseguramiento de las condiciones básicas de igualdad en el ejercicio de un derecho (art. 149.1.1 CE) –como, por ejemplo, el de libertad religiosa, en relación con la apertura de lugares de culto (STC 54/2017, de 11 de mayo)–, resulta que, en el caso del artículo 69 LPAC, al tratarse de una regulación general relativa a los contenidos mínimos y al régimen común de tramitación de cualquier tipo de declaración responsable, como pura técnica de intervención administrativa al margen del ámbito concreto en el que opere, estamos, nuevamente, ante el ejercicio por parte del Estado de su competencia para establecer el procedimiento administrativo común (art. 149.1.18 CE).

12. Situándonos, por tanto, en el mismo marco competencial de referencia, hemos de analizar la compatibilidad con el orden constitucional del primero de los dos preceptos de la Ley de protección ambiental integrada de Murcia, que, en el ámbito del régimen de la declaración responsable y fruto de la reforma operada por la Ley 2/2017, los recurrentes consideran contrarios al artículo 149.1.18 CE. Se trata del artículo 70.3 de la Ley de protección ambiental integrada, que dispone:

«En la declaración responsable el interesado manifestará bajo su responsabilidad que cumple con los requisitos establecidos en la normativa aplicable para el ejercicio de la actividad que se dispone a iniciar, que posee la documentación que así lo acredita y que se compromete a mantener su cumplimiento durante todo el periodo de tiempo que dure el ejercicio de la actividad».

Los recurrentes estiman que este precepto incurre en violación del aludido precepto constitucional, al vulnerar lo dispuesto en el artículo 69.1 LPAC, sobre el contenido de la declaración responsable. El primer párrafo de este precepto dispone:

«Se entenderá por declaración responsable el documento suscrito por un interesado en el que este manifiesta, bajo su responsabilidad, que

cumple con los requisitos establecidos en la normativa vigente para obtener el reconocimiento de un derecho o facultad o para su ejercicio, que dispone de la documentación que así lo acredita, que la pondrá a disposición de la Administración cuando le sea requerida, y que se compromete a mantener el cumplimiento de las anteriores obligaciones durante el período de tiempo inherente a dicho reconocimiento o ejercicio».

Este primer párrafo del artículo 69.1 LPAC no suscita ningún problema a los recurrentes, pues los requisitos de la actividad correspondiente, establecidos por la norma estatal son los mismos que los que se contienen en el artículo 70.3 LPAI. La declaración o manifestación que ha de hacer el interesado es la misma en uno y otro caso, pues, en ambas regulaciones, el interesado ha de manifestar que «cumple los requisitos establecidos en la normativa» («vigente», en el texto de la Ley de procedimiento administrativo, «aplicable» en el supuesto de la Ley de protección ambiental integrada de Murcia). En el parecer de los recurrentes, la inconstitucionalidad derivaría del párrafo segundo del artículo 69.1 LPAC, que añade:

«Los requisitos a los que se refiere el párrafo anterior deberán estar recogidos de manera expresa, clara y precisa en la correspondiente declaración responsable».

Para los recurrentes el artículo 70.3 de la Ley de protección ambiental integrada de Murcia sería inconstitucional por haber omitido esta obligación de incluir en la declaración responsable la referencia «clara, expresa y precisa» a los requisitos establecidos en la normativa vigente para obtener el reconocimiento de un derecho o facultad, o para su ejercicio. En lugar de exigir esa referencia circunstanciada, el texto normativo impugnado se limita a disponer que se haga una referencia genérica al cumplimiento de los requisitos. No estamos, según afirman los recurrentes, «ante una cuestión baladí», pues la expresión detallada de los requisitos que han de ser cumplidos está «vinculada a la necesidad de hacer un autocontrol y una asunción expresa de responsabilidad», fin normativo que no puede ser atendido a través de una declaración genérica de cumplimiento de los requisitos legales.

No obstante lo expuesto, basta contrastar el texto de las dos normas concurrentes para descartar que la contradicción denunciada exista como tal. En el plano semántico, cabe señalar incluso que la lectura del párrafo segundo del artículo 69.1 LPAC, que realizan los recurrentes es, en sí misma, discutible, pues estos deducen, sin más, que los «requisitos» que se mencionan en este párrafo segundo son «los establecidos en la normativa vigente» para la propia actividad, pero lo cierto es que,

del precepto, no se deriva necesariamente esta conclusión, pues puede también entenderse que esos requisitos, que han de estar recogidos de manera «expresa, clara y precisa», son los que el propio párrafo primero fija para la declaración responsable misma, en la que el interesado ha de declarar (de manera expresa, clara y precisa) que cumple con los requisitos de la actividad, que dispone de la documentación y que se compromete a mantener el cumplimiento de las obligaciones asumidas. Aceptando, no obstante, que los requisitos a que se refiere el artículo 69.1, párrafo segundo LPAC sean, como afirman los actores, los de la actividad que quiere ejercerse, hemos de señalar que la omisión de una cláusula análoga a la que dispone ese segundo párrafo no implica, per se, una contradicción normativa. De hecho, si la dicción relativa a la declaración de cumplimiento de los requisitos de la actividad es idéntica en el párrafo primero del artículo 69.1 LPAC y en el texto del artículo 70.3 de la Ley de protección ambiental integrada de Murcia (pues en ambos el interesado manifiesta «que cumple con los requisitos establecidos en la normativa» «vigente» o «aplicable»), tan idóneo es el párrafo segundo del artículo 69.1 LPAC para complementar la primera de las dos normas (la estatal), como para efectuar el mismo complemento, en relación con la segunda (la autonómica). En otras palabras, si no hay incompatibilidad semántica entre el párrafo primero y el segundo del artículo 69.1 LPAC, tampoco la hay, dada la identidad de redacción, entre el párrafo segundo del artículo 69.1 LPAC y el artículo 70.3 de la Ley de protección ambiental integrada. En todo caso, el cumplimiento de los «requisitos establecidos en la norma aplicable» debe ser interpretado en el sentido de que no libera al solicitante de la exigencia establecida en la normativa básica de que tales requisitos «deberán estar recogidos de manera expresa, clara y precisa» en la correspondiente declaración responsable.

Estas dos últimas normas pueden ser, pues, aplicadas de forma conjunta, en la interpretación que se considere más idónea desde el punto de vista de la legalidad ordinaria, sin que se incurra en vulneración del artículo 69.1, párrafo segundo LPAC por el mero hecho de que se haya omitido, en la regulación de la Ley de protección ambiental integrada de Murcia, una cláusula similar. El motivo, por tanto, ha de ser desestimado y la interpretación conforme a la Constitución así declarada será incorporada al fallo.

13. Afirman también los recurrentes que la redacción introducida por el artículo tercero, apartado 12, de la Ley 2/2017 al artículo 74.2 de la Ley de protección ambiental integrada de Murcia infringe el artículo

69.4 LPAC, en lo relativo a las consecuencias de la inexactitud, falsedad y omisión de datos o de la falta de documentación requerida. Se omite, en concreto, en la regulación autonómica impugnada, el requisito relativo a la falta de presentación de la documentación requerida, que en la norma estatal de contraste supone la imposibilidad de continuar con el ejercicio de la actividad.

En este punto, el artículo 69.4 LPAC dispone que «[l]a inexactitud, falsedad u omisión, de carácter esencial, de cualquier dato o información que se incorpore a una declaración responsable o a una comunicación, o la no presentación ante la Administración competente de la declaración responsable, la documentación que sea en su caso requerida para acreditar el cumplimiento de lo declarado, o la comunicación, determinará la imposibilidad de continuar con el ejercicio del derecho o actividad afectada desde el momento en que se tenga constancia de tales hechos, sin perjuicio de las responsabilidades penales, civiles o administrativas a que hubiera lugar». El artículo 74 de la Ley de protección ambiental integrada de Murcia señala, en cambio, que «[l]a falta de presentación de la declaración responsable de actividad, así como la inexactitud, falsedad u omisión, de carácter esencial, en cualquier dato, manifestación o documento que se acompañe o incorpore a la declaración responsable, determinará, previo trámite de audiencia, la imposibilidad de iniciar o continuar con el ejercicio de la actividad afectada desde el momento en que se tenga constancia de tales hechos, sin perjuicio de las responsabilidades penales, civiles o administrativas a que hubiera lugar. Cuando se trate de defectos subsanables, en el trámite de audiencia se podrá requerir al interesado para que presente la declaración responsable o complete la documentación, sin perjuicio de las sanciones que procedan».

Estamos, nuevamente, según puede comprobarse con la lectura de los dos preceptos, ante la denuncia de una omisión, que, en este concreto supuesto, se retrotrae, en realidad, al propio párrafo primero del artículo 69.1 LPAC, en cuanto este dispone que, en la declaración responsable, el interesado ha de manifestar que «la pondrá [la documentación] a disposición de la Administración cuando le sea requerida». Es por ello que el artículo 69.4 LPAC sanciona «la no presentación ante la Administración competente de ... la documentación que sea en su caso requerida para acreditar el cumplimiento de lo declarado».

En este caso, la diferencia normativa entre los dos textos es cierta e incontrovertible, pero estamos, nuevamente, ante una mera omisión que no determina, por sí misma, una contradicción insalvable en vía aplicativa.

Como señala el letrado de la Comunidad Autónoma, la omisión, en este caso, es, además, puramente parcial, pues el propio artículo 74 de la Ley de protección ambiental integrada de Murcia dispone en su apartado 2 que la Administración puede requerir al interesado para que «complete la documentación» en el trámite de subsanación, lo que implica que la documentación puede ser previamente exigida o requerida. Siendo necesario, en todo caso, un requerimiento de la autoridad competente para que la documentación sea aportada, es la propia Administración la que puede integrar la omisión normativa detectada, solicitando, al amparo del artículo 69.4 LPAC, en cuanto norma de procedimiento común, la documentación que estime pertinente «para acreditar el cumplimiento de lo declarado». El motivo debe, pues, correr la misma suerte que el anterior, debiendo desestimarse.