QDL51

Jurisprudencia

Jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre Administración local 2018-2019*

Juan Antonio Xiol Ríos
Magistrado del Tribunal Constitucional

1. **Panorama general**
2. **Gobierno local**
3. **Derecho de participación**
4. **Régimen jurídico**
   - 4.1. Administración electrónica
     - 4.1.1. Portal de Internet
     - 4.1.2. Aplicaciones informáticas
   - 4.2. Convenios administrativos
     - 4.2.1. Aportaciones de anualidades futuras
     - 4.2.2. Duración de las prórrogas
     - 4.2.3. Liquidación de los convenios
   - 4.3. Inventario de entidades del sector público estatal, autonómico y local
   - 4.4. Consorcios del sector público
   - 4.5. Medidas de carácter social
     - 4.5.1. Caracterización como subvenciones
     - 4.5.2. Inembargabilidad de las prestaciones sociales
     - 4.5.3. Suspensión de lanzamientos de deudores hipotecarios
5. **Haciendas locales**
   - 5.1. Control financiero
   - 5.2. Principio de autonomía local en materia tributaria
   - 5.3. Tratamiento procesal de las reclamaciones sobre el impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos de naturaleza urbana
   - 5.4. Cotejo entre tributos locales y tributos establecidos por las comunidades autónomas

* El presente texto trae causa de la ponencia presentada en julio de 2019 en el Ciclo de Seminarios de Actualización Jurídica Local Josep Maria Esquerda 2019, organizado por la Diputación de Barcelona.

Resumen

Se da cuenta referenciada de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre Administración local en el ejercicio 2018-2019, la cual ha resuelto cuestiones relativas al régimen jurídico, a las haciendas locales y, de manera especialmente importante, al gobierno local y al derecho de participación política en relación con el derecho al trabajo de los representantes locales.

Palabras clave: *Tribunal Constitucional; Administración local; autonomía local; gobierno local; régimen jurídico de las corporaciones locales; derecho de participación política; derecho al trabajo.*

Spanish Constitutional Court's case law on local Administration 2018-2019

Abstract

The article refers to the Spanish Constitutional Court's case law on local administration of 2018-2019. This case law relates to the legal framework of local governments, their finances and, remarkably, to the local government and the right to political participation in relation to the right to work of local representatives.

Keywords: Spanish Constitutional Court; local administration; local autonomy; local government; legal framework of local governments; right to political participation; right to work.

1
Panorama general

La jurisprudencia constitucional en relación con las grandes leyes de reforma del régimen local promulgadas en los últimos años se produjo en ejercicios anteriores y fue examinada en este seminario. Corresponde ahora únicamente referirse a las novedades ocurridas en la última anualidad.

En el periodo 2018-2019 han sido escasas las sentencias del Tribunal Constitucional que se han proyectado sobre temas relacionados con la Administración local, aunque algunas de ellas son especialmente importantes.

Dos sentencias se refieren a aspectos esenciales del régimen local, como es el gobierno local, cuestión que aborda la STC 137/2018, y el derecho de participación de los miembros de la entidad local, que se contempla en un recurso de amparo resuelto por la STC 125/2018.

En materia de régimen jurídico en sentido estricto tienen importancia las SSTC 21/2019, 132/2018 y 33/2019, las cuales, al examinar preceptos impugnados en relación con la LRJSP, examinan cuestiones que son relevantes para la Administración local en materia de administración electrónica, convenios administrativos, inventario de entidades, regulación de los consorcios y medidas de carácter social. A todas ellas me referiré en el curso de esta exposición.

Finalmente, siete sentencias a las que luego me referiré abordan problemas relacionados con la hacienda local en materias tributarias o de financiación.

2
Gobierno local

La STC 137/2018, de 13 de diciembre, aborda una cuestión que afecta al principio de autonomía local de modo sustancial, pues se refiere a las facultades del pleno municipal y a las posibilidades de que una norma autonómica sustraiga competencias a este. En efecto, el art. 14.1 u) de la Ley de las Cortes de Aragón 10/2017, de 30 de noviembre, de régimen especial del municipio de Zaragoza como capital de Aragón, atribuye al Gobierno de Zaragoza las funciones propias de la junta general en las sociedades mercantiles cuyo capital pertenezca íntegramente al municipio.

El presidente del Gobierno interpuso recurso contra esta Ley, alegando que sustraer al Pleno municipal la facultad de determinar el órgano que debe asumir las funciones propias de la junta general de la sociedad contraviene lo dispuesto en los arts. 85 ter.3 y 123.1 k) de la LBRL.

El enfoque competencial planteado en primer término por la parte recurrente será el que adoptará el Tribunal Constitucional para resolver la cuestión, aunque el recurso se funda también en la preservación del principio constitucional de autonomía local reconocido en los arts. 137 y 140 CE.

Como es bien sabido, y hemos visto en anteriores ejercicios, la configuración de la autonomía local consagrada en la Constitución depende en gran parte, a tenor de la jurisprudencia, del Estado a través del ejercicio de sus competencias básicas en materia de Administraciones públicas y de ordenación económica. El Tribunal parte de la base de que la Comunidad Autónoma

de Aragón, al regular el régimen especial del municipio de Zaragoza, ejerce una competencia de desarrollo de las bases estatales en materia de régimen local dictadas al amparo de lo establecido en el art. 149.1.18 CE. A continuación, considera que lo establecido en los arts. 85 ter.3 y 123.1 k) de la LBRL tiene carácter básico (como ya había declarado la STC 103/2013).

El art. 85 ter.3 de la LBRL remite la decisión sobre los órganos societarios de las sociedades municipales a los estatutos de la sociedad. El Tribunal (FJ 3) considera que este precepto es plenamente congruente con lo dispuesto en el ordenamiento jurídico privado (Ley de Sociedades de Capital). Por el contrario, el art. 14.1 u) de la Ley impugnada, al atribuir al Gobierno de Zaragoza "la formación de la voluntad del ayuntamiento como socio único en las sociedades mercantiles cuyo capital social pertenezca íntegramente al municipio de Zaragoza, asumiendo las funciones de junta general", entra en contradicción con la normativa básica citada. En efecto, se reduce el acuerdo de creación de la sociedad mercantil a un acto vacío de una parte del contenido fundacional que le es propio según el derecho privado. En particular –añade el Tribunal–, se contradice lo dispuesto en el art. 85 ter.3 de la LBRL, al impedir que el Pleno decida, al aprobar los estatutos de la sociedad, cuál es "la forma de designación y el funcionamiento de la junta general y el consejo de administración, así como los máximos órganos de dirección de los mismos".

Como puede verse, el Tribunal obvia cualquier consideración relacionada con la distribución de competencias entre el Pleno y el Gobierno municipal, y resuelve la cuestión desde el punto de vista exclusivamente autonómico, amparándose en la existencia de un precepto específico de la LBRL que atribuye al pleno de la corporación la determinación de los órganos estatutarios de las sociedades municipales. Cabe preguntarse, no obstante, hasta qué punto, en el caso de que no existiera una disposición básica con este contenido, el precepto en cuestión de la Ley de las Cortes Generales de Aragón podría entenderse compatible con el principio de autonomía local, que conlleva la asignación al pleno de la entidad local de las facultades primordiales de autoorganización.

3
Derecho de participación

Resolviendo un recurso de amparo, la STC 125/2018, de 26 de noviembre, aborda la materia del derecho de representación política de los cargos municipales. En la STC 169/2009 el Tribunal fijó por primera vez las funciones que pueden considerarse inherentes al *ius in officium* del cargo electo en la Administración local, y la STC 9/2012 trasladó esta doctrina al ámbito específico

de la Administración municipal. Consideró que aquella sentencia establece un criterio que, predicado de los miembros de las corporaciones provinciales, puede, sin duda, ser trasladado a las funciones de representación que son propias de un concejal.

Según resume esta última sentencia, estas funciones, integrantes del *ius in officium* protegido por la Constitución, implican las de (i) participar en la actividad del control del Gobierno local y en las deliberaciones del pleno de la corporación; (ii) votar en los asuntos sometidos a este órgano; (iii) obtener la información necesaria para poder ejercer las facultades anteriores; y, por último, (iv) participar en las comisiones informativas. Estas funciones pertenecen, por lo tanto, al núcleo representativo de los cargos locales.

La sentencia que examinamos tiene gran trascendencia doctrinal, pues, con carácter de jurisprudencia sentada con carácter general, añade (FJ 4) a lo declarado en la STC 9/2019, que, de acuerdo con su doctrina, serán contrarios al derecho reconocido en el art. 23.2 CE cualesquiera actos tendentes a impedir la participación de un concejal electo en la deliberación del pleno de una corporación municipal, así como la negativa del empresario a facilitar la asistencia del trabajador a tales actos, o la calificación de dicha ausencia como injustificada a efectos de adoptar medidas de carácter disciplinario contra aquel. En definitiva, serán contrarios al derecho todos aquellos actos obstativos, realizados por el empleador en el ejercicio de sus poderes empresariales, que fueran utilizados para impedir u obstaculizar el ejercicio de este núcleo esencial del *ius in officium*, del que es titular el trabajador por cuenta ajena que tenga la condición de miembro de un consistorio municipal.

En el caso examinado en la sentencia, sin embargo, el Tribunal observa que se plantea una contraposición entre la exigencia de hacer efectivo un derecho fundamental –el derecho de participación política a que se acaba de hacer referencia– y los intereses legítimos empresariales. En efecto, el empresario puede verse obligado a sufragar, más allá de lo razonable, los costes económicos necesarios para asegurar el digno ejercicio de la función representativa.

El Tribunal aborda esta cuestión (FJ 6) desde la perspectiva de la técnica de ponderación para graduar la legitimidad de las restricciones de derechos fundamentales. A mi juicio, sin embargo, se trata más propiamente de un supuesto de colisión entre derechos e intereses constitucionales en tensión, que debe ser resuelto dando preferencia a uno de ellos, aunque esto implique un sacrificio del derecho afectado. No es infrecuente, sin embargo, que los supuestos de colisión entre derechos y valores constitucionales sean abordados por el Tribunal Constitucional con la técnica del principio de proporcionalidad, el cual se articula en torno a un test integrado por las tres conocidas etapas o pasos de idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto.

En el caso que el Tribunal examina el empresario despidió al trabajador por absentismo en aplicación del art. 52 d) ET. El Tribunal considera que el despido acordado contraviene el contenido esencial del derecho de participación política de la recurrente en amparo. Concluye que el despido no guarda la debida proporción con las ausencias al trabajo de la trabajadora por razón de sus compromisos de representación municipal. En efecto, la medida de despido constituye una medida definitiva que pone fin a la relación laboral y que en este caso se adopta para ver satisfecho un objetivo empresarial que, según el Tribunal, "podría haber sido alcanzado con otras medidas alternativas, menos gravosas para la trabajadora, que están previstas en el ordenamiento y que habían podido satisfacer también aquellos intereses legítimos empresariales". El Tribunal apunta a la posible suspensión o modificación en el cumplimiento de derechos y obligaciones recíprocas derivados del contrato de trabajo. La sentencia aprecia que la medida adoptada es de tal entidad y genera unas consecuencias jurídicas tan desfavorables para la trabajadora como las consistentes en la extinción de su relación laboral con la entidad empresarial, que hasta entonces se había prolongado durante más de ocho años. En suma, la medida de despido no respeta el juicio de proporcionalidad en sus aspectos de necesidad y proporcionalidad en sentido estricto.

Desde la perspectiva del Tribunal, pues, lo que existe es una vulneración del principio de proporcionalidad en las fases de necesidad (posibilidad de adoptar una medida menos gravosa) y de proporcionalidad en sentido estricto (efectos negativos de la medida que no compensan los positivos que se tratan de obtener). Sin embargo, si se aplica la técnica de la ponderación de derechos a que antes me he referido (en la línea propugnada por Alexy), puede entenderse que en el caso examinado la ponderación del sacrificio que sufren uno y otro derecho debe inclinarse en favor de la prevalencia del derecho de representación, puesto que la afectación del derecho del empresario es de menor importancia, tanto en términos abstractos como en el caso concreto, dada la posibilidad de adoptar medidas menos gravosas, y, por el contrario, la afectación del derecho del concejal es grave, por cuanto comporta un sacrificio de gran importancia personal y económica, y además, como el propio Tribunal subraya, puede tener repercusiones de carácter general más allá del caso individual resuelto. Con esto se apunta a la idea del efecto disuasorio o *chilling effect* del ejercicio de los derechos fundamentales.

En último término, el Tribunal declara que ha sido vulnerado el derecho de la recurrente a la participación en asuntos públicos mediante el ejercicio de cargo representativo electo reconocido en el art. 23.2 CE, y ordena restablecerla en el citado derecho; declara la nulidad de las sentencias impugnadas; y, finalmente, declara nulo el despido de la recurrente, con la consecuencia

de su readmisión inmediata con abono de los salarios dejados de percibir por parte de la empresa Ente Público Andaluz de Infraestructuras y Servicios Educativos.

4
Régimen jurídico

En materia de régimen jurídico en sentido estricto tienen importancia en el periodo examinado las SSTC 21/2019, 132/2018 y 33/2019, las cuales, al examinar preceptos impugnados en relación con la LRJSP, resuelven cuestiones que son relevantes para la Administración local en materia de administración electrónica, convenios administrativos, inventario de entidades, regulación de los consorcios y medidas de carácter social. A todas ellas me referiré en el curso de esta exposición.

4.1
Administración electrónica

4.1.1
Portal de Internet

La STC 132/2018, de 13 de diciembre, resuelve un recurso de inconstitucionalidad interpuesto por la Generalitat de Cataluña contra la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público. Resuelve (FJ 5) que la definición del "portal de Internet" contenida en el art. 39, como "el punto de acceso electrónico cuya titularidad corresponda a una administración pública, organismo público o entidad de derecho público que permite el acceso a través de Internet a la información publicada y, en su caso, a la sede electrónica correspondiente", no concibe necesariamente el portal de Internet como el único punto de acceso electrónico para todas las Administraciones públicas. Por ello, en todo caso, serán las normas y actuaciones administrativas que definan, regulen o establezcan el citado portal de Internet las que, en su caso, podrían vulnerar, entre otros principios, el principio de autonomía local. De ser así, podrán plantearse ante la jurisdicción contencioso-administrativa las correspondientes impugnaciones.

4.1.2
Aplicaciones informáticas

El art. 157.3 de la LRJSP regula el "directorio general de aplicaciones dependiente de la Administración General del Estado", refiriéndose a las aplicaciones informáticas. Se impugna el párrafo tercero, conforme al cual, en el caso de existir una solución disponible para su reutilización total o parcial, las Administraciones públicas estarán obligadas a su uso, salvo que la decisión de no reutilizarlas se justifique en términos de eficiencia conforme al art. 7 de la Ley Orgánica 2/2012, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

La sentencia 132/2018, siguiendo el precedente de la STC 55/2018, considera (FJ 6) que la exigencia de justificar la no adhesión a las plataformas electrónicas estatales en términos de eficiencia constituye una base del régimen jurídico de las Administraciones públicas, legítimamente establecida por el Estado al amparo de la competencia regulada en el art. 149.1.18 CE. No resulta vulnerada, pues, la autonomía de los entes locales reconocida en los arts. 137, 140 y 141 CE.

El voto particular de una magistrada considera inadmisible el binomio consulta obligatoria-uso obligatorio, porque entiende que supone imponer a las Administraciones públicas no solo el deber de consultar el directorio, sino, además, la obligación de usar las aplicaciones de ese directorio que puedan ser reutilizadas total o parcialmente, con la única excepción de que la decisión de no reutilizarlas se justifique en términos de eficiencia.

4.2
Convenios administrativos

Las sentencias 132/2018, de 13 de diciembre, y 33/2019, de 14 de marzo, resuelven cuestiones relevantes en relación con distintas cuestiones planteadas en torno al régimen jurídico de los convenios administrativos que pueden afectar a las entidades locales que tomen parte en convenios de esta naturaleza.

4.2.1
Aportaciones de anualidades futuras

En la STC 33/2019, de 14 de marzo, FJ 3, se resuelve la impugnación del art. 50.2 LRJSP, el cual, en relación con los efectos de los convenios adminis-

trativos, dispone que "la aportación del Estado de anualidades futuras estará condicionada a la existencia de crédito en los correspondientes presupuestos".

Según el Gobierno de Canarias los convenios indicados vinculan, como es natural, a la Administración autonómica o local que los ha suscrito, pero en virtud del artículo que se impugna dejan de obligar al Estado.

El Tribunal comienza advirtiendo que los convenios a los que se refiere el precepto son los denominados convenios "subvención" celebrados por la Administración General del Estado (o por una entidad vinculada a ella) con una administración autonómica o local. La LGP permite a la Administración General del Estado comprometer gastos para ejercicios futuros, dentro de ciertos límites y en los llamados "escenarios presupuestarios con animales"; pero, dada la división de poderes y la autonomía parlamentaria (arts. 66 y 67 CE), las Cortes Generales no están obligadas a autorizar el crédito necesario para satisfacer estos compromisos plurianuales de gasto.

Como consecuencia de ello, el precepto no es inconstitucional. Con él, en efecto, según el Tribunal, se da efectividad a los mandatos de eficiencia, estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. El Tribunal estima que, por una parte, quien suscribe el convenio consiente formalmente el riesgo de que no ingresen finalmente en sus arcas públicas cantidades válidamente comprometidas por la Administración General del Estado; pero, aun así, el artículo impugnado no exime al Gobierno del deber de prever el crédito necesario en los "escenarios presupuestarios plurianuales" que prevé la LGP y en el correspondiente proyecto de Ley de Presupuestos Generales (arts. 134.2 CE, y 32, 33 y 37.1 LGP), ni de la obligación de promover las modificaciones presupuestarias que hagan efectivos los compromisos de gasto que haya suscrito.

Ha de interpretarse, pues, según el Tribunal, que la ausencia de crédito aprobado por las Cortes Generales puede dar lugar a la resolución de compromisos de gastos solo si deriva de factores ajenos a la acción del Poder Ejecutivo. La falta de crédito no impone automáticamente la extinción del convenio ni obliga a resolverlo en todo caso y sin tomar en consideración las perturbaciones que se producen en la contraparte. Al contrario, el Gobierno está obligado a realizar tales ponderaciones no ya por elementales exigencias de buena fe o lealtad institucional, sino también en virtud del art. 47 bis, último párrafo, de la LGP, que obliga al Gobierno a considerar soluciones alternativas antes de que opere la condición resolutoria, y a notificar de forma fehaciente al tercero tal circunstancia.

La sentencia nota también que los convenios "subvención" de carácter plurianual suscritos por la Administración del Estado –en lo que a nosotros interesa– con una entidad local, en la medida en que se instrumenten como subvenciones nominativas del art. 22.2 a) de la Ley 38/2003, han quedado proscritos.

A la vista de todo ello el Tribunal concluye que el precepto impugnado comporta una previsión dotada de cobertura competencial que no impone el desequilibrio obligacional que denuncia la parte recurrente, ni atenta contra la interdicción de la arbitrariedad consagrada por el art. 9.3 CE, contra la lealtad constitucional o contra la autonomía constitucionalmente garantizada, en nuestro caso, a las entidades locales.

4.2.2
Duración de las prórrogas

La STC 132/2018, de 13 de diciembre, resolviendo el recurso interpuesto por la Generalitat de Cataluña contra la LRJSP, resuelve la impugnación del art. 49 h) 2 (FJ 7) en cuanto establece una duración máxima de cuatro años para las prórrogas de los convenios, sin dejar opción al legislador autonómico para establecer plazos superiores. La Generalitat alega que el Estado habría vulnerado las competencias de la comunidad autónoma relativas a la autoorganización, el régimen jurídico de las Administraciones públicas y el régimen local, que incluye las relaciones de cooperación y colaboración y las formas asociativas, mancomunadas, convencionales y comerciales. También se habría infringido el art. 177 del Estatuto de Autonomía de Cataluña sobre el régimen de los convenios entre la Generalitat y el Estado.

Según el Tribunal esta previsión cristaliza una opción político-legislativa que imposibilita las prórrogas de duración superior; pero debe considerarse adecuada a la Constitución, porque se trata de una previsión estrechamente vinculada al ciclo político y al acervo presupuestario español, y cumple con el mandato constitucional de establecer las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas al amparo del art. 149.1.18 CE.

El voto particular de una magistrada considera que la limitación de la posibilidad de prórroga de los convenios a un máximo de cuatro años no es coherente con el hecho de que se permita que, como excepción, las comunidades autónomas puedan establecer legal o reglamentariamente un plazo superior en cuanto a la duración inicial del convenio.

4.2.3
Liquidación de los convenios

El art. 52 LRJSP regula los efectos de la resolución de los convenios. Dispone, por una parte, que, si de la liquidación resultara que el importe de las

actuaciones por alguna de las partes fuera inferior a los fondos que hubiera recibido, deberá reintegrar el exceso en el plazo máximo de un mes desde la aprobación de la liquidación. A la inversa, si el importe es superior a los fondos recibidos el resto de las partes del convenio, en el plazo de un mes desde la aprobación de la liquidación, deberán abonar la diferencia.

La parte recurrente, en el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por la Generalitat de Cataluña y resuelto por la STC 132/2018, sostenía que estas previsiones constituyen una regulación pormenorizada sobre procedimiento y plazos para los reintegros y abonos, la cual aparece redactada en la ley con un nivel de densidad normativa que no se compadece con el carácter de mínimo común denominador normativo de la legislación básica estatal.

El Tribunal, acogiendo esta tesis, considera (FJ 8) que, al fijar los plazos máximos concretos con la perentoriedad de un mes, el precepto impugnado impide la actuación de las comunidades autónomas cuando se vean en la tesitura de tener que establecer otros plazos de mayor duración en función de la complejidad o naturaleza de los convenios suscritos. En consecuencia, el Tribunal declara la inconstitucionalidad de los incisos del precepto impugnado que hacen referencia al transcurso del plazo máximo de un mes a contar desde la liquidación. Sin embargo, la sentencia no declara la nulidad del precepto, porque entiende que sigue vigente para los convenios administrativos en los que son parte la Administración General del Estado, las entidades vinculadas a ella o las Universidades públicas.

4.3
Inventario de entidades del sector público estatal, autonómico y local

Los arts. 82 y 83 LRJSP establecen que para la asignación del NIF definitivo y de la letra identificativa que corresponde a la entidad por parte de la Administración tributaria, de acuerdo con la naturaleza jurídica de aquella, será necesaria la aportación de la certificación de la inscripción de la entidad en el inventario de entidades del sector público estatal, autonómico y local.

En la STC 132/2018, la Generalitat de Cataluña, como parte recurrente, controvierte que la ley condicione la obtención del NIF a la presentación de dicha certificación argumentando que la inscripción, así regulada, adquiere efectos constitutivos y encubre un control jerárquico de la Administración General del Estado sobre las comunidades autónomas y los entes locales.

Sin embargo, el Tribunal (FJ 9) entiende que el precepto impugnado no impide que la creación, transformación, fusión o extinción de entidades públicas siga dependiendo de las opciones organizativas que desarrollen las

comunidades autónomas y los entes locales. El inventario de entidades del sector público estatal, autonómico y local se limita a reflejar estas decisiones. No es ni puede ser un instrumento que permita a la Administración General del Estado interferir en la autonomía, en lo que a nosotros interesa, de las corporaciones locales. Consecuentemente exigir dicha certificación no supone una tutela estatal de las opciones organizativas que corresponden a los entes locales.

El voto particular de una magistrada considera que la función del NIF, que es un requisito imprescindible para que la entidad comience a desarrollar su actividad, transforma en la práctica la exigencia de certificación de la inscripción en el inventario en constitutiva, por lo que es incompatible con el principio constitucional de autonomía (art. 137 CE) y con el listado taxativo de tipos de control de actividad de las comunidades autónomas.

4.4
Consorcios del sector público

En la STC 93/2017, que hemos visto en sesiones de años anteriores, se consideraron constitucionales los criterios establecidos en la Ley 27/2013 sobre la determinación de la Administración a la que debe adscribirse el consorcio, así como el correspondiente régimen de presupuestación, contabilidad y control. La STC 132/2018, que ahora examinamos, confirma estos criterios.

En cuanto al régimen presupuestario, de contabilidad, control económico-financiero y patrimonial se esgrime que incluye una regulación excesivamente detallada. La STC 132/2018 (FJ 12) considera que las dos previsiones nuevas que incluye el precepto impugnado (que el régimen patrimonial del consorcio es el aplicable a la Administración de adscripción, y que para determinar la financiación debe tenerse en cuenta la financiación real computando los desembolsos efectivos de todas las aportaciones realizadas) constituyen igualmente normas básicas que se apoyan en el art. 149.1.18 CE según se desprende de la doctrina de la STC 93/2007.

Asimismo, la sentencia que ahora examinamos (FJ 11) considera constitucional el art. 121 LRJSP cuando establece que el personal al servicio de los consorcios habrá de proceder exclusivamente de las Administraciones participantes, habida cuenta de que incluye un párrafo segundo, que modifica la redacción dada por la Ley 27/2013, en el que se viene a permitir que el consorcio cuente con personal no proveniente de las Administraciones participantes.

La parte recurrente entendía que esta posibilidad, configurada como excepcional, no sería suficiente para eliminar la inconstitucionalidad del exceso

competencial. Sin embargo, el Tribunal entiende que el art. 121 LRJSP responde a finalidades de eficiencia y estabilidad presupuestaria, y no constituye un régimen rígido cerrado que prohíba la contratación de personal externo a las Administraciones participantes, pues solo exige que tal contratación tenga lugar cuando no resulte posible contar con personal procedente de ellas. En consecuencia, se desestima la impugnación.

La Generalitat combate también el efecto del ejercicio del derecho de separación por uno de los miembros del consorcio, que produce la disolución de este salvo que el resto de sus miembros, de conformidad con lo previsto en los estatutos, acuerde su continuidad y sigan permaneciendo en el consorcio al menos dos Administraciones, entidades u organismos públicos vinculados o dependientes de más de una Administración. Lo que se discute por la Generalitat es el automatismo *ex lege* de la disolución. Se alega que el precepto controvertido no se remite a la legislación autonómica, ni permite que esta pueda modular temporalmente el efecto de disolución derivado de la separación de un miembro del consorcio.

El Tribunal Constitucional (FJ 13) se inspira en el hecho de que la jurisprudencia constitucional ha admitido, como bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas, previsiones que imponen la desaparición *ope legis* de estructuras de diverso tipo. A su vez, estima que el precepto controvertido en modo alguno impide la creación de un nuevo consorcio que suceda al previamente constituido. En consecuencia, el Tribunal desestima la impugnación del art. 126 LRJSP.

4.5
Medidas de carácter social

4.5.1
Caracterización como subvenciones

La sentencia 21/2019, de 14 de febrero, resuelve un recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el presidente del Gobierno contra la Ley 10/2016, de 1 de diciembre, de medidas de emergencia en relación con las prestaciones económicas del sistema público de servicios sociales y con el acceso a la vivienda de la Comunidad Autónoma de Aragón.

El art. 3 de la referida Ley es impugnado, en la medida en que establece que las prestaciones económicas del sistema público de servicios sociales carecen de la consideración de subvenciones públicas, añadiendo que la misma naturaleza tendrán las prestaciones económicas de carácter social incluidas en

el catálogo de servicios sociales de la Comunidad Autónoma de Aragón y en los de las entidades locales.

El Tribunal considera (FJ 4) que la competencia del Estado para regular ciertos aspectos del régimen jurídico y el procedimiento común aplicable a las subvenciones, apoyada en el art. 149.1.18 CE, incluye también delimitar el objeto de dicha regulación, es decir, el concepto de subvención. Según la Ley 38/2003 el elemento diferenciador que delimita el concepto de subvención de otros análogos es la afectación de los fondos públicos entregados al cumplimiento de un objetivo, la ejecución de un proyecto específico, la realización de una actividad o la adopción de un comportamiento singular, ya realizados o por desarrollar. Si dicha afectación existe la entrega de fondos tendrá la consideración de subvención y esta ley resultará de aplicación a ella.

Según el Tribunal el precepto citado pone de manifiesto que en la generalidad de las prestaciones enunciadas concurre la nota de afectación que caracteriza a la subvención. Admite que, dada la amplitud de supuestos cubiertos por el sistema público de servicios sociales, algunas concretas prestaciones puedan no responder al concepto de subvención de la Ley 38/2003. Sin embargo, atendida la regla general, debe concluirse que el inciso "y carecen de la consideración de subvenciones públicas" del art. 3 de la Ley impugnada es inconstitucional y nulo.

4.5.2
Inembargabilidad de las prestaciones sociales

La STC 21/2019, de 14 de febrero, resuelve también sobre la constitucionalidad del art. 5 de la Ley 10/2016, de 1 de diciembre, de medidas de emergencia en relación con las prestaciones económicas del sistema público de servicios sociales y con el acceso a la vivienda de la Comunidad Autónoma de Aragón, que establece la inembargabilidad de las prestaciones económicas de carácter social de la Comunidad Autónoma y de las entidades locales.

La cuestión fue resuelta respecto de las comunidades autónomas en la STC 5/2019, y ahora esta sentencia extiende dicha declaración de inconstitucionalidad al precepto que incluye en la inembargabilidad las prestaciones de carácter social de las entidades locales.

4.5.3
Suspensión de lanzamientos de deudores hipotecarios

Finalmente el Tribunal, en la STC 21/2019, de 14 de febrero, FJ 6, de acuerdo con la jurisprudencia sentada en la STC 5/2019 considera constitucional el art. 20 de la Ley impugnada, razonando que la suspensión de lanzamientos de deudores hipotecarios en situación de especial vulnerabilidad, prevista en la norma autonómica, no distorsiona las medidas que el Estado ha adoptado en este ámbito con fundamento en el art. 149.1.13 CE, siempre que se interprete que la Administración autonómica debe ofrecer una alternativa habitacional dentro del plazo máximo de suspensión de la norma estatal. Es cierto que la comparación entre el precepto que aquí se impugna y el enjuiciado en la STC 5/2019 arroja algunas diferencias, pero estas, según aprecia el Tribunal, no modifican la valoración constitucional.

5
Haciendas locales

En el periodo que estamos considerando el Tribunal Constitucional ha dictado siete sentencias relacionadas con las haciendas locales. Las materias que se han abordado *grosso modo* son las del control financiero, principio de autonomía local en materia tributaria, tratamiento procesal de las reclamaciones sobre el impuesto sobre el valor añadido de los terrenos de naturaleza urbana, y cotejo de la regulación de ciertos tributos locales en relación con tributos establecidos por las comunidades autónomas, con el objeto de determinar si se proyectan sobre el mismo hecho imponible.

5.1
Control financiero

La STC 79/2018, de 5 de julio, resuelve el conflicto positivo de competencia interpuesto por el Gobierno de Canarias contra el art. 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.

El artículo impugnado establece que "[l]as actuaciones de control interno que se lleven a cabo en las entidades que conforman el sector público local se ajustarán a los preceptos contenidos en el Texto Refundido de la Ley reguladora de haciendas locales, en el presente Reglamento y en las normas

reguladoras aprobadas por las entidades locales en desarrollo de las anteriores disposiciones".

El Gobierno de Canarias consideraba que el precepto controvertido no respeta el reparto competencial, al obviar las competencias de desarrollo legislativo y ejecución en materia de régimen local que ostenta la Comunidad Autónoma en virtud del art. 32.4 del Estatuto de Autonomía, desarrollado por la Ley 7/2015, de 1 de abril, de municipios de Canarias. Alega, asimismo, que el Estado, al ejercer sus competencias en materia de "hacienda general" (art. 149.1.14 CE), no puede impedir que las comunidades autónomas con competencia en materia de régimen local ejerzan sus competencias respecto de las haciendas de los entes locales ubicados en su territorio.

El Tribunal afirma (FJ 4) que el Estado, a tenor del art. 149.1.14 CE, ostenta competencia en materia de hacienda general y tiene competencia 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 de su gestión (STC 111/2016). El Tribunal considera que el controvertido art. 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. Sin embargo, de esta referencia no se infiere que tenga carácter exhaustivo, ni que establezca un orden de prelación entre sus miembros ni que pretenda diferenciar por materias o sectores la normativa aplicable, pues no se hace mención alguna en este sentido.

En consecuencia (FJ 5), la ausencia de estos factores determina la interpretación de que el art. 1.2 del Real Decreto 424/2017 no pretende agotar el sistema de fuentes y 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. No impide, por tanto, que el Gobierno de Canarias pueda ejercer, en su caso, la función de tutela financiera de las entidades locales –limitada, según las normas competenciales, a la ejecución o aplicación de la regulación–. Igualmente, tampoco impide a la Comunidad Autónoma ejercitar sus más genéricas competencias de desarrollo y ejecución en materia de régimen local.

5.2
Principio de autonomía local en materia tributaria

La STC 98/2018, de 9 de septiembre, resuelve un recurso de inconstitucionalidad interpuesto por más de 50 diputados en relación con el art. 5 de la

Ley 2/2016, de 28 de enero, de medidas fiscales y administrativas de la Comunidad Autónoma de Aragón.

Los recurrentes sostienen que la Ley impugnada, al establecer una nueva regulación del impuesto sobre contaminación de las aguas de Aragón y sustituir el sistema paccionado anterior, privando de intervención a los municipios, especialmente al de Zaragoza, vulnera –entre otros preceptos y principios constitucionales– la autonomía local, pues no tiene en cuenta el derecho de las entidades locales a participar en los asuntos de su interés, obstaculiza el ejercicio de sus competencias y vulnera el principio de suficiencia financiera, al impedir compensar el esfuerzo inversor que aquellas hayan podido realizar en instalaciones de depuración de aguas.

El Tribunal Constitucional inicia su argumentación (FJ 4) constatando que el impuesto aragonés sobre la contaminación de las aguas se crea y regula en ejercicio de la potestad tributaria que el art. 133.2 CE atribuye a las comunidades autónomas. Teniendo en consideración que el art. 156.1 CE confiere autonomía financiera a las comunidades autónomas para la gestión de sus propios intereses, el Tribunal recuerda que en la STC 96/2013 tiene declarado que tal precepto incluye un reconocimiento constitucional implícito del principio de instrumentalidad fiscal en la esfera de la tributación, en el marco de la ejecución y desarrollo de las competencias que hayan asumido en sus respectivos estatutos de autonomía. En este caso el Estatuto atribuye a la Comunidad Autónoma de Aragón competencias en materia de medio ambiente, ordenación del territorio y obras públicas. Concurren, por lo demás, intereses públicos que trascienden el ámbito municipal, en tanto que el agua es un recurso escaso, esencial para la vida humana y para el mantenimiento de los ecosistemas y las actividades económicas en todo el territorio de la Comunidad.

Dada la naturaleza impositiva del tributo, el Tribunal considera que el legislador autonómico respeta lo dispuesto en el art. 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, pues no existe identidad en cuanto a la naturaleza tributaria y el hecho imponible entre la tasa municipal y el impuesto sobre la contaminación de aguas.

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 y la regulación del actual régimen de bonificaciones son opciones normativas legítimamente ejercidas por el le-

gislador autonómico en el ámbito de sus competencias, y no vulneran por sí mismas la garantía constitucional de la autonomía local. La Ley impugnada establece determinados mecanismos de colaboración entre las entidades suministradoras de agua y el Instituto Aragonés del Agua. Asimismo impone una serie de deberes de colaboración a las entidades suministradoras del 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.

La Ley –añade la sentencia–, 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.

Finalmente, la implantación del impuesto efectuada de conformidad con el art. 133 CE no puede ser considerada como un condicionante indebido de la suficiencia financiera de las corporaciones locales. 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 público. 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.

5.3
Tratamiento procesal de las reclamaciones sobre el impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos de naturaleza urbana

La STC 44/2019, de 27 de marzo, resuelve una cuestión de inconstitucionalidad planteada por un juzgado de lo contencioso-administrativo de Pamplona en relación con la Ley Foral 19/2017, de 27 de diciembre.

La Ley impugnada se dicta para dar cumplimiento a la STC 72/2017, de 5 de junio, al objeto de clarificar sus efectos en relación con la gestión y la aplicación del impuesto sobre el incremento de valor de los terrenos de naturaleza urbana. Dado que dicha sentencia declara la inconstitucionalidad y nulidad de determinados preceptos de la Ley Foral 2/1995, "únicamente en la medida que someten a tributación situaciones de inexistencia de incrementos de valor", la Ley (i) regula el régimen aplicable a las liquidaciones firmes cuyos hechos imponibles se produjeron con anterioridad al día 15 de julio

de 2017; (ii) regula el régimen aplicable a las liquidaciones que alcanzaron firmeza entre dicha fecha y el 31 de diciembre de 2017, fecha de entrada en vigor de la Ley Foral; (iii) regula el régimen transitorio de las liquidaciones; y finalmente, en un último apartado, (iv) aborda las liquidaciones recurridas pendientes de resolución administrativa o judicial.

La normativa referente a estas últimas es la que constituye el objeto de la impugnación. En efecto, la Ley (disp. trans. única, apdo. 4, epígrafe 2) establece que "[l]os recursos contra liquidaciones a las que sea de aplicación esta disposición transitoria, que se encuentren pendientes de resolución en el Tribunal administrativo de Navarra o en los órganos jurisdiccionales se resolverán con arreglo a lo dispuesto en ella". A continuación se fija la obligación por parte de los órganos jurisdiccionales de remitir a los ayuntamientos los expedientes declarando conclusos los procedimientos y la práctica de una nueva liquidación con posible posterior recurso.

La Comunidad Foral defiende que el precepto cuestionado supone, bien una repetición de las normas estatales sobre satisfacción extraprocesal de la pretensión, bien una especialidad procesal derivada de la competencia que esta ostenta para la regulación de su régimen tributario sustantivo y que por ello es constitucional.

En cuanto a la primera de las citadas argumentaciones, el Tribunal recuerda (FJ 2) que las comunidades autónomas no pueden establecer disposiciones de carácter procesal, aunque reproduzcan con exactitud las previsiones estatales, salvo cuando sea imprescindible para el entendimiento del precepto dictado en el ejercicio de sus competencias. En este caso, ni siquiera cabe admitir que estemos en presencia de la repetición de normas estatales. Pues el art. 76 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa no admite que, sin constatarse la satisfacción extraprocesal de la pretensión, sea devuelto el expediente a la Administración demandada. Además, este artículo y el 22 de la Ley de Enjuiciamiento Civil no prevén la posibilidad de un segundo proceso –como ocurre en la norma foral impugnada–, dado que este queda excluido por principio en virtud de la satisfacción extraprocesal de la pretensión.

Tampoco el precepto cuestionado cumple con los requisitos establecidos por la jurisprudencia constitucional para admitir que se trata de una necesaria especialidad derivada de las particularidades del derecho sustantivo de la Comunidad Foral (FJ 4). La sentencia del Tribunal Constitucional a la cual se remite la Ley Foral en ningún momento determinó, ni de manera preceptiva ni opcional, que fuera necesario o conveniente que la nueva regulación de los elementos del tributo referido que se hiciera en un nuevo texto legal, subsanando el vacío normativo ocasionado por aquella declaración de nulidad,

tuviera que incluir un régimen transitorio que afectara al devenir normal de los procedimientos judiciales abiertos y aún no finalizados.

No es posible, finalmente, entender de qué modo resulta necesario o conveniente, para la efectividad del despliegue de los efectos jurídicos de la Ley Foral 19/2017, impedir a los tribunales de justicia ejercer la potestad jurisdiccional en los procesos pendientes ante ellos respecto de liquidaciones no firmes. Nada impide a las Administraciones locales dictar nuevas liquidaciones que rectifiquen las anteriores ya impugnadas, aunque el asunto esté bajo control jurisdiccional, comunicando la liquidación al órgano judicial competente, para que este haga la verificación de los requisitos de los arts. 76 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa y 22.1 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, sobre satisfacción extraprocesal de la pretensión.

En consecuencia, el Tribunal declara que el apdo. 4, epígrafe dos, de la disposición transitoria única de la Ley Foral 19/2017, de 27 de diciembre, es inconstitucional y nulo en cuanto hace referencia a los órganos jurisdiccionales.

5.4
Cotejo entre tributos locales y tributos establecidos por las comunidades autónomas

Diversas sentencias del Tribunal Constitucional dictadas en el periodo que estamos contemplando examinan si determinadas figuras tributarias creadas por las comunidades autónomas pueden vulnerar los arts. 133.2, 156.1 y 157.3 CE en relación con el art. 6.3 LOFCA, en la medida en que el impuesto pueda ser coincidente con alguno de los regulados en el Texto refundido de la Ley reguladora de haciendas locales.

El vigente art. 6.3 LOFCA dispone que "[l]os tributos que establezcan las comunidades autónomas no podrán recaer sobre hechos imponibles gravados por los tributos locales. Las comunidades autónomas podrán establecer y gestionar tributos sobre las materias que la legislación de régimen local reserve a las corporaciones locales".

La redacción vigente de la LOFCA trae causa de la Ley Orgánica 3/2009, de 18 de diciembre, en cuyo preámbulo se expresa que la sustitución del concepto de materia imponible por "hecho imponible" busca habilitar un espacio fiscal autonómico más claro en relación con los tributos locales, con una delimitación similar a la que existe en relación con los tributos estatales.

Para apreciar si existe duplicidad con los tributos locales, que es lo vedado por el art. 6 LOFCA, se hace preciso atender, según el Tribunal Constitu-

cional, a los elementos esenciales de los tributos que se confrontan, al objeto de determinar la "manera" en que la correspondiente fuente de capacidad económica es sometida a gravamen en la estructura del tributo. Debe huirse de un entendimiento estricto del principio de prohibición de la doble imposición, siempre de delicada aplicación en el ámbito tributario. Para ello se tienen que analizar, además del hecho imponible en sentido estricto, otros aspectos, como (i) los supuestos de no sujeción y exención, (ii) el sujeto pasivo, y (iii) los elementos de cuantificación (base imponible, cuota, periodo de devengo). (iv) Entre los elementos que deben compararse se encuentra, también, la posible concurrencia de fines extrafiscales del conjunto del tributo o de alguno de sus elementos. En concreto, en materia medioambiental ha reconocido el Tribunal que los tributos pueden ser expresión del principio "quien contamina paga". Asimismo, ha puntualizado que la finalidad extrafiscal no es incompatible con un propósito recaudatorio. Por consiguiente, la naturaleza extrafiscal o recaudatoria de un tributo es una cuestión de grado, por lo que difícilmente existirán casos "puros".

Esta es la doctrina que con carácter general se resume en el FJ 2 de la STC 120/2018, de 31 de octubre, en la que se somete a examen, resolviendo una cuestión de inconstitucionalidad, el impuesto sobre instalaciones que inciden en el medio ambiente aprobado por el Decreto Legislativo de Extremadura 2/2006, de 12 de diciembre. En esta sentencia, tras analizar los elementos del tributo, se llega a la conclusión de que no existe duplicidad con el IAE.

Sin embargo, el voto particular de un magistrado mantiene y justifica la posición contraria, lo que pone de manifiesto el terreno, a veces resbaladizo y discutible, en el que se mueven las argumentaciones para realizar el contraste entre el impuesto autonómico y el impuesto local con el que trata de compararse.

En el mismo sentido, la STC 22/2019, de 14 de febrero, realiza la misma operación en relación con el impuesto sobre instalaciones que incidan en el medio ambiente de la Región de Murcia regulado por la Ley 7/2011, de 26 de diciembre, de medidas fiscales y fomento económico de la Región de Murcia. La sentencia responde también a una cuestión de inconstitucionalidad.

El contraste, en este caso, se realiza nuevamente con el IAE, y, nuevamente con un voto particular, se llega a la conclusión de que no se vulnera el art. 6.3 LOFCA, pues se aprecia que el distinto régimen de ambos impuestos no permite sostener que recaigan sobre el mismo hecho imponible, después de analizar los diversos elementos a que antes me he referido.

Por su parte, la STC 28/2019, de 28 de febrero, realiza la misma operación al examinar un recurso interpuesto por el presidente del Gobierno respecto del impuesto sobre los activos no productivos de las personas jurídicas

regulado en la Ley del Parlamento de Cataluña 6/2017, de 9 de mayo. En este caso se analiza la estructura de los elementos integrantes del tributo y se compara con la que corresponde al IBI y al impuesto sobre los vehículos de tracción mecánica, y en ambos casos se aprecian diferencias suficientes para entender que recaen sobre un hecho imponible distinto, por lo que no existe vulneración del art. 6.3 LOFCA. Esta sentencia se dicta sin votos particulares.

Finalmente, la STC 4/2019, de 17 de enero, realiza similar operación respecto del impuesto sobre viviendas vacías regulado en la Ley 3/2012 del Parlamento de Cataluña, resolviendo un recurso interpuesto por el presidente del Gobierno. Nuevamente se realiza un examen minucioso de los distintos elementos del tributo en relación con el impuesto de bienes inmuebles, para llegar a idéntica conclusión de una falta de identidad del hecho imponible y la consiguiente no vulneración de lo dispuesto en el art. 6.3 LOFCA. Tampoco en este caso existen votos particulares.