

## Las Contribuciones especiales municipales en la nueva Ley de Régimen Local

La importancia, cada día mayor, del tipo de exacciones municipales comprendidas bajo la denominación y el concepto jurídico-fiscal de Contribuciones especiales justifica el cuidadoso celo con que el legislador vigila la aplicación por las Entidades locales de los preceptos de derecho positivo que las regulan, en evitación de que sean adulterados, no ciertamente con deliberado propósito de infringir la Ley, pero sí muchas veces por la necesidad de imprimir una convencional interpretación a la misma que permite allegar al Erario local aportaciones tanto más amplias cada día cuanto que constantemente se eleva el coste de las obras, de las instalaciones y de los servicios para cuya ejecución, realización y prestación se halla en principio establecida la imposición de aquel género de tributos.

Casuísticamente se hallan establecidos en la legislación municipal desde el Estatuto de 1924 las obras, las instalaciones y los servicios que motivan la imposición de esta clase de exacciones, no ya facultativamente, sino de un modo preceptivo y obligatorio, según han venido determinando, a partir de aquella fecha, los artículos 533 del propio Estatuto, 159 del Decreto provisional de 25 de enero y 576 de la novísima Ley de Régimen Local, en esencia idénticos todos ellos entre sí, y los dos últimos incluso en su redacción. Y es de notar que la discrepancia que dentro del Estatuto se podía apreciar en la redacción de sus artículos 332 y 533, el primero de los cuales establecía la imposición de las Contribuciones especiales como potestativa y el segundo como obligatoria, ha desaparecido en la nueva Ley, cuyos artículos 451 y 576 son

coincidentes en establecer aquella imposición de modo inexcusable y forzoso.

Nada más justo y equitativo que esta exigencia, habida cuenta de que las Contribuciones especiales constituyen una fuente de ingresos de Derecho público exigible a aquellas personas naturales o jurídicas que obtienen un beneficio o logran una mejora en sus propiedades inmuebles como consecuencia inmediata de la realización de determinadas obras públicas, en este caso municipales, o con ocasión del establecimiento de ciertos servicios de esta naturaleza.

\* \* \*

Algunas importantes modificaciones son de apreciar en esta materia de Contribuciones especiales en la novísima Ley, respecto de sus precedentes. Concretamente, hoy nos sugiere el presente comentario la supresión en aquélla de los preceptos contenidos en el inmediato precedente, el Decreto de 25 de enero de 1946, bajo los artículos de que seguidamente nos ocupamos.

\* \* \*

El Decreto de 25 de enero de 1946, al establecer las normas generales de aplicación de las Contribuciones especiales (Párrafo I del Capítulo III, Sección segunda, Título Primero), fijó en su artículo 37 la relación de documentos cuya confección señalaba como preceptiva para los Ayuntamientos, siempre que éstos hubieran de realizar obras, instalaciones o servicios determinantes de la imposición de Contribuciones especiales. Con ello, el Decreto, incardinando este precepto entre aquellas normas generales, resumió, con este carácter de generalidad, los establecidos en los artículos 350 y 357 del anterior Estatuto para los diferentes casos de imposición de Contribuciones especiales motivada por aumentos determinados de valor, o por los demás conceptos, respectivamente. Salvo la opinión que personalmente pueda sustentarse en orden a la sistemática, es evidente que desde el punto de vista sustantivo el criterio que presidió este extremo fué el mismo en el Estatuto y en el Decreto provisional de Haciendas locales.

En cambio, la novísima Ley de Régimen Local, no contiene disposición alguna análoga o semejante a las contenidas en los comentados artículos de sus precedentes legales, por lo que, parece que necesariamente se está en el caso de estimar que ha desaparecido para los Ayuntamientos la obligación de confeccionar la serie de documentos que aquellas disposiciones establecieron como preceptivos en los expedientes administrativos originados por los diferentes supuestos de imposición de Contribuciones especiales.

No puede desconocerse la importancia de la modificación que con esta supresión se introduce por la nueva Ley. Se hacía posible, conforme al derecho anterior, al contribuyente afectado por la especial, llegar a conocer en su menor detalle los elementos y antecedentes de todo orden en que la Administración municipal había tomado pie, no sólo para adoptar el acuerdo de imposición de la Contribución en cada caso, sino también el presupuesto y plan de ejecución de la obra, de la instalación o del servicio, los auxilios o subvenciones con que para ello se contara, el nombre y razón de inclusión entre los contribuyentes de cuantos así figuraran comprendidos en la lista correspondiente, la suma total a que ascendiera la Contribución, las bases para su distribución, las cuotas individuales, las exenciones procedentes, etc.

Todo esto ha desaparecido en el texto articulado de la nueva Ley de Régimen Local. Pero, ¿debe entenderse, por virtud de esta supresión, que sea lícito suprimir, a su vez, la constancia de estos extremos en el expediente administrativo propio de la exacción en cada caso concreto en que ésta se imponga y haya de exigirse? ¿Puede estimarse que, de este modo, se ha cerrado al contribuyente la puerta para conocer todos estos importantes extremos y formular las reclamaciones que considere de lugar? Creemos que no y procuraremos razonar nuestra opinión.

\* \* \*

Con las limitaciones que en orden a su volumen total en función de la clase y del coste de la obra, de la instalación o del servicio fijan los oportunos artículos de la Ley para cada tipo de Contri-

bución especial, es claro que al ser derramado aquel volumen total entre los contribuyentes obligados, nos hallamos en presencia de una exacción que se hace efectiva en auténtico y típico régimen de cupo, toda vez que, conocido y predeterminado aquel total, las cuotas individuales quedan fijadas por la conjunción de dos elementos, a saber: la base y el módulo aplicable a ésta, módulo que varía según la cifra total a cubrir. Ahora bien, para que el contribuyente pueda llegar a tener la doble seguridad de que este módulo, determinante con la base de cada cuota individual, es el justo, y de que con la suma de las cuotas individuales se cubre, como máximo, la cifra total exigible en los límites de la Ley como aportación o contribución especial, necesariamente tienen que obrar en el expediente los antecedentes auténticos que acrediten el coste total de la obra, de la instalación o del servicio; las aportaciones de tipo voluntario con que en forma de subvención o auxilio o donativo u otra cualquiera cuente el Ayuntamiento, porque ésta será cifra deducible del total exigible a los contribuyentes especiales. Como tendrá también que conocerse si entre los contribuyentes están todos los obligados y si sus cuotas han sido fijadas en función de la misma base y del mismo módulo para todos; si se han tenido en cuenta las exenciones procedentes y cómo ha operado su volumen en el cálculo del total de la Contribución, etcétera. En una palabra, siempre subsistirá—a pesar de la supresión en la Ley, de los preceptos expresos que a ello hacían referencia en las anteriores—el inexcusable deber de la Administración de facilitar al contribuyente los datos y antecedentes precisos para que le sea posible llegar a conocer si la cuota especial que se le exige es la que debida, justa y equitativamente le corresponde conforme a la Ley, haciéndole asimismo viable, cuando lo estime del caso, la interposición de las reclamaciones y de los recursos que considere prudente utilizar en uso de su derecho y en defensa de su interés, evitando, de otro modo, constituir al contribuyente en evidente estado de indefensión.

Así entendemos que debe ser, sin que pueda seriamente procederse de otro modo, a pesar de la supresión en la nueva Ley de los preceptos a que aludimos, existentes en el anterior estado de

Derecho, preceptos que acaso hayan sido reservados como propios de la reglamentación de la citada novísima Ley de Régimen Local.

\* \* \*

El artículo 37 del Decreto de 25 de enero contenía, en su párrafo segundo, un precepto enteramente nuevo en relación con sus precedentes legislativos, según el cual, una vez que la Administración municipal tenía formulados los documentos a que hacemos alusión en el extremo anterior, debía convocarse a los contribuyentes afectados a una reunión, cuyo objeto, a tenor del texto que la estableció, no resultaba muy claro, puesto que en ella podía llegarse a adoptar «los acuerdos convenientes, por mayoría absoluta del número de asistentes a la reunión».

Afortunadamente, este párrafo ha desaparecido en la nueva Ley, sin duda porque pudo comprobarse que en el breve tiempo que rigió vino dando lugar a contratiempos nacidos de su peligrosa y poco feliz redacción.

Como se trata de algo que ya ha desaparecido del régimen de Contribuciones especiales, no consideramos necesario extendernos en mayor comentario sobre ello; pero sí en apoyo de nuestra favorable opinión a su supresión, diremos que en algún caso se llegó a pretender por los contribuyentes que la facultad radicante en su Asamblea de adoptar esos «acuerdos convenientes», trascendía al consistorial de ejecución de la obra o de implantación del servicio que motivara la imposición, criterio desde luego totalmente inadmisibles, como lo entendió la jurisdicción contencioso-administrativa, abundando en la opinión de la Corporación, por oponerse a las facultades propias de ésta contenidas en la Ley Municipal de 1935, vigente a la sazón. No puede pretenderse que las atribuciones de los contribuyentes, individual ni colectivamente, llegaran a invadir las privativas de la Corporación municipal; pero no puede desconocerse que la redacción del párrafo segundo del artículo 37 del Decreto de 1946 era tan poco afortunada que, manejando el precepto con cierta habilidad, hacía posible la discusión que, trascendiendo a la interposición de recursos, dificultaba, entorpecía la marcha municipal, siquiera fuera de esperar desde el

primer momento el total fracaso de aquéllos. Es, pues, evidente el acierto con que se ha procedido al suprimir en la novísima Ley de Régimen Local aquel precepto confuso y peligroso.

\* \* \*

En materia de reclamaciones y recursos en orden a la imposición de Contribuciones especiales, a diferencia de lo que el Estatuto de 1924 establecía en sus artículos 351 y 357, el Decreto de 1946 omitió en absoluto toda disposición en orden a los extremos sobre los cuales fuera dado a los interesados impugnar los acuerdos municipales relativos a la imposición de Contribuciones especiales. Y pudiera pensarse que la novísima Ley, al suprimir el trámite de exposición a los interesados de la documentación a que antes nos hemos referido, por no declararla preceptiva, impide a los contribuyentes toda reclamación.

Estimamos que no es así, toda vez que las resoluciones que los Ayuntamientos adopten en relación con la imposición y exigencia de Contribuciones especiales han de revestir la forma de acuerdos, en todo caso sujetos al régimen jurídico que, con carácter de generalidad para todos ellos, establece la nueva Ley en el Título quinto de su Libro tercero, de tal modo que contra aquéllos podrá siempre interponerse los diferentes recursos que la propia Ley regula. No ha descuidado la nueva Ley la debida protección al derecho del particular en lo relativo a las Contribuciones especiales, más bien, simplificando y unificando los procedimientos de impugnación de los acuerdos municipales, ha suprimido preceptos singulares contenidos en las anteriores leyes para este género de exacciones, no siempre redactados con acierto, y que resultaban superfluos, habida cuenta de que en el propio Cuerpo legal se hallan previstos y regulados, como ya lo estaban en los anteriores, la posibilidad de cualquier reclamación y el proceso a que ha de sujetarse, cuando el contribuyente estime que en los acuerdos municipales de su razón concurren vicios que envuelvan una extralimitación o una violación de los preceptos legales cuya observancia es preceptiva. Pero sin que sea posible manejar en aquellas reclamaciones preceptos de dudosa interpretación determinantes de

un entorpecimiento en la vida municipal que debe caracterizarse por su dinamicidad en la ejecución de obras, en la realización de instalaciones y en la prestación de servicios propios y necesarios para la municipalidad.

\* \* \*

Como resumen de todo lo anterior y con referencia a cada uno de los tres extremos que motivan este comentario, opinamos que, conforme a la novísima Ley, no debe pretenderse la supresión en los expedientes de contribuciones especiales de los datos fehacientes y precisos para la determinación y conocimiento por los contribuyentes de la suma total a cubrir mediante tal tributo y para la fijación de cada cuota individual. Que toda reclamación que por los contribuyentes pueda llegar a formularse con motivo de la imposición de una Contribución especial es admisible siempre que se contraiga y limite a los extremos regulados por los artículos 451 al 472 de la citada novísima Ley. Y que el trámite de estas reclamaciones y de los recursos a que puedan dar lugar tiene necesariamente que encajarse en los preceptos establecidos en el Título quinto del Libro tercero de la misma.

MANUEL GONZÁLEZ-SIMARRO Y LÓPEZ,  
Interventor del Ayuntamiento de Logroño