

Revisión constitucional de la regulación de la actividad financiera local*

Francisco Magraner Moreno y Diego González Ortiz
Universitat de València

Sumario:

1. *Introducción.*
2. *La distribución de competencias normativas en materia de Haciendas Locales.*
3. *Los precios públicos en materia local.*
4. *Tipificación de los servicios y actividades por los que se puede exigir tasas.*
5. *Las contribuciones especiales en el ámbito municipal.*
6. *El Impuesto sobre Bienes Inmuebles: configuración general y base imponible.*
7. *La competencia municipal para aumentar el tipo de gravamen de los tributos locales.*
8. *Las “demás prestaciones de Derecho público”: la prestación personal y de transporte.*
9. *Comunicación de datos tributarios entre las distintas Administraciones tributarias y obligación de información a cargo de las Sociedades mercantiles municipales.*

1. Introducción.

Son muchos los preceptos de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales (en adelante, LHHLL), que fueron impugnados ante el Tribunal Constitucional, y que ahora resuelve la Sentencia 233/1999, de 16 de diciembre de 1999, pero pocos han sido los declarados inconstitucionales. Básicamente, los motivos de impugnación de los preceptos que integran la LHHLL han sido, por un lado, el respeto del sistema constitucional de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, en materia de Haciendas Locales, y, por otro lado, el alcance del principio de reserva de Ley en materia tributaria, proyectado sobre los tributos de los entes locales. No obstante, el Tribunal también se ocupa de analizar la constitucionalidad de la Ley desde el punto de vista de los principios de seguridad jurídica y de justicia tributaria, y en menor medida, de los principios de autonomía y suficiencia financiera. Para ello, el Tribunal Constitucional aprovecha la propia sistemática utilizada por la LHHLL y examina las diversas disposiciones impugnadas siguiendo el orden utilizado en el propio texto legal. Por nuestra parte, hemos preferido tratar estas cuestiones, no por el orden que sigue la Sentencia, sino distinguiendo, ante todo, las reivindicaciones competenciales de las de índole sustantiva, agrupando estas últimas de acuerdo con la materia a la que pertenecen los preceptos objeto de impugnación.

2. La distribución de competencias normativas en materia de Haciendas Locales.

* Trabajo realizado en el marco del Proyecto CV-98-9-107 de la Consellería de Cultura, Educació i Ciència de la Generalitat Valenciana.

A partir de la entrada en vigor de la Constitución española determinadas Comunidades Autónomas proclamaron su competencia sobre “régimen local”, sin otro límite que la competencia estatal sobre “las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas”, prevista en el art. 149.1.18 de la C.E.¹. No obstante, dicho planteamiento no parece ser compartido por el legislador estatal, como reflejan el art. 5 de la Ley 7/1985, de Bases del Régimen Local, declarado inconstitucional por la Sentencia 214/1989; así como el art. 1.1 de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales (LHLL)². Lógicamente, aquéllas denuncian que la regulación estatal sobre Haciendas Locales se haya dictado prescindiendo casi enteramente de las competencias que las Comunidades Autónomas han asumido en la materia³. En particular, se quejan, de un lado, del grado de desarrollo que alcanza la legislación básica del Estado, dejando vacías de contenido las competencias autonómicas sobre la materia. Pero, sobre todo, denuncian ante el T.C. que el legislador estatal haya recurrido a otros títulos competenciales, distintos del previsto en el art. 149.1.18 de la C.E., para justificar el planteamiento monopolístico en materia de HHLL⁴; razones que llevaron al Consejo ejecutivo y al Parlamento de Cataluña a impugnar el art. 1.1 de la LHLL ante el Tribunal Constitucional.

Efectivamente, el Consejo Ejecutivo y el Parlamento de Cataluña, defienden que el único título que legitima al Estado para la intervención en el “ámbito local” no es otro que el contenido en el art. 149.1.18 de la C.E., en relación con aquellas Comunidades Autónomas –Cataluña, País Vasco, Galicia, Andalucía, Valencia, Canarias, Navarra y Baleares– cuyos Estatutos de Autonomía, con diferentes fórmulas, atribuyen a las

¹ Así fue en el caso de los Estatutos de Autonomía del País Vasco, Cataluña, Galicia, Andalucía, Valencia, Canarias, Navarra y Baleares.

² Según el art. 1.1 de la LRHL, «Tienen la consideración de Bases del Régimen Jurídico Financiero de la Administración Local, dictadas al amparo del artículo 149.1.18. de la Constitución, los preceptos contenidos en la presente Ley, salvo los que regulan el sistema tributario local, dictados en virtud de lo dispuesto en el artículo 133 de la Constitución y a efectos de lo previsto en el artículo 5, e), a), de la Ley 7/1985, de 2 de Abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, y los que desarrollan las participaciones en los Tributos del Estado a que se refiere el artículo 142 de la Constitución; todo ello sin perjuicio de las competencias exclusivas que corresponden al Estado en virtud de lo dispuesto en el artículo 149.1.14. de la Constitución».

³ En el caso de Cataluña, sus competencias en materia de HHLL viene establecidas en los art. 9.8, 25.2 y 48.1 de el Estatuto de Autonomía (E.A.C.). Así, corresponderían a Cataluña las siguientes atribuciones: a) las de carácter legislativo, reglamentario y ejecutivo, relativas al régimen local, con los límites que resulten del ejercicio de la competencia estatal prevista en el art. 149.1.18 de la C.E.; b) dictar normas sobre HHLL sin otras acotaciones que los principios básicos estatales; c) la tutela financiera de los entes locales y demás funciones en este ámbito. Además, se encontrarían las facultades que, de acuerdo con el art. 5 del E.A.C., se otorgan a la Generalidad para la ordenación local de su territorio, que comportan necesariamente –según el Abogado de la Generalidad– las facultades de asignación de recursos.

⁴ Como ha señalado Ferreiro Lapatza, “la Ley 39/1988 encierra también dentro de ella no sólo la normativa básica, para la que sería bastante el artículo 149.1.18 de la Constitución, sino también normas no básicas a las que no cabe calificar como «bases» de la Hacienda Local”. *Vid.* FERREIRO LAPATZA, J.J., «La Hacienda Local. Antecedentes históricos y situación actual. El marco constitucional», en *Tratado de Derecho Financiero y Tributario Local*, Diputación de Barcelona-Marcial Pons, Madrid, 1993, pág. 33.

respectivas Comunidades Autónomas el desarrollo legislativo de aquellas bases⁵. Así pues, dichas Comunidades Autónomas tendrían, en cualquier caso, competencia para desarrollar las bases establecidas por la legislación estatal y, desde luego, para su ejecución⁶; considerando la Generalidad de Cataluña que la legislación básica no debería llegar a tal grado de desarrollo que dejara vacías de contenido las correspondientes competencias autonómicas. Ahora bien, la misma indeterminación acerca de los preceptos de la LHHLL, que gozan del carácter de básicos, es considerada por la Generalidad de Cataluña motivo suficiente para declarar la inconstitucionalidad del art. 1.1 de la misma.

Consiguientemente, la Generalidad y el Parlamento de Cataluña rechazan los títulos competenciales mencionados por el art. 1.1 de la LHHLL, distintos del mencionado art. 149.1.18 de la C.E. Así, según el Abogado de la Generalidad de Cataluña, la competencia exclusiva del Estado sobre “Hacienda General” –art. 149.1.14^a de la C.E.– no comprende toda la Hacienda Local, sino «solo lo fundamental o básico, su núcleo esencial y primario, aquello que garantiza su suficiencia y autonomía, su propia existencia y funcionamiento dentro del conjunto de la Hacienda Pública, afecta al interés general, cuya defensa sirve de base y fundamento último en nuestra Constitución para la atribución de competencias al Estado»⁷. Tampoco los art. 133 y 142 de la C.E., mencionados en el art. 1.1 de la LHHLL, permitirían legitimar constitucionalmente el texto aprobado, pues, como igualmente ha destacado la doctrina científica, no son en modo alguno normas atributivas de competencias; ambos preceptos presuponen el reparto de competencias hecho por la propia Constitución en materia de régimen local⁸.

Además del Parlamento y del Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, también un grupo de Diputados interpuso recurso de inconstitucionalidad contra la LHHLL, al entender que se ha seleccionado incorrectamente el título competencial

⁵ Desde un principio, la Generalidad de Cataluña viene realizando una interpretación restrictiva de la expresión “régimen jurídico de las Administraciones públicas”, mencionada en el art. 149.1.18 de la C.E. En este sentido, el Dictamen sobre el Estatuto de Cataluña realizado por la Comisión Jurídica Asesora de la Generalidad, consideraba que «régimen jurídico de las Administraciones Públicas» no podía significar otra cosa que la regulación del régimen de recursos y acciones que los administrados pueden utilizar ante las entidades públicas; interpretación que fue rechazada por el T.C. en la Sentencia 38/1981. *Vid.* J. Ferret i Jacas, “EAC 9.8”, en *Comentarios sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña*, Vol. I, Institut d’Estudis Autònoms, Barcelona, 1990, pág. 499. En este sentido, el Abogado de la Generalidad de Cataluña, en el escrito de interposición del recurso de inconstitucionalidad contra diversos preceptos de la Ley 39/1988, sostiene que la expresión “régimen jurídico” del art. 149.1.18 de la C.E. no agota todos los aspectos que pueda ofrecer una entidad pública, siendo más amplia la materia “régimen local”, asumida por algunas Comunidades Autónomas en forma exclusiva.

⁶El resto de Estatutos –Cantabria, La Rioja, Murcia, Aragón, Asturias, Castilla-La Mancha, Extremadura, Madrid y Castilla y León– únicamente atribuyen a la Comunidad Autónoma, conforme a lo dispuesto en el art. 148.1.2. de la C.E., “las funciones que corresponden a la Administración del Estado sobre las Corporaciones Locales y cuya transferencia autorice la legislación sobre Régimen Local”. En estos casos, el Estado no solo habría de dictar las bases, sino que habría de articularlas y desarrollarlas.

⁷ Así lo había expuesto en diversas ocasiones el profesor Ferreiro, para quien el art. 149.1.14 de la C.E. conduce a lo mismo que el art. 149.1.18, de modo que «el Estado tiene competencia para regular toda su Hacienda y las bases de la Hacienda Autónoma y las bases de la Hacienda Local, pero nada más». *Vid.* FERREIRO LAPATZA, J.J., «Principios generales de la Hacienda Local y competencias de las Comunidades Autónomas», *Palau 14*, núm. 7, 1989, pág. 19.

⁸ *Vid.* FERREIRO LAPATZA, J.J., «Principios generales de la Hacienda Local...», *ob. cit.*, pág. 19.

utilizado para dictarla. En opinión de estos Diputados, el art. 1.1 de la LHHLL menciona hasta cuatro títulos competenciales distintos, pero margina justamente el que –a juicio de aquellos– hubiese permitido una regulación constitucional de la materia, que es el art. 149.1.14 de la C.E. En este sentido, entienden que el asidero constitucional en el que se apoya la Ley carece del más mínimo fundamento, ya que el art. 149.1.18 de la C.E. no hace ninguna referencia concreta a la materia regulada en la LHHLL o, lo que es lo mismo, en la LHHLL no hay nada relacionado con la noción específica de “Administraciones Públicas”. En cualquier caso, entienden los Diputados recurrentes, la LHHLL incurriría en inconstitucionalidad, incluso, en el caso en el que el art. 1.1 de la misma hubiese invocado como título competencial el art. 149.1.14 de la C.E., pues la competencia estatal en materia de Hacienda General no puede desconocer la delimitación competencial que respecto de ella existe entre el Estado y las CCAA, a las que no se debe obstaculizar su facultad de dictar normas de detalle.

Pues bien, en relación con la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas sobre las Haciendas Locales, el Tribunal Constitucional había reconocido anteriormente, en la Sentencia 179/1985, la habilitación del Estado para regular cuestiones referentes a dicha materia, para lo que podía hacer uso de su competencia en materia de Hacienda General. Sin embargo –entendía entonces el Tribunal Constitucional– el Estado no podía desconocer la delimitación competencial que respecto a la Administración Local existe entre el propio Estado y algunas Comunidades Autónomas. Concretamente, decía la Sentencia 179/1985, «si para esos fines hacendísticos ha de introducir modificaciones en el régimen jurídico esa Administración, deberá hacerlo de modo tal que no se imposibilite el ejercicio de la facultad comunitaria para dictar las normas de detalle»⁹. Así pues, el Tribunal Constitucional parecía entender que la competencia del Estado para regular las Haciendas Locales derivaba, precisamente, de su competencia en materia de Hacienda General; sólo que el Estado no debía olvidar que, sobre el régimen jurídico de las Administraciones Públicas, en virtud de lo dispuesto en el art. 149.1.18 C.E., únicamente tenía competencia para regular las bases, correspondiendo a las Comunidades Autónomas dictar las normas de detalle.

Concretando un poco más lo dispuesto en la Sentencia 179/1985, en la Sentencia 233/1999, de 16 de diciembre, el Tribunal Constitucional vuelve a reconocer la competencia del legislador estatal en materia de Hacienda Local, en ejercicio de su competencia sobre Hacienda General. Así, parece considerar que el Estado podrá regular las Haciendas Locales en aquellos casos en los que la normativa estatal tenga por objeto la regulación de instituciones comunes a las distintas Haciendas o de medidas de coordinación entre la Hacienda estatal y las Haciendas de las Corporaciones Locales; o también cuando su finalidad sea la salvaguarda de la suficiencia financiera de las Haciendas Locales garantizada por el art. 142 C.E., en cuanto presupuesto indispensable para el ejercicio de la autonomía local constitucionalmente reconocida en los arts. 137,

⁹ En relación con la Sentencia 179/1985, véase: ALIAGA AGULLÓ, E., «Competencias de las Comunidades Autónomas en la ordenación legal de las Haciendas Locales (Comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional de 19 de diciembre de 1985)», *Palau* 14, núm. 4, 1988, págs. 187-191; LASARTE ALVAREZ, J., «Los conflictos sobre Hacienda Local ante el Tribunal Constitucional», en *Jurisprudencia del Tribunal Constitucional en materia financiera y tributaria (1981-1989)*, Tecnos, Madrid, 1990, págs. 553 y ss.

140 y 141 C.E.¹⁰ Pero, como ya hiciera la Sentencia 179/1985, el Tribunal Constitucional advierte que, cuando la regulación por el Estado de la Hacienda Local suponga introducir modificaciones en el régimen jurídico de dicha Administración, bien de alcance general, o que se dicten en garantía de la autonomía que aquella tiene constitucionalmente garantizada, aquél solamente tendrá competencia para dictar las bases, que corresponderá desarrollar a las Comunidades Autónomas que hayan asumido esa competencia¹¹.

Atendiendo a este sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, la Sentencia 233/1999 declara el art. 1.1 de la LHHLL conforme a la Constitución. El Tribunal considera que dicho precepto refleja adecuadamente el sistema de distribución de competencias, entre el Estado y las Comunidades Autónomas que han asumido competencias sobre “régimen local”, al atribuir a los preceptos contenidos en la LHHLL la consideración de bases del régimen jurídico-financiero de la Administración Local, dictadas al amparo del art. 149.1.18 de la Constitución, sin perjuicio de las competencias exclusivas que corresponden al Estado en virtud de lo dispuesto en el art. 149.1.14 de la C.E. Es más, el Tribunal afirma que el art. 1.1 LHHLL no infringe las exigencias formales que debe cumplir la normativa básica, según la doctrina sentada por el Tribunal Constitucional a partir de la Sentencia 69/1988, aunque reconoce que dicho precepto realiza “una delimitación residual de lo básico, carente de la claridad que posee cualquier identificación expresa de las normas básicas”. En opinión del Tribunal, tal circunstancia no es un obstáculo insalvable para la determinación de aquéllas, “máxime cuando, como ocurre en este caso, las normas no básicas de la LHHLL atinentes al sistema tributario local y a las participaciones en los tributos del Estado son, por su propia naturaleza, relativamente fáciles de reconocer, permitiendo a su vez la identificación de las que sí ostentan dicho carácter”.

¹⁰ El Tribunal Constitucional se ha pronunciado en diversas ocasiones sobre la competencia estatal en materia de Hacienda General, si bien –como afirmara el profesor Falcón y Tella– no se ha pronunciado todavía con la claridad que sería deseable: SSTC 74/1982; 179/1985; 14/1986; 96/1990, (F.J. 7º); 237/1992, (F.J. 6º; 331/1993, F.J (2º y 3º); y 171/1996, S.J. 5º). Sobre el concepto de Hacienda General en la doctrina científica: CAZORLA PRIETO, L.Mª., «El esquema constitucional de la Hacienda de las Administraciones públicas españolas», *H.P.E.*, núm. 59, 1979, págs. 35-36; MARTÍN QUERALT, J., «Potestades normativas de las Comunidades Autónomas en materia tributaria», en *La Constitución española y las fuentes del Derecho*, Vol. II, I.E.F., Madrid, 1979, pág. 1331; CAYON GALIARDO, A., «Comentario al artículo 142 de la Constitución Española» en *Comentarios a las Leyes políticas*, tomo X, Edersa, Madrid, 1985, pág. 567; HERRERA MOLINA, P.M., «Hacienda general y autonomía financiera», *R.E.D.F.*, núm. 56, 1987, págs. 523 y ss.; FALCON Y TELLA, R., «La distribución de competencias en materia financiera entre el Estado y las Comunidades Autónomas», en *Estudios de Derecho y Hacienda*, Vol. II, Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid, 1987, págs. 506-508; FERREIRO LAPATZA, J.J., «La Hacienda Local...», *ob. cit.*, pág. 35.

¹¹ El Tribunal Constitucional reconoce, de esta manera, un ámbito de competencia exclusiva del Estado en la regulación de las Haciendas Locales: aquél que, afectando a la Hacienda General, no supone introducir modificaciones en el régimen jurídico de la Administración Local. No obstante, el Tribunal reconoce que, dado que frecuentemente la regulación de la Hacienda Local estará llamada a incidir sobre dicho régimen jurídico, sólo de manera puntual podrá el Estado regular con carácter exclusivo tal materia haciendo prevalecer su competencia sobre “Hacienda General”. Pero, al mismo tiempo, y , sin perjuicio de las competencias del Estado, la Sentencia 233/1999 reconoce las competencias de naturaleza legislativa y reglamentaria, que abarcarían la tutela financiera sobre los Entes Locales, así como la función ejecutiva, incluía la inspección, asumidas por las Comunidades Autónomas en sus propios Estatutos de Autonomía.

A ello añade la Sentencia 233/1999 que, por lo que respecta a las salvedades realizadas por el art. 1.1 de la LHHLL –en relación con los preceptos que regulan el sistema tributario local y los que desarrollan las participaciones en los tributos del Estado, los cuales se entienden dictados en virtud de los art. 133 y 142 de la C.E. respectivamente–, no constituyen en sí mismos título competencial alguno, a favor del Estado, sino que presuponen la competencia estatal sobre la materia en virtud de los títulos del art. 149.1 C.E. Sin embargo, en relación con esto último, el Tribunal parece contradecirse en el F.J. 22, cuando afirma que, en el caso de que se trate de tributos que constituyan recursos propios de las Corporaciones Locales, la reserva de Ley en materia tributaria “habrá de operarse necesariamente a través del legislador estatal, cuya intervención reclaman los apartados 1 y 2 del artículo 133 de la Constitución, en tanto en cuanto la misma existe también al servicio de otros principios”, que el Tribunal identifica con “la preservación de la unidad del ordenamiento y de una básica igualdad de posición de los contribuyentes”. Así pues, el Tribunal considera que debe ser el Estado, y no las Comunidades Autónomas, quienes regulen los tributos de las corporaciones locales, por exigirlo los apartados 1 y 2 del art. 133 C.E., a pesar de que previamente había entendido que dicho precepto no era atributivo de competencias¹².

Aplicando estos criterios generales, el Tribunal Constitucional considera adecuados a la Constitución la gran mayoría de los artículos de la LHHLL, que habían sido impugnados por vulnerar el sistema constitucional de distribución de competencias en materia de Haciendas Locales entre el Estado y las Comunidades Autónomas. En la mayor parte de los casos, la STC 233/1999 se pronuncia a favor de la constitucionalidad por entender que los preceptos impugnados encajan dentro de la competencia estatal para regular las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas, acomodándose la norma impugnada a la estructura de las normas básicas, y sin que, por otra parte, el legislador estatal se haya excedido en la regulación de lo básico. Excepcionalmente, en cambio, declara la conformidad con la Constitución de los preceptos impugnados, por haber sido dictados en ejercicio de su competencia exclusiva en materia de “Hacienda General”, establecida en el art. 149.1.14 C.E., al tener por objeto la normativa estatal la regulación de instituciones comunes a las distintas Haciendas o de medidas de coordinación entre la Hacienda estatal y las Haciendas de las Corporaciones Locales; o bien la salvaguarda de la suficiencia financiera de las Haciendas Locales garantizada por el art. 142 C.E., en cuanto presupuesto indispensable para el ejercicio de la autonomía local constitucionalmente reconocida en los arts. 137, 140 y 141 C.E.

En particular, la Sentencia 233/1999 reconoce varios ámbitos materiales de competencia exclusiva del legislador estatal, en el marco jurídico de las Haciendas Locales, en virtud de su competencia sobre “Hacienda General”. En primer lugar, la regulación de los tributos que constituyen recursos propios de los Entes locales, por tener como finalidad garantizar la suficiencia financiera de tales Corporaciones; ámbito

¹² En la Sentencia 233/1999, el Tribunal Constitucional parece entender que los tributos locales deben ser regulados por el Estado, porque la reserva de Ley en materia tributaria, en la medida en que se encuentra al servicio de la preservación de la unidad del ordenamiento jurídico y de una básica igualdad de posición entre los contribuyentes, debe operarse necesariamente a través del legislador estatal. Pero, a pesar de la mención expresa de la STC 19/1987, esta no era la conclusión a la que se llegaba en dicha ocasión. En la STC 19/1987 (FJ. 4), si bien se exigía la intervención de la Ley para la regulación de los tributos locales, en ningún momento se excluía cualquier intervención del legislador autonómico en el ámbito de la tributación local.

normativo en el que las Comunidades Autónomas tienen vedada la intervención¹³. En segundo lugar, considera dictados en ejercicio de su competencia exclusiva sobre “Hacienda General” los preceptos reguladores de la participación de los entes locales en los tributos del Estado¹⁴. Por la misma razón, esto es, por tener como finalidad garantizar la suficiencia financiera de los Municipios, el Tribunal considera conforme con el texto constitucional la Disposición adicional quinta de la LHHLL, que obliga a las Comunidades Autónomas que establezcan un impuesto sobre la materia imponible gravada por el I.V.T.M. a adoptar alguna de las compensaciones en ella previstas en favor de los Municipios comprendidos en su ámbito territorial¹⁵. En cuarto lugar, el Tribunal considera de competencia exclusiva del Estado la regulación del Catastro, por entender que es una institución común e indisponible para la gestión de alguno de los impuestos estatales más relevantes¹⁶.

En cambio, los demás preceptos de la LHHLL, impugnados por ser considerados contrarios al sistema constitucional de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades autónomas, son declarados conformes al mismo, por haber sido dictados por el Estado en uso de su competencia para establecer las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas. En este sentido, la STC 233/1999 declara constitucionales los arts. 17.2 y 4, 19.1, 70.4 –art. 70.3 en la redacción otorgada por la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social–, 150.1 y 3, 160.4 y Disposición adicional primera, párrafo primero, de la LHHLL¹⁷; 53.2 y 54.3 LHHLL¹⁸; 92.2 y 3 LHHLL; 128.1 LHHLL; 130.2 LHHLL¹⁹;

¹³ STC 233/1999 (F.J. 22). Sobre esta premisa, el Tribunal declara la constitucionalidad del art. 60 LHHLL, que contiene una enumeración de los impuestos que –obligatoriamente, unos, y potestativamente, otros– pueden exigir las Corporaciones Locales.

¹⁴ Se declaran constitucionales los arts. 115, 126, Disposición adicional undécima, así como los arts. 116 y 127 LHHLL (F.J. 31). El Tribunal Constitucional ya se había pronunciado en distintas ocasiones al respecto, habiendo establecido anteriormente que “Es precisamente el legislador estatal en este caso, ya que se trata de fondos mediante los que se pretende posibilitar al conjunto de las Corporaciones Locales y a cada una de ellas el ejercicio de la autonomía constitucionalmente garantizada, a quien incumbe, en virtud de aquella reserva de Ley, a través de la actividad legislativa, dar efectividad a los principios de suficiencia de las Haciendas Locales (art. 142 C.E.) y de solidaridad y equilibrio territorial (art. 138 C.E.) mediante la determinación de unos criterios homogéneos y uniformes de distribución entre los distintos Entes locales de su participación en los ingresos del Estado”. Por las mismas razones, el Tribunal declara la constitucionalidad de la Disposición adicional decimotercera (F.J. 41 apartado b).

¹⁵ STC 233/1999 (F.J. 41, apartado a.).

¹⁶ De esta manera, la STC 233/1999 (F.J. 25) rechaza el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra los arts. 70 (apartados 2, 3, 4, 5 y 6), 71, 78.1 y la Disposición adicional cuarta de la LHHLL.

¹⁷ El Tribunal Constitucional reconoce la competencia estatal para el establecimiento de una norma básica, en la medida en que la publicación de los actos administrativos es una materia estrechamente vinculada al principio de seguridad jurídica y exige, en consecuencia, un tratamiento común y uniforme en todo el territorio del Estado, que sólo puede garantizar el legislador estatal (F.J. 8).

¹⁸ Por ello, se declaran constitucionales (F.J. 21) los arts. 53.2 y 54.3 LHHLL. En relación con el primero, el Tribunal Constitucional afirma su constitucionalidad, entendiéndose que dicho precepto establece un límite porcentual máximo, que permite a las Comunidades Autónomas el establecimiento de otros límites porcentuales por debajo de dicho máximo. Asimismo, considera que el impugnado art. 54.3 LHHLL no hace sino configurar el necesario margen autónomo de endeudamiento que también ha de ser reconocido a las Corporaciones Locales por imperativo del principio constitucional de autonomía local en el marco de la competencia básica estatal del art. 149.1.18 C.E.

133.2, 134, 136.1 LHHLL²⁰; 147, 149, 150, 158.2 y 3, 166, 167, 168 y 171 LHHLL, a excepción de los apartados 2 y 3 del art. 167²¹; Disposiciones adicionales primera, tercera y séptima, así como también contra la Disposición derogatoria²²; Disposición adicional decimocuarta²³; y, por último, la Disposición adicional decimoquinta de la LHHLL²⁴.

Por lo demás, la Sentencia 233/1999 declara constitucional la Disposición final, párrafo primero, de la LHHLL, que autoriza al Gobierno de la Nación para dictar cuantas disposiciones sean necesarias para el desarrollo y aplicación de la misma, pues, de acuerdo con lo afirmado en otras ocasiones por el Tribunal Constitucional, “es obvio que semejante remisión genérica a la potestad reglamentaria del Gobierno sólo puede ser interpretada, de conformidad con la Constitución, como habilitación para el ejercicio de aquella potestad normativa en las materias de competencia estatal... sin merma alguna de las que correspondan a las Comunidades Autónomas”²⁵.

3. Los precios públicos en materia local.

La STC 185/1995, de 14 de diciembre, revisó el ajuste constitucional de la regulación de los precios públicos hecha por la Ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos, sin incidir de forma expresa en la que de estos

¹⁹ En opinión del Tribunal, “el art. 130.2 LHHLL no constituye sino una especificación, por lo que a los dos impuestos se refiere, de la genérica posibilidad de delegación por las Entidades locales de sus competencias de gestión tributaria contemplada en el art. 106.3 L.R.B.R.L.” (F.J. 36).

²⁰ El Tribunal Constitucional afirma que los preceptos ahora impugnados deben tener la consideración de legislación básica estatal dictada en virtud del art. 149.1.18 C.E., dirigida a garantizar la autonomía local de municipios y provincias, que, por lo demás, constituye un límite a la mencionada reasignación de competencias.

²¹ Dichos preceptos son declarados constitucionales, por considerar que la estructura y contenido de todos estos preceptos responde plenamente a la naturaleza de una norma básica. el Tribunal excluye únicamente “la mención de la eventual creación por el Pleno de la Entidad Local de órganos auxiliares como la Unidad de ordenación de Pagos o la Unidad Central de Tesorería, contenida en los apartados segundo y tercero del art. 167; mención ésta que, en cuanto referida a órganos prescindibles dentro de la organización administrativa sobre la materia, debe entenderse incardinada en la competencia autonómica de desarrollo de las bases estatales”.

²² Según el Tribunal, “la única exigencia derivada de la Constitución en relación con la categoría jurídico-formal en que han de encontrarse contenidas las normas básicas es que éstas se hallen, como regla general, en una Ley votada en Cortes, sin mayores aditamentos y sin que el hecho de que una Ley posea tal contenido altere de ninguna manera el rango formal atribuido a la misma por la Constitución”.

²³ Considera el Tribunal que dicho precepto ha de entenderse dictado en el ejercicio de la competencia básica del Estado en materia de hacienda local, en garantía de los principios constitucionales de eficacia y coordinación entre las Administraciones públicas (art. 103.1 C.E.); y sin que impida el ejercicio de la competencia asumida por la Comunidad Autónoma sobre tutela financiera.

²⁴ El Tribunal considera que la Disposición adicional decimoquinta de la LHHLL resulta conforme al orden constitucional de competencias, desde el momento en que no pone en cuestión la necesaria distribución de los fondos entre las Comunidades Autónomas competentes, a fin de que éstas puedan gestionarlos adecuadamente, y no impide el establecimiento de criterios complementarios de distribución del crédito por las Comunidades Autónomas competentes.

²⁵ SSTC 227/1988, fundamento jurídico 30; 103/1989, fundamento jurídico 8 c).

ingresos públicos se hacía en la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de la financiación local. Es en la STC 233/1999 (siguiéndose idéntico criterio en la STC 106/2000, de 4 de mayo) donde se aborda esta cuestión, justamente después de haber sido modificado su régimen legal con la reforma efectuada por la Ley 25/1998, de 13 de julio. El Tribunal Constitucional, a sabiendas, no obstante, de la vigencia de la nueva redacción dada por el legislador a los preceptos impugnados, resuelve las cuestiones de inconstitucionalidad planteadas, ya que tal circunstancia –la reforma efectuada por la Ley 25/1998-, como es doctrina constitucional (por todas, STC 197/1997 y STC 199/1987), no determina la pérdida del objeto del proceso, dado que los preceptos de la LHHLL cuya inconstitucionalidad se suscitaba en el recurso planteado resultaban aplicables en los procesos *a quo* dependiendo de su validez la decisión que los Tribunales ordinarios debían adoptar en los mismos.

El primero de los preceptos de la LHHLL referente a los precios públicos que se impugna es el artículo 41 LHHLL²⁶. Entienden los recurrentes que de la doctrina sentada por el propio Tribunal en la STC 185/1995 al enjuiciar el antiguo artículo 24.1 de la Ley de Tasas y Precios Públicos (declarado inconstitucional) se deriva directamente la inconstitucionalidad de la regulación de los precios públicos locales, dado que no existe sustancial diferencia entre los textos de ambos preceptos. El Tribunal no comparte, sin embargo, este criterio. Recuerda el Tribunal que en su STC 185/1995 el fallo de inconstitucionalidad del artículo 24 de la LTPP no se sustentaba en que la Norma fundamental prohíbe al legislador el establecimiento de las prestaciones patrimoniales que crea conveniente²⁷. De conformidad con lo establecido en la STC 185/1995 la Constitución sólo queda vulnerada en la medida –y sólo en la medida- en que la regulación de los precios públicos coactivos no respete las exigencias del principio de reserva de ley. Por tanto -concluye la STC 233/1999 (FJ 16º)-, el contenido del artículo 41 no es por sí solo inconstitucional²⁸; esta circunstancia podrá únicamente predicarse del contenido del artículo 48 -en el que se prevé el

²⁶ El art. 41 de la LHHLL, antes de ser reformado por la Ley 25/1998, establecía lo siguiente: “Tendrán la consideración de precios públicos las contraprestaciones pecuniarias que se satisfagan por: A) La utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público local. B) La prestación de servicios o realización de actividades administrativas de la competencia de la entidad local perceptora de dichas contraprestaciones, cuando concorra alguna de las dos circunstancias siguientes: a) Que los servicios públicos o las actividades administrativas no sean de solicitud o recepción obligatoria; b) Que los servicios públicos o las actividades administrativas sean susceptibles de ser prestadas o realizadas por el sector privado por no implicar intervención en la actuación de los particulares o cualquier otra manifestación de autoridad, o bien por no tratarse de servicios en los que esté declarada la reserva a favor de las Entidades locales con arreglo a la normativa vigente”.

²⁷ Según la STC 185/1995 “el legislador puede alterar el alcance de las figuras que hoy integran esta categoría –impuestos, tasas y contribuciones especiales-, y puede crear nuevos ingresos de Derecho público” (FJ 3º) ... “en uso de su libertad de configuración, el legislador puede crear las categorías jurídicas que considere adecuadas. Podrá discutirse en otros foros la corrección científica de las mismas, así como su oportunidad desde la perspectiva de la política legislativa; sin embargo, en un proceso de inconstitucionalidad como el presente sólo puede analizarse si la concreta regulación positiva que se establece de esas categorías respeta los preceptos constitucionales que les sean aplicables” (FJ 6º).

²⁸ El Tribunal insiste en la STC 233/1999 (FJ 17º) en la doctrina establecida en su STC 185/1995 considerando que la dificultad que entraña la distinción entre las categorías de tasa y de precio público no es por sí sola un motivo de inconstitucionalidad. Además, niega la superposición de tasas y contribuciones especiales y la confusión de los precios públicos con las tasas por lo que el contenido de los artículos 22, 41 y 42 LHHLL es ajustado a la Norma fundamental.

establecimiento y modificación de los precios públicos- y del artículo 45 –en el que se fija la cuantía de los mismos- en la medida en que estos preceptos contradigan el principio de legalidad.

Respecto del artículo 48, apartado 1, de la LHHLL²⁹, los Tribunales que plantean la cuestión de inconstitucionalidad consideran que incurre en el mismo vicio que el artículo 24.1 LTPP (declarado inconstitucional por la STC 185/1995) al admitir que, bien el Pleno de la Corporación, bien la Comisión de Gobierno, establezcan al margen de cualquier determinación legal precios públicos constitutivos de prestaciones patrimoniales de carácter público. El Tribunal Constitucional manifiesta su disconformidad con esta conclusión. Así en la STC 233/1999 (FJ 18º), tras efectuarse un análisis del principio de reserva de ley contenido en los artículos 31.2 y 133.1 CE en sintonía con lo dispuesto en los artículos 133.2 y 140 CE –preceptos que exigen que las Corporaciones Locales cuenten con tributos propios y que la Ley les reconozca una intervención en su establecimiento o en su exigencia-, se concluye que la atribución que el primer inciso del artículo 48.1 LHHLL hace al Pleno de la Corporación para que establezca o modifique los precios públicos respeta la reserva de ley tributaria. Sin embargo, el Tribunal no llega a la misma conclusión en lo referente al contenido del segundo inciso de este precepto, al disponer éste una posible delegación del Pleno en la Comisión de Gobierno para establecer o modificar los precios públicos. La STC 233/1999 considera que esta delegación no satisface plenamente la función garantista de la reserva de ley *ex* artículo 31.3 CE por lo que debería ser declarado inconstitucional el precepto por este motivo. No obstante, siguiendo la doctrina constante del Tribunal que promulga “que la validez de la Ley ha de ser preservada cuando su texto no impide una interpretación adecuada a la Constitución” (por todas, STC 108/1986), en el fallo de la STC 233/1999 se declara la constitucionalidad del artículo 48.1 LHHLL siempre y cuando se interprete este precepto entendiendo que es el Pleno de la Corporación el que deberá establecer o modificar mediante Ordenanza los precios que constituyan prestaciones patrimoniales de carácter público, pudiendo únicamente delegarse en la Comisión de Gobierno el establecimiento o modificación de aquellos precios que no tengan tal naturaleza³⁰.

A continuación, la STC 233/1999 (FJ 19º) enjuicia el contenido del artículo 45 LHHLL³¹ (en esencia, aquí se está regulando la cuantía de los precios públicos),

²⁹ El artículo 48, apartado 1, de la LHHLL, dispone: “El establecimiento o modificación de los precios públicos corresponderá al Pleno de la Corporación, sin perjuicio de sus facultades de delegación en la Comisión de Gobierno, conforme el artículo 23.2.b) de la Ley 7/1985, de 2 de abril”. (Esta redacción no ha sido modificada por la Ley 25/1998).

³⁰ Es decir, “aquéllos que se exigen por servicios o actividades que no resultan indispensables para la vida personal o social de los particulares, cuya solicitud o recepción es voluntaria y que son susceptibles de ser prestados o realizados por el sector privado” (STC 185/1995, FJ 4º).

³¹ El artículo 45 LHHLL se recurre en sus dos primeros apartados. La redacción inicial de los mismos, dada por la Ley 39/1988 era la siguiente: “1. El importe de los precios públicos por prestación de servicios o realización de actividades deberá cubrir, como mínimo, el coste del servicio prestado o de la actividad realizada; 2. El importe de los precios públicos por la utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público se fijará tomando como referencia el valor de mercado correspondiente o el de la utilidad derivada de aquéllos. Cuando se trate de precios públicos por utilización privativa o aprovechamientos especiales constitutivos en el suelo, subsuelo o vuelo de las vías públicas municipales, a favor de empresas explotadoras de servicios de suministros que afecten a la generalidad o a una parte

declarando en su fallo la inconstitucionalidad del primer apartado de este precepto. Entiende el Tribunal que si bien en el artículo 45 LHHLL se han establecido los límites previstos desde el punto de vista de la reserva de ley en relación con los precios públicos por utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público, en lo que a los precios públicos por servicios o actividades se refiere no se han fijado los criterios idóneos para cuantificar las prestaciones patrimoniales de carácter público de forma que garantice una decisión exenta de parcialidad.

De este modo, el artículo 45.1 LHHLL contradice a la Constitución en la medida en que no ha fijado un límite máximo al importe de los precios públicos –el precepto habla solamente de que deberá cubrirse como mínimo el coste del servicio o actividad-, o al menos los criterios para determinar este tope máximo, exigidos por servicios o actividades que tienen naturaleza tributaria, éstos son, los exigibles por servicios o actividades de solicitud o recepción obligatoria, de carácter indispensable o prestados en régimen de monopolio –la inconstitucionalidad de este apartado queda así restringida en su aplicación ya que no alcanza a los precios públicos que no tengan esta naturaleza tributaria-.

Por su parte, el contenido del párrafo primero del artículo 45.2 LHHLL tiene un perfecto acomodo constitucional ya que tanto el valor de mercado como la utilidad constituyen criterios de indudable naturaleza técnica a los que la Administración local tiene necesariamente que acudir a la hora de determinar el importe de los precios públicos por la ocupación del dominio público; tales magnitudes no son el resultado de una decisión antojadiza, caprichosa, en definitiva, arbitraria, del ente público³².

Acto seguido, el Tribunal considera también que el mandato contenido en el párrafo segundo del artículo 45.2 LHHLL se ajusta a la Constitución. En primer lugar, porque éste no contradice el principio de legalidad ya que la Ley establece un criterio de cuantificación que no deja margen alguno donde elegir, cerrándose cualquier posibilidad de arbitrariedad administrativa. Y, en segundo lugar, porque tampoco vulnera el principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos recogido en el artículo 9.3 CE ya que en aquél precepto ni se establece discriminación alguna ni su contenido carece de cualquier explicación racional³³.

importante del vecindario, el importe de aquéllos consistirá, en todo caso y sin excepción alguna en el 1,5 por 100 de los ingresos brutos procedentes de la facturación que obtengan anualmente en cada término municipal dichas empresas”.

³² El control que establece el artículo 26.2 LTPP –de aplicación subsidiaria en el ámbito local- garantiza la imparcialidad de la Administración al señalar que “toda propuesta de fijación o modificación de precios públicos deberá ir acompañada de una Memoria Económica-Financiera que justificará..., en su caso, las utilidades derivadas de la realización de actividades y la prestación de los servicios o los valores de mercado que se hayan tomado como referencia”.

³³ En este caso, el importe del precio público se acomoda al principio de capacidad económica ya que se determina en función de los beneficios obtenidos por los obligados al pago; a este respecto el Tribunal sale al paso de ulteriores críticas recordando la doctrina contenida en su STC 185/1995 al indicar que “un deslizamiento del precio público hacia una imposición sobre rendimientos” no basta “para determinar la inconstitucionalidad del precepto”.

Finalmente, la STC 233/1999 (FJ 20º) confirma la compatibilidad del apartado 2 del artículo 48 LHHLL³⁴ con las exigencias derivadas del principio de reserva de Ley contenido en el artículo 31.3 CE. El Tribunal afirma que el precepto impugnado, en sí mismo considerado, no vulnera el citado principio cuando prevé la facultad a los Entes Locales para que atribuyan a sus Organismos Autónomos y Consorcios la fijación –por vía reglamentaria³⁵- de la cuantía concreta de los precios públicos, previamente establecidos por los Entes Locales, de los servicios a cargo de tales Organismos.

4. Tipificación de los servicios y actividades por los que se puede exigir tasas.

La STC 233/1999 comienza por acotar la materia impugnada sobre tasas locales (FJ 9º) indicando que, no obstante referirse el escrito de demanda presentado por los recurrentes a todos los artículos incluidos en la Sección Tercera de la LHHLL relativos al hecho imponible, sujetos pasivos, cuantía y devengo de las tasas (artículos 20 a 27), en el suplico solamente se menciona de forma expresa el artículo 22 LHHLL e indirectamente el artículo 20 LHHLL, cuando se achaca la vulneración de los artículos 9.3 y 133 CE por la insuficiente tipificación de los servicios y actividades por los que se pueden exigir tasas³⁶. De esta manera, el análisis se contrae exclusivamente a la constitucionalidad de estos dos preceptos.

Así, de un lado, se considera que el artículo 22 LHHLL³⁷ vulnera la Constitución en la medida en que autoriza una superposición de tasas y contribuciones especiales. La STC 233/1999 (FJ 11º) niega tajantemente esta interpretación, ya que dicho efecto viene

³⁴ El artículo 48.2 LHHLL dispone: “Las Entidades locales podrán atribuir a sus Organismos autónomos la fijación de los precios públicos, por ellas establecidos, correspondientes a los servicios a cargo de dichos Organismos, salvo cuando los precios no cubran el coste de los mismos. Tal atribución podrá hacerse asimismo y en iguales términos de los Consorcios, a menos que otra cosa se diga en sus Estatutos. En ambos supuestos los Organismos autónomos y los Consorcios enviarán al Ente local de que dependan copia de la propuesta y del estado económico del que se desprenda que los precios públicos cubren el coste del servicio”.

³⁵ La STC 185/1995 ya precisó que no contradice la reserva de ley el hecho de que la Ley encomiende a normas reglamentarias la fijación de la cuantía de los precios públicos, dada “la multiplicidad de figuras que pueden incluirse en este concepto, así como la necesidad de tomar en consideración factores técnicos”.

³⁶ La mencionada acotación la justifica el Tribunal en el FJ 2º recordando que el suplico “es la parte decisiva para reconocer y concretar el objeto de todo recurso” (STC 195/1998, FJ 1º); sin embargo, alejándose de rigorismos formales se ha llegado a entender que la mera no invocación de un precepto en el suplico no debe ser obstáculo para entender que éste no se ha recurrido si ello se debe a un simple error (STC 178/1989, FJ 9º y STC 214/1994, FJ 3º); no obstante, no basta la mera invocación formal de los preceptos en la demanda (STC 98/1989, FJ 5º). El Tribunal considera que los recurrentes no han hecho un examen singularizado de los preceptos impugnados, ni han razonado los motivos por los que entienden que estos vulneran la Norma Fundamental, lo cual fundamenta que la Sentencia sólo se refiera a los arts. 20 y 22 LHHLL (directa e indirectamente mencionados en el suplico), ya que no corresponde al Tribunal reconstruir de oficio las demandas (SSTC 73/1988 y 7/1998; AATC 256/1991 y 291/1997).

³⁷ El art. 22 LHHLL establece “Las tasas por la prestación de servicios no excluyen la exacción de contribuciones especiales por el establecimiento o ampliación de los mismos”.

expresamente vetado por el artículo 24.1 LHHLL³⁸, lo cual hace inviable la alegada inconstitucionalidad del precepto impugnado.

Por otra parte, los recurrentes entienden, en síntesis, que el principio de reserva de ley ha sido vulnerado en la LHHLL ya que el legislador debería haber concretado más de lo que ha hecho en el artículo 20 LHHLL³⁹ (junto con la delimitación negativa hecha en el artículo 21 LHHLL) los servicios y actividades administrativas sobre las que pueden establecerse las tasas. La STC 233/1999 justifica la constitucionalidad de estas normas partiendo de la doctrina que el Tribunal tiene establecida sobre el principio de reserva de ley tributaria cuando se trata de tasas (STC 27/1981, FJ 4º). La flexibilidad de esta reserva es la que permite una mayor intervención de la potestad de ordenanza en los ingresos – como las tasas- en los que se evidencia de modo directo e inmediato un carácter sinalágmatico que no se aprecia en otras figuras impositivas (FJ 9º).

Una vez más, el Tribunal se encuentra obligado a integrar las preferencias, para dar acomodo constitucional a ambos principios, de la reserva de ley y la autonomía local, concluyendo que es preciso que la Ley estatal atribuya a los Acuerdos dictados por el Pleno de la Corporación un cierto ámbito de actuación –no exento de límites- acerca de los tributos propios del Municipio. En la STC 233/1999 (FJ 10º) se afirma que no existe una renuncia plena del legislador a todo encuadramiento de las tasas, sino que la LHHLL, respetando la autonomía local, “garantiza al mismo tiempo la uniformidad esencial de trato que reclama el principio de reserva de ley al establecer en su art. 20 una definición abstracta, aunque no suficientemente perfilada, cerrada, de las tasas”; todo ello justifica el ajuste de este precepto a la Norma fundamental.

5. Las contribuciones especiales en el ámbito municipal.

Los preceptos relativos a la regulación de las contribuciones especiales de la LHHLL que entienden vulnerados los recurrentes son: el artículo 31, apartado 1, y el artículo 32, apartado 1, letra b), referidos ambos a determinados aspectos de la base imponible; y, el artículo 33, apartado 2, en lo referente al devengo anticipado del tributo.

La STC 233/1999 considera que estos preceptos tienen un correcto encaje constitucional. Así, en primer lugar, el Tribunal determina que el establecimiento por parte del artículo 31.1 LHHLL⁴⁰ de un tope máximo del 90 por 100 del coste de la obra o servicio, para fijar la base imponible de las contribuciones especiales, ni es una

³⁸ En lo que aquí interesa, el art. 24.1 LHHLL dispone que para la determinación del coste de las tasas en ningún caso se tomarán en consideración los gastos sufragados por contribuciones especiales.

³⁹ Según el art. 20 LHHLL: “1. Constituye el hecho imponible de las tasas la prestación de un servicio público o la realización de una actividad administrativa de competencia local que se refiera, afecte o beneficie de modo particular al sujeto pasivo, cuando, en todo caso, concurren las circunstancias siguientes: ...”

⁴⁰ El art. 31.1 LHHLL dice “La base imponible de las contribuciones especiales está constituida, como máximo, por el 90 por 100 del coste que la Entidad local soporte por la realización de las obras o por el establecimiento o ampliación de los servicios”.

medida arbitraria ni contraria al espíritu de la ley. En la STC 233/1999 se reconoce expresamente (FJ 12º) que el precepto aludido ha recogido fielmente la pretensión legal última, ésta es, que los sujetos pasivos satisfagan únicamente una parte del coste de la obra o servicio local. La fijación de un porcentaje u otro –siempre que no rebase el 100 por 100 del coste- “es una decisión que toca exclusivamente al legislador”⁴¹.

En segundo lugar, en la STC 233/1999 (FJ 13º) se señala que resulta injustificada la alegada arbitrariedad que se propugna del sistema de reparto establecido en el artículo 32.1.b) LHHLL⁴², por dos razones. La primera porque al constituir el hecho imponible de las contribuciones especiales la obtención de un beneficio es lógico que, si el servicio público tiende a reducir la siniestralidad, estos tributos recaigan sobre las compañías de seguros. La segunda porque la fijación de un límite máximo de cuota exigible en el 5 por 100 de las primas recaudadas, lejos de ser arbitrario, tiene como finalidad evitar al contribuyente una excesiva carga tributaria.

Por último, la STC 233/1999 (FJ 14º) determina que la medida prevista en el artículo 33.2 LHHLL⁴³, por la que se establece la posibilidad de exigir un pago anticipado de la contribución especial, al no ser causante de discriminación alguna ni carecer de justificación razonable, no vulnera el principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos. Esta medida tampoco vulnera el principio de capacidad económica ya que, en primer lugar, se exige a quien habrá de ser el sujeto pasivo del tributo; y, en segundo lugar, porque aunque quien figurase como sujeto pasivo en el acuerdo concreto de ordenación transmitiese los derechos sobre los bienes que motivan la imposición es evidente que estos bienes han experimentado un aumento de valor, y así, una capacidad económica susceptible de gravamen.

6. El Impuesto sobre Bienes Inmuebles: configuración general y base imponible.

Los recurrentes impugnan todos los preceptos que regulan el Impuesto sobre Bienes Inmuebles⁴⁴, al entender que este tributo municipal es inconstitucional, primero, por

⁴¹ Es doctrina del Tribunal que “si el poder legislativo opta por una configuración legal de una determinada materia o sector del ordenamiento..., no es suficiente la mera discrepancia política –ínsita en otra opción- para tachar a la primera de arbitraria, confundiendo lo que es arbitrio legítimo con capricho, inconsecuencia o incoherencia creadores de desigualdad o distorsión en los efectos legales” (STC 99/1987 y 239/1992).

⁴² El art. 32 LHHLL establece que: “1. La base imponible de las contribuciones especiales se repartirá entre los sujetos pasivos, teniendo en cuenta la clase y naturaleza de las obras y servicios, cons sujeción a las siguientes reglas: ...b) Si se trata del establecimiento y mejora del servicio de extinción de incendios, podrán ser distribuidas entre las Entidades o Sociedades que cubran el riesgo por bienes sitios en el Municipio de la imposición, proporcionalmente al importe de las primas recaudadas en el año anterior. Si la cuota exigible a cada sujeto pasivo fuera superior al 5 por 100 del importe de las primas recaudadas por el mismo, el exceso se trasladará a los ejercicios sucesivos hasta su total amortización...”.

⁴³ El art. 33.2 LHHLL establece: “Sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado anterior, una vez aprobado el acuerdo concreto de imposición y ordenación, la Entidad local podrá exigir por anticipado el pago de las contribuciones especiales en función del importe del costo previsto para el año siguiente. No podrá exigirse el anticipo de una nueva anualidad sin que hayan sido ejecutadas las obras para las cuales se exigió el correspondiente anticipo”.

⁴⁴ Artículos 60.1 a) y 61 a 78 de la LHHLL.

incurrir en duplicidad con el Impuesto sobre el Patrimonio; segundo, por someter a gravamen la mera propiedad; y, tercero, por vulnerar la prohibición constitucional de confiscatoriedad tributaria.

En la STC 233/1999 (FJ 23º) no se estima que ninguno de los preceptos impugnados vulneren la Norma fundamental. En primer lugar, porque entre el Impuesto sobre el Patrimonio y el Impuesto sobre Bienes Inmuebles no se produce una duplicidad de tributación sobre el mismo hecho imponible, que es lo que prohíbe el artículo 6.2 de la LOFCA, de conformidad con la interpretación que al contenido de este precepto le ha dado el propio Tribunal Constitucional⁴⁵.

En segundo lugar, la STC 233/1999 señala que no hay ningún precepto constitucional que impida el gravamen de otra fuente o manifestación de riqueza que no sea la renta. Al contrario, del artículo 31.1 CE se desprende que debe gravarse toda manifestación de riqueza⁴⁶, concluyendo el Tribunal que, no hay duda de que la propiedad de un inmueble constituye un índice de riqueza susceptible, como tal, de imposición.

Y, en tercer lugar, el Tribunal no considera tampoco que el IBI, en sí mismo considerado, contraría la prohibición constitucional de confiscatoriedad tributaria. La STC 233/1999 recuerda lo ya reiterado en otros pronunciamientos, al indicar que el principio de no confiscatoriedad sólo se vería vulnerado “si mediante la aplicación de las diversas figuras jurídicas tributarias vigentes se llegara a privar al sujeto pasivo de sus rentas y propiedades...” (SSTC 150/1990 y 14/1998), cuestión ésta no entiende el Tribunal que se produzca con la incorporación del IBI al sistema tributario español, más aún, cuando este tributo lo que hace es sustituir a las antiguas Contribuciones Territoriales Rústica y Urbana.

Por último, y a título individual, se cuestiona también la constitucionalidad del artículo 68.2 LHHLL⁴⁷ al entender los recurrentes que la remisión al reglamento efectuada por este precepto para determinar el valor de los terrenos rústicos que sirva de base imponible del Impuesto vulnera el principio de legalidad tributaria. Al Tribunal se le plantea así, una vez más, la delimitación del principio de reserva de ley en materia tributaria local.

En la STC 233/1999 (FJ 24º) se concluye que la remisión reglamentaria realizada por el artículo 68.2 LHHLL no vulnera dicho principio constitucional. El fundamento de esta consideración radica de nuevo en el carácter relativo del principio, el cuál, sin dejar de propugnar que el establecimiento y modificación de los elementos esenciales

⁴⁵ Vid. SSTC 37/1987, 186/1993 y 14/1998. En la STC 186/1993 se señaló que el art. 6.2 de la LOFCA “sólo prohíbe la duplicidad de tributación por los mismos hechos imposables entre tributos estatales y autonómicos, pero no entre aquéllos y los tributos propios de las HHLL” (FJ 4º).

⁴⁶ Así lo ha indicado el Tribunal en diversas Sentencias, entre otras, SSTC 27/1981, 150/1990 y 221/1992.

⁴⁷ Dispone el art. 68.2 LHHLL que “El valor de los terrenos de naturaleza rústica se calculará capitalizando al interés que reglamentariamente se establezca, las rentas reales o potenciales de los mismos, según la aptitud de la tierra para la producción, los distintos cultivos o aprovechamientos y de acuerdo con sus características catastrales...”.

del tributo debe efectuarse por Ley (entre otras, SSTC 37/1981, 6/1983, y 221/1992), cuando se trata de tributos locales, y siempre que sea indispensable por motivos técnicos, permite el auxilio del reglamento, colaboración que puede ser “especialmente intensa en la fijación y modificación de las cuantías” (STC 185/1995). En definitiva, el Tribunal considera, por un lado, que existe una verdadera dificultad técnica en la valoración de los terrenos rústicos que justifica la medida; y, de otro lado, que la Ley no abdica de toda regulación de la base imponible ya que establece un límite cuantitativo máximo, que en ningún caso puede ser soslayado: el valor de mercado de los bienes inmuebles (artículo 66.2 LHHLL⁴⁸).

7. La competencia municipal para aumentar el tipo de gravamen de los tributos locales.

Los recurrentes impugnan los preceptos de la LHHLL que permiten a los Ayuntamientos incrementar el tipo de gravamen del Impuesto sobre Bienes Inmuebles (artículo 73, apartados 3, 4 y 5), del Impuesto sobre Actividades Económicas (artículos 88 y 89), del Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica (artículos 96.4 y 99), del Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras (artículos 103 y 104) y del Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana (artículos 108.2, 109.2 y 111); alegando, en primer lugar, que la autorización que dan estos preceptos a los Ayuntamientos para incrementar el tipo de gravamen vulnera el principio de igualdad reconocido en los artículos 14, 139.1 y 149.1.1 de la Constitución. En la STC 233/1999 se descarta esta vulneración al considerar que la disparidad de gravamen que puede producirse entre los vecinos de los diferentes Ayuntamientos tiene su fundamento en el principio de autonomía municipal reconocido en el artículo 140 CE⁴⁹. En definitiva, el Tribunal señala que la radicación en un municipio “puede ser, obviamente, una circunstancia que justifique un tratamiento fiscal distinto”⁵⁰; constituyendo el coeficiente de población de derecho existente en el municipio un fundamento justificado y racional de la diversificación de tipos impositivos⁵¹.

En segundo lugar, la STC 233/1999 también rechaza la pretendida contradicción de los preceptos impugnados con el principio de seguridad jurídica contenido en el artículo 9.3 CE. El Tribunal recuerda que la fijación de un tipo de

⁴⁸ Según señala el art. 66.2 LHHLL “Para la determinación de la base imponible se tomará como valor de los bienes inmuebles el valor catastral de los mismos, que se fijará tomando como referencia el valor de mercado de aquéllos, sin que, en ningún caso, pueda exceder de éste”.

⁴⁹ Acerca de la compatibilidad entre autonomía e igualdad el Tribunal recuerda que en su STC 37/1987 ha señalado que los arts. 1, 9.2, 14, 139 y 149.1.1 de la CE “no exigen un tratamiento jurídico uniforme de los derechos y deberes de los ciudadanos en todo tipo de materias y en todo el territorio del Estado, lo que sería frontalmente incompatible con la autonomía” (doctrina reiterada en STC 150/1990).

⁵⁰ Cfr. ATC 182/1986. Este Auto se refiere a las Comunidades Autónomas, no obstante, el Tribunal considera que esta afirmación “puede trasladarse sin más problemas a las Corporaciones Locales” (STC 233/1999, FJ 26º).

⁵¹ La STC 19/1987 ya señaló que, en el ámbito de la tributación local, puede la Ley establecer tipos impositivos diferentes para cada municipio atendiendo “a cuantías diversas del déficit municipal, a las necesidades financieras existentes, a los servicios que los Ayuntamientos presten o al número de la población”.

gravamen mínimo con autorización para su elevación hasta un límite, como es el caso del IBI (o unos coeficientes máximos y mínimos –IAE- e incluso unos porcentajes –IVTM-) dependiendo de la población de derecho de cada municipio es una técnica al servicio de la autonomía de los municipios que se concilia con el principio de reserva de ley y sirve al principio de suficiencia ya que garantiza un mínimo de recaudación y además permite a los municipios aumentarla en función de sus necesidades.

En tercer lugar, en la STC 233/1999 se considera que el contenido de los preceptos impugnados de la LHHLL tampoco soslaya la libre circulación de personas y bienes que garantizan los artículos 19 y 139.2 CE. El Tribunal recuerda que “cualquier normativa local..., dentro de su ámbito competencial propio, ...puede incidir sobre la circulación de personas y bienes, pero no toda incidencia es necesariamente un obstáculo”⁵²; lo será, cuando las medidas adoptadas generen “consecuencias objetivas que impliquen el surgimiento de obstáculos que no guarden relación y sean desproporcionadas respecto del fin constitucionalmente lícito” que aquellas persiguen⁵³; el Tribunal señala que estas circunstancias contrarias a la Constitución no se observan en los preceptos impugnados.

Por último, la STC 233/1999 (FJ 27º) también rechaza la alegada contradicción del establecimiento de un coeficiente o índice de situación para determinar la cuantía del IAE -artículo 89 LHHLL- con el principio de capacidad económica proclamado en el artículo 31 de la CE. En síntesis, el Tribunal concluye determinando que la situación física del local es un factor que incide de manera decisiva en el negocio, constituyendo una manifestación de capacidad económica que fundamenta el incremento de gravamen.

8. Las “demás prestaciones de Derecho público”: prestación personal y de transporte.

El artículo 2.1 de la LHHLL establece que la Hacienda de las Entidades locales estará constituida, entre otros recursos, por: “...h) Las demás prestaciones de Derecho público”. En la STC 233/1999 (FJ 6º) se considera que esta disposición no contradice ninguno de los principios constitucionales que los recurrentes entienden vulnerados (seguridad jurídica y legalidad). El Tribunal recuerda que no es su misión depurar el lenguaje legislativo⁵⁴, pareciéndole excesivo calificar como “equivoco” un vocablo “prestaciones” que emplea la propia Constitución en su artículo 31.3. En definitiva, señala la STC 233/1999, este precepto no vulnera el principio de legalidad ya que no está autorizando a las Corporaciones Locales a establecer “prestaciones de Derecho público” no previstas en la Ley, sino que, se limita a señalar (como una especie de cláusula de cierre) que estas prestaciones constituirán uno de los recursos de la Hacienda de las Entidades locales.

⁵² Cfr. STC 37/1981, FJ 2º.

⁵³ Vid. SSTC 64/1990 y 66/1991.

⁵⁴ Doctrina contenida en, entre otras, las SSTC 58/1982, 37/1987 y 99/1987. Idéntico fundamento utiliza la STC 233/1999 (FJ 30º) para no estimar la pretendida vulneración del artículo 105.2 LHHLL (IIVTNU), en la medida en que con este precepto, entendían los recurrentes, se estaba dificultando arbitrariamente la comprensión de la Ley 39/1988.

Los recurrentes también impugnan el contenido de los artículos 118 a 120 LHHLL en la medida que regulan dos tipos de prestaciones -de las autorizadas por el artículo 2.1.h) LHHLL-, una personal (consistente en una obligación positiva de *facere*) y otra de transporte (obligación de *dare*), que los Municipios de menos de 5.000 habitantes pueden exigir a sus vecinos, con la posibilidad de efectuar éstos en concepto de redención en metálico una prestación pecuniaria sustitutiva cuyo importe coincide con el doble (para la prestación personal) o con el triple (para la prestación de transporte) del salario mínimo interprofesional.

En la STC 233/1999 (FJ 32º a 35º) se justifica la total adecuación de lo establecido por los preceptos impugnados con el Texto constitucional, por las siguientes razones. En primer lugar, atendiendo a su verdadera naturaleza jurídica, desde una perspectiva constitucional, tanto las prestaciones personales, en cuanto constituyen una especie del *genus* “prestaciones personales de carácter público”, como las de transporte, que deben calificarse como “prestaciones patrimoniales de carácter público”, tienen un indudable anclaje constitucional en el art. 31.3 CE; el principio de legalidad queda salvaguardado ya que es una Ley –la LHHLL- la que crea estas prestaciones y define sus elementos esenciales de manera tal que circunscribe adecuadamente la decisión de los Ayuntamientos que decidan imponerlas.

En segundo lugar, no es arbitrario ni discriminatorio que la imposición de estas prestaciones solamente pueda efectuarse por los Municipios “con población de derecho no superior a cinco mil habitantes”. De una parte, porque estos Ayuntamientos son los que tienen servicios mínimos obligatorios y son los que pueden lograr menos recursos (se aplican los coeficientes mínimos de incremento de tipo de gravamen y participan en menor grado de los tributos del Estado). Y, de otra parte, porque desde una perspectiva sociológica, atendiendo a que las prestaciones se llevan a cabo en forma de cooperación vecinal, debe reconocerse que éstas responden a criterios de solidaridad, sin olvidar que éstas gozan de una cierta tradición en diversas y sucesivas normas reguladoras de la financiación local.

En tercer lugar, el Tribunal afirma que la prestación personal y la de transporte responden a una finalidad constitucionalmente tutelada, ya que su único objetivo es la financiación de los gastos públicos.

Por último, la STC 233/1999 (FJ 35º) puntualiza que, en la prestación personal, el hecho de dejar la posibilidad de redención a metálico a la mera voluntad del interesado contradice el principio de igualdad⁵⁵; no obstante, éste no es suficiente motivo para declarar la inconstitucionalidad del artículo 119.3 LHHLL. El Tribunal recuerda que la validez de la Ley debe ser preservada cuando su texto admite una interpretación conforme a la Constitución⁵⁶. En definitiva, tal como se indica en el Fallo de la STC 233/1999 (punto 3º), el artículo 119.3 LHHLL es constitucional siempre y cuando se interprete este precepto entendiendo que la decisión de sustituir la prestación personal por la pecuniaria (la redención a metálico) corresponde no unilateralmente al

⁵⁵ Esto no ocurre respecto de la prestación de transporte, ya que, según la STC 233/1999 “tratándose de una obligación que consiste en un *dare*, su naturaleza no es sustancialmente diferente a la de la prestación sustitutoria pecuniaria” (FJ 35º, último párrafo).

⁵⁶ Doctrina constante del Tribunal mantenida en, por todas, la STC 108/1996.

interesado sino a la correspondiente Autoridad municipal, previa petición de aquél y previa justificación de la concurrencia de la causa o causas –expresamente establecidas en un reglamento municipal aprobado *ex profeso*- que pudiera o pudieran fundamentar la aplicación del precepto⁵⁷.

9. Comunicación de datos tributarios entre las distintas Administraciones tributarias y obligación de información a cargo de las Sociedades mercantiles municipales.

De una parte, se impugna el artículo 8.2c) LHHLL por entender que vulnera el principio de reserva de ley la remisión efectuada al reglamento para desarrollar la autorización contenida en este precepto que permite a las Administraciones tributarias de los distintos niveles territoriales (Estado, CCAA y Corporaciones Locales) que se comuniquen la información con trascendencia tributaria obtenida en el curso de las actuaciones de comprobación e investigación desarrolladas por sus respectivos servicios de inspección tributaria. En la STC 233/1999 (FJ 7º), de forma escueta, se rechaza tal pretensión, al estimar que en materia tributaria la reserva de ley solamente incide sobre el establecimiento de tributos, cuestión ésta a la que -entiende el Tribunal- no se está refiriendo el precepto impugnado. El Tribunal también se opone a que la transmisión de información autorizada por el precepto impugnado vulnere la Constitución por incidir en la intimidad de los ciudadanos. En la STC 233/1999 se señala que la limitación del uso de la informática, a través de la cuál van a ser comunicados los datos requeridos, ha sido garantizada al ser regulada por la vigente LO 15/1999, de protección de datos de carácter personal (que deroga la LO 5/1992), norma que regula, en lo que aquí interesa, la cesión de datos entre Administraciones Públicas. En definitiva, la adecuación a la Constitución se justifica porque la comunicación de datos que autoriza el artículo 8.2 c) LHHLL se enmarca dentro del deber de auxilio recíproco que debe existir entre los órganos estatales, autonómicos y locales que resulta imprescindible para dar un adecuado cumplimiento al mandato constitucional recogido en el artículo 31.1 CE.

De otro lado, la STC 233/1999 (FJ 39º) considera que el contenido del art. 149.3 LHHLL no es inconstitucional por arbitrario ya que debe ser interpretado de forma conjunta con el resto de preceptos de la Ley que hacen referencia al régimen legal de las Sociedades mercantiles participadas por las Entidades Locales. En este sentido, del contenido del precepto se desprende que únicamente se exige la remisión de los datos que señala el mismo a las Sociedades mercantiles de cuyo capital social sea titular único o partícipe mayoritario la Entidad local.

⁵⁷ La STC 233/1999 puntualiza que "...la regulación legal precisa de un desarrollo reglamentario por parte de los correspondientes Municipios, desarrollo que habrá de comprender diversos extremos, así, entre otros, las causas que pueden justificar la sustitución de la prestación personal por la prestación pecuniaria".