

El recurso de reposición

En aplicación y efectividad
de exacciones municipales.

I

Es norma, de tiempo establecida en nuestra legislación municipal, en materia de arbitrios, la de distinguir entre reclamaciones dirigidas contra la legalidad de las exacciones municipales y reclamaciones encaminadas a impugnar la aplicación subjetiva de tales exacciones.

La Ley Municipal de 2 de octubre de 1877, que en cuanto a sus esencias no es otra cosa que un desarrollo, que una perfección y ampliación de las leyes municipales que le precedieron a partir de la primera de 3 de febrero de 1923, y con menos claridad que en el derecho positivo vigente, venía a establecer la mencionada distinción, pues mientras, por una parte, en su artículo 153, desarrollado su alcance por sentencias del Supremo de fecha 14 de febrero de 1912 («Gaceta» del 17 de agosto del propio año) y 11 de abril de 1913 («Gaceta» del 20 de julio siguiente), concedía al Ministro de la Gobernación, oyendo al de Hacienda y al Consejo de Estado, la facultad de resolver las dudas y reclamaciones sobre la legalidad de los recargos o arbitrios municipales, es decir, sobre su legitimidad y procedencia, con absoluta abstracción del agravio subjetivo, por otra parte, el artículo 140 de la propia Ley estableció un recurso llamado de agravios para ante la Diputación provincial, cuando estimasen los contribuyentes, que las cuotas señaladas o los arbitrios o impuestos de toda clase, no guardaban relación con

la importancia de los servicios, industria u objeto a que se referían, o con los demás gravámenes establecidos en el pueblo, cuyos recursos y cualesquiera otros que pudieran intentarse debían ser formulados ante el Alcalde respectivo, el cual era el encargado de cursarlos.

Y completaba el sistema de reclamaciones en materia económico municipal, un tercer recurso que tenía por finalidad, no la impugnación de la legalidad de los arbitrios, ni la mala aplicación subjetiva de los mismos, sino el propio presupuesto, o sea, el recurso autorizado por el artículo 146 de la mencionada Ley, cuya finalidad, a tenor del alcance fijado por el Tribunal Supremo según sentencias de fecha 24 de enero y 19 de noviembre de 1896 («Gacetas», respectivamente, del 19 de octubre de este año y 20 de abril del siguiente), consistía en la facultad, por parte de los contribuyentes, vecinos y habitantes del término municipal, de impugnar, ante el Gobernador de la provincia, el presupuesto, una vez aprobado por la Junta municipal de vocales asociados, o sea, aquella Junta formada por todos los componentes del Ayuntamiento, más un número igual de industriales elegidos por insaculación.

Por tanto, desde que jurídicamente en España fué estructurada la vida municipal, tenemos que apareció en ella una acción ejercitable por todos los contribuyentes, encaminada a combatir los desaciertos de la Administración en lo relativo a la aplicación subjetiva de los tributos, bajo la denominación de recursos de agravios, la cual afectaba a toda clase de arbitrios o impuestos municipales, según reconoció el artículo 22 del llamado Decreto de Descentralización administrativa de 15 de noviembre de 1909, si bien, tal alcance ya antes lo había fijado el Supremo por sentencia de fecha 18 de mayo de 1908 («Gacetas» del 30 y 31 de julio de 1909).

II

Con la promulgación del Estatuto municipal de 8 de marzo de 1924, y como consecuencia lógica del transcurso de casi medio siglo, a partir de la Ley Municipal de 2 de octubre de 1877,

durante el cual la técnica hizo sus progresos, se estableció con mucha más claridad y precisión el contenido de los diversos recursos que puede el contribuyente utilizar en el orden económico municipal, a saber:

a) Contra la imposición, o sea, contra la relación, contra la lista de exacciones municipales que quiere utilizar el Ayuntamiento para nutrir su presupuesto ordinario en un ejercicio económico, el cual, fundamentalmente, venía regulado por el artículo 317 del referido Estatuto Municipal;

b) Contra la Ordenanza fiscal de cada exacción o carga municipal, dispuesto por el artículo 322 del propio Estatuto;

c) Contra el Presupuesto o sea contra la relación de gastos e ingresos durante el ejercicio económico regulado por el artículo 301 del propio Estatuto; y finalmente

d) Contra lo relativo a la aplicación y efectividad de las exacciones municipales, y por tanto, contra el señalamiento individual, de las cargas municipales cuyo recurso indicó el artículo 327 del mismo texto legal.

Estos cuatro recursos, en el fondo, son los mismos establecidos en la legislación que precedió al Estatuto Municipal, más el relativo a las Ordenanzas fiscales, ya que, tales Ordenanzas, vinieron a nuestra legislación Municipal con la promulgación de la Ley sustitutiva del impuesto de Consumos de 12 de junio de 1911, y más concretamente aún, por el artículo 119 de su Reglamento de 29 del propio mes y año.

Estos cuatro recursos en materia económico municipal contenidos en el dicho Estatuto, en la práctica, han ofrecido serias dificultades en cuanto al exacto ámbito de cada uno de ellos, el cual ha sido fijado por el Tribunal Supremo con bastante acierto y fortuna en sus sentencias de fecha, 30 de julio de 1928) «Gaceta» del 15 de noviembre de 1929), 4 de julio de 1929 («Gaceta» del 31 de julio de 1930); 25 de mayo de 1940, 8 de noviembre de 1945 y finalmente la del 28 de septiembre de 1947; cuyo contenido debe ser forzosamente conocido y examinado por el contribuyente si no quiere exponerse a errar el procedimiento a seguir en sus reclamaciones, ya que, toda falla en este sentido, implica decaimiento de su derecho, la pérdida de

su acción, siendo en este sentido muy interesante la declaración contenida en la sentencia del Tribunal Supremo de fecha 27 de junio de 1908 («Gaceta» del 24 de agosto del siguiente año) según la cual cuando hay un término señalado para el ejercicio de un derecho su transcurso trae consigo la pérdida del mismo, doctrina que se inspira en el contenido del artículo 94 de la Ley que regula la jurisdicción contencioso administrativa de 22 de junio de 1894, el cual, además, ha sido también adoptado en una Orden de la Presidencia del Gobierno de fecha 23 de julio de 1948 (*B. O. del E.* del día 28) resolviendo un recurso de agravios al amparo de la Ley de 18 de marzo de 1944, que restableció el recurso dicho contra resoluciones de la Administración central.

El último de los indicados cuatro recursos, que constituye el objeto del presente estudio, y según se ha indicado, fué establecido por el artículo 327 del Estatuto Municipal cuyo artículo dispuso que todas las reclamaciones sobre aplicación y efectividad de exacciones municipales, tenían carácter económico administrativo a los efectos del procedimiento, debiendo entender en ellas, el llamado Tribunal de Arbitrios, que, posteriormente fué sustituido por el actual Tribunal Económico administrativo, creado por el Real Decreto de 16 de junio de 1924.

Dicho Decreto en fuerza del párrafo segundo de su artículo primero, confió esta clase de reclamaciones al mencionado Tribunal, que si bien está constituido por cuatro miembros: el Delegado de Hacienda, como Presidente; el Interventor provincial, el Jefe de la Dependencia a que corresponde el asunto, más un Abogado del Estado como Secretario, de hecho tiene muy poco de Tribunal, ofreciendo el carácter de un juzgador unipersonal.

El sistema de cuaternidad, en orden a las reclamaciones a interponer en materia económico municipal, ha sido totalmente incorporado al nuevo y vigente régimen, al promulgarse el Decreto de Ordenación de las Haciendas locales de 25 de enero de 1946; en cuanto a la Imposición por el artículo 269; en orden a las Ordenanzas fiscales por el mismo artículo; en lo

relativo a la totalidad del presupuesto por el artículo 227; y, finalmente, en lo relativo a la aplicación y efectividad de tributos, por el artículo 273.

III

El Estatuto Municipal, al encomendar a los Tribunales dichos, de lo económico administrativo, la reclamación sobre aplicación y efectividad de exacciones municipales, nada dijo con referencia a si procedía o no a manera de trámite previo, al acceso al dicho Tribunal, el recurso de reposición.

Es de tener en cuenta que dados los términos en que el Estatuto Municipal, por medio de su artículo 255, introdujo el recurso de reposición en materia municipal, no resulta que sea aplicable a la parte económica del mismo, y sí tan solo a la gubernativa.

Así fué reconocido por sentencia del Tribunal Supremo de fecha 8 de abril de 1929 («Gaceta» del 10 de julio de 1930) y más posteriormente por la de 15 de octubre de 1941, criterio que perduró incluso después de promulgada la vigente Ley Municipal de 31 de octubre de 1935, a pesar de que el recurso de reposición establecido en su artículo 218 de esta Ley, su alcance es mucho más genérico que el del artículo 255 del Estatuto Municipal.

Pero a pesar de ello la indecisión quedó en pie y sin resolver.

Puso, acertadamente, fin a estas imprecisiones el Decreto de Ordenación de las Haciendas Locales, al declarar en su artículo 273 que en las reclamaciones sobre aplicación y efectividad de exacciones que tienen carácter económico-administrativo el recurso de reposición es potestativo y que, por tanto, está en la facultad del contribuyente el utilizarlo o dejarlo de utilizar.

Esto está claro, pero con el laconismo del precepto quedó planteada una nueva e importante duda, consistente en determinar cuál era el verdadero recurso de reposición utilizable para el caso de que el contribuyente lo quisiera utilizar; si el recurso

normal general y corriente en materia municipal, regulado por el artículo 218 de la vigente Ley Municipal de 31 de octubre de 1935, o bien aquel otro recurso de reposición previo a las reclamaciones económico-administrativas, estructurado, con carácter general, por el artículo 5.º del Reglamento de Procedimiento en las reclamaciones económico-administrativas de 29 de julio de 1924, según redacción dada al mismo por el Decreto de 4 de agosto de 1934, que modificó varios artículos de dicho Reglamento, además de adicionarle el 118.

Por tanto, lo que hizo este artículo 273 fué dejar bien sentado que el recurso de reposición en lo municipal era voluntario, tal como ya venía establecido en la primitiva redacción del artículo 5.º del mencionado Reglamento, pero dejó al olvido un punto tan importante como lo es el referente a cuál de los dichos recursos de reposición debía atemperarse el contribuyente.

Ante el silencio del legislador en una cosa tan esencial, que muy bien hubiera podido definirse al redactar el artículo 273 del Decreto vigente de 25 de enero de 1946, se produjo la perplejidad acabada de indicar.

Si los actos administrativos de los Ayuntamientos, relativos a la aplicación y efectividad de los tributos, según el repetido artículo 273, tienen carácter económico-administrativo *a los efectos del procedimiento*, cuyo procedimiento no es otro que el contenido en el Reglamento de 29 de julio de 1924, y este Reglamento, en su artículo 5.º, modificado por el Decreto de 4 de agosto de 1934, regula el recurso previo de reposición, *también con carácter potestativo por parte del contribuyente*, todo esto induce a creer que el recurso de reposición utilizable es el del artículo dicho 5.º y no el general de la Ley Municipal.

IV

Sin embargo, dejando de lado la primera impresión que la materia produce, y después de un cuidadoso examen de la misma, se llega a la solución totalmente contraria, o sea que el

recurso de reposición utilizable en orden a las reclamaciones económico-administrativas contra exacciones municipales es el general de la Ley Municipal, de 31 de octubre de 1935.

Es por las siguientes razones:

En primer lugar, por cuanto el mecanismo del recurso de reposición, regulado por el artículo dicho 5.º del Reglamento de 29 de julio de 1924, es de muy difícil aplicación al funcionamiento de la Administración municipal, totalmente distinta de las dependencias de la Hacienda Pública.

Según el Reglamento de Procedimiento, en las reclamaciones económico-administrativas, ante la existencia de un acto administrativo, el contribuyente podrá constituirse en la oficina correspondiente para que se le pongan de manifiesto los fundamentos y datos que hayan sido tenidos en cuenta para la creación del acto administrativo, pudiendo ante la autoridad o funcionario que lo hubiere dictado formular recurso de reposición dentro del término de ocho días, el cual puede ser verbal o escrito; y hecho esto, dicha autoridad o funcionario debe resolverlo en el mismo acto de la interposición o en término de tres días improrrogables, entendiéndose desestimada la reposición por el transcurso de este plazo sin haberse dictado resolución; y aun dentro de este término tan perentorio de tres días, debe pasar el expediente a Intervención si se estima que el acto administrativo puede ser modificado.

El contribuyente, por su parte, dentro del quinto día de haber formulado recurso de reposición, viene obligado a presentarse a la oficina de interposición del recurso para que pueda serle notificado el fallo, teniéndole por notificado si no se presenta.

Todo este mecanismo es absolutamente inaplicable a los Ayuntamientos, cuyo funcionamiento es totalmente distinto del de las oficinas de Hacienda.

En lo Municipal, el acto administrativo no puede producirlo ni modificarlo ningún funcionario, ya que tal acto administrativo, base indispensable de la reclamación económico-administrativa, sólo puede producirse de dos maneras: por acuerdo del Ayuntamiento, o bien por la terminación de la exposición

al público de la matrícula o padrón, tal como determina el artículo 56 del Reglamento de Procedimiento Municipal, de 23 de agosto de 1924.

Y si el acto administrativo sólo se puede producir en una de las dos dichas formas, es evidente que en vía de reposición no puede ser modificado por la presentación del contribuyente ante las oficinas municipales, y mucho menos dentro del término perentorio de tres días, so pena de que el Ayuntamiento estuviese constantemente en funciones para resolver los recursos de agravios.

En segundo término, no puede tener aplicación el recurso de reposición regulado por el artículo 5.º del Reglamento de Procedimiento en las reclamaciones económico-administrativas que hacen referencia a las exacciones municipales, por la razón de que no pueden sostenerse, aparte lo acabado de indicar, que en su integridad rija dicho Reglamento en la mencionada clase de reclamaciones contra las exacciones municipales, pues lo cierto es que algunas de las prescripciones de tal Reglamento ceden ante la existencia de normas jurídicas específicas que rigen para el normal desenvolvimiento de la vida municipal, por ser cosa sabida que las leyes particulares se sobreponen a las generales.

Así sucede, por ejemplo, con las Ordenanzas fiscales, cuyos preceptos prevalecen en contra de lo dispuesto en aquel Reglamento, según así, terminantemente, lo declara el párrafo primero del artículo 57 del Reglamento de Procedimiento Municipal, de 23 de agosto de 1924, y sentencias del Tribunal Supremo de fechas 30 de junio de 1945 y 2 de diciembre de 1948.

Finalmente, y en tercer lugar, existe otra poderosa razón jurídica que impide sostener la vigencia del recurso de reposición contenido en el Reglamento de 29 de julio de 1924 en las reclamaciones contra exacciones de tipo municipal.

En lo municipal hay acto administrativo en el orden tributario, como en todos los demás órdenes a que se extiende la esfera de acción de los Ayuntamientos, cuando éstos se han pronunciado, *en definitiva*, con referencia a determinada exacción.

Ha dicho el Tribunal Supremo, por sentencia de fecha 26 de octubre de 1944, que tiene su precedente en anterior sentencia de 23 de febrero de 1935, que la verdadera naturaleza del acto administrativo consiste *en ser la base* necesaria de reclamaciones, y para que exista es preciso que por parte de la Administración se crea, reconozca, modifique o extinga *una situación jurídica, subjetiva*.

Siendo esto así, hay acto administrativo base de la reclamación económico-administrativa cuando han transcurrido los quince días que para poder formularla señala el artículo 56 del Reglamento de Procedimiento Municipal, de 23 de agosto del año 1924, en cuyo caso resulta que el Ayuntamiento ya se ha definido.

Pero en el caso de que en el transcurso de dichos quince días el contribuyente utiliza el recurso de reposición, el acto administrativo no se produce por la razón de que el Ayuntamiento tiene nuevamente que definirse expresa o tácitamente con referencia a tal recurso, lo cual quiere decir que en este caso de utilizarse la reposición, la materia sigue teniendo estado *en el ámbito municipal* y, por tanto, el recurso de reposición procedente no puede ser otro que el propio del procedimiento municipal, o sea el del artículo 218 de la Ley Municipal de 31 de octubre de 1935, que se interpone dentro del término de quince días a partir del siguiente al en que el Ayuntamiento haya adoptado un acuerdo de aplicación y efectividad de exacciones municipales o bien a partir del siguiente en que haya terminado la exposición al público del padrón o matrícula, cuando se trate de exacciones que se fijan por este sistema.

Entonces es cuando el Ayuntamiento se ha pronunciado en definitiva con referencia a la reclamación y, por tanto, en este caso ya existe «acto administrativo» base de la reclamación económico-administrativa y el asunto objeto de la reclamación entra de pleno en el ámbito del procedimiento económico-administrativo, resuelto en reposición.

En cuanto a esta materia no se ha definido el Tribunal Supremo, pero en una sentencia del mismo, de fecha 11 de febrero

de 1949, que hace referencia a una reclamación económico-administrativa, vemos cómo al hacerse reseña en la misma de los antecedentes se consigna que el recurso de reposición que se utilizó fué precisamente el del artículo 218 de la Ley Municipal, sin que a ello formule reparo alguno, de defecto procesal, la mencionada sentencia.

FERNANDO SANS BUIGAS