

JURISPRUDENCIA

HACIENDAS LOCALES

1. Arbitrio de «plus-valía». Plazo de vigencia del índice de valoraciones.

Un aspecto de interés en el índice de valoraciones que a los efectos del arbitrio sobre el incremento del valor de los terrenos están obligados a señalar los Ayuntamientos, es tratado en la sentencia de 4 de junio de 1951.

Dichos índices, cuyo origen arranca del Real Decreto de 3 de noviembre de 1928 y al que se refiere el artículo 509 de la novísima Ley de Régimen Local, deben fijarse cada tres años, conforme a los preceptos mencionados. La materia litigiosa, en el pleito terminado por la sentencia que comentamos, la constituía la determinación de las facultades de la Corporación municipal en punto a señalar el momento inicial de vigencia de cada uno de los índices que apruebe al repetido fin. El Ayuntamiento contendiente entendía que habiendo finalizado la vigencia del índice anterior en 31 de diciembre de 1941, podía considerarse prorrogado el mismo durante el año 1942 sin perjuicio de que la Corporación aprobara válidamente un nuevo índice cuya vigencia se extendiera desde 1.º de enero de 1943 a 31 de diciembre de 1945. Resultaba así que el particular reclamante venía obligado a satisfacer la plusvalía resultante de ambas valoraciones aunque la primera transmisión se hubiese verificado en el mes de diciembre de 1942 y la segunda hubiera tenido lugar en el mes de enero de 1943, con un intervalo de veinticinco días aproximadamente.

El acuerdo municipal fué revocado por el Tribunal Provincial Económico Administrativo, cuya decisión fué confirmada por el Tribunal Contencioso Administrativo de la provincia fundado en razonamientos que el Tribunal Supremo acepta íntegramente.

En los considerandos, hechos suyos por el Supremo, se parte de la redacción del texto del artículo 5.º, letra d) del Real Decreto ya referido de 3 de noviembre de 1928, que utiliza la locución «deberá» fijarse cada tres años los tipos unitarios del valor corriente en vigor de los terrenos enclavados en el término municipal, expresión que literalmente reproduce el artículo 509 de la Ley de Régimen Local. De dicha expresión se sigue, según el Tribunal, que fijados los valores legalmente en determinada anualidad deberán regir indefectiblemente de derecho durante el trienio, hállese consignado o no expresamente en el acuerdo aprobatorio, de tal manera que no es dable que la prórroga de un índice de valoraciones ya caducado pueda limitarse arbitrariamente por el Ayuntamiento a un solo año, sino que, establecida dicha prórroga, su vigor ha de ser precisamente de tres años, conforme señala la ley.

La declaración es importante porque el índice de valoraciones fijado en 1942 había sido ya aprobado por el Delegado de Hacienda, a cuya aprobación niega virtualidad el Tribunal para convalidar la infracción legal cometida por el Ayuntamiento, al limitar por sí, y sin aprobación superior, la vigencia de un índice, siquiera fuera prórroga del anterior, a un solo año.

2. *Imposición de exacciones. Impugnación de las aprobadas con condición. Procedimiento.*—Plantea la sentencia de 18 de junio de 1951 la interesante cuestión de la separación entre el acto de exposición al público de un presupuesto municipal, y el de creación en el mismo de determinada exacción, todo ello a efectos de discriminar debidamente el procedimiento de impugnación pertinente en cada caso. Claro es que aquella separación sólo puede ser teórica (aunque tenga importantes consecuencias de orden procesal), por cuanto que pueden tener lugar simultáneamente los acuerdos de imposición de la exacción y el de aprobación del presupuesto en el cual figure aquella incluida, posibilidad que reconoce la sentencia que comentamos; pero aunque así sea, declara ésta que, siendo indiscutible que lo que se pone en tela de juicio no es el presupuesto, sino la inclusión de un arbitrio en él, no puede prevalecer la tesis de que el procedimiento de impugnación sea el establecido para los presupuestos, sino que ha de seguirse el señalado para impugnar la imposición de exacciones, quedando así sentado, en frase de la propia sentencia, «la posibilidad genérica de impugnar la implantación de un arbitrio con ocasión de quedar expuesto el presupuesto donde se revele el acuerdo municipal de prevalecerse de él».

Consiguientemente, el Tribunal Supremo reconoce que obró dentro de su competencia el Ministerio de Hacienda al resolver en alzada la reclamación de un particular que estimó lesionado su derecho por la decisión dada al recurso que formuló anteriormente ante el Delegado de Hacienda de la provincia respectiva contra la imposición de la exacción, pues el recurso ante el Ministerio sólo hubiese sido extemporáneo si se tratara de aprobación del presupuesto municipal, toda vez que contra ésta procedería recurso en única instancia ante el Tribunal Económico Administrativo Provincial, según el artículo 660 de la nueva Ley de Régimen Local (1).

(1) Hay que advertir a este respecto la importante innovación introducida por la Ley de Bases de Régimen Local de 17 de julio de 1945, contenida en el art. 232 del Decreto de Ordenación provisional de las Haciendas Locales de 25 de enero de 1946, y recogida ahora en el 660 del novísimo texto articulado de 16 de diciembre de 1950, innovación que también es objeto de examen en la sentencia a que venimos refiriéndonos. En efecto, así como el Estatuto municipal señalaba que contra las decisiones de los Delegados de Hacienda en materia de presupuestos municipales se daba recurso contencioso administrativo ante el Tribunal provincial en única instancia (art. 302) los nuevos preceptos, a que acabamos de referirnos, establecen la posibilidad de recurrir contra los acuerdos de los Delegados ante el Tribunal Económico Administrativo Provincial, «cuyo fallo será inapelable». El alcance de esta última expresión ha quedado desvirtuado, al decir de algún comentarista, por la sentencia de 18 de marzo de 1950, según la cual esa inimpugnabilidad se refiere sólo a la vía gubernativa, sin ser obstáculo a que se inicie luego la vía jurisdiccional me-

Pero el punto de más interés, a nuestro juicio, en la repetida sentencia de 18 de junio, es el que se refiere a la posibilidad de impugnar un arbitrio que haya venido exigiéndose en ejercicios anteriores. Nuestra Jurisprudencia Contencioso Administrativa ha observado un criterio negativo bastante uniforme, hoy ratificado, si quiera sea indirectamente, por el artículo 696 de la Ley de Régimen Local, pues disponiéndose en éste que las ordenanzas de exacciones pueden regir indefinidamente, resultará que, una vez aprobadas, no será viable recurrirlas en ejercicios sucesivos en tanto se mantengan inalteradas, de donde se infiere el importante principio de que la condición resolutoria que afectase a la vida de la exacción debió consignarse en el acto de su creación, pues de otra manera no es factible invocar luego el cumplimiento de la repetida condición.

En el caso concreto a que se alude en la sentencia, se puntualizó que la exacción «quedaría sin efecto en cuanto desapareciera en el presupuesto ordinario del Ayuntamiento el déficit procedente del pago de intereses de los empréstitos hasta aquel momento realizados para llevar a cabo reformas urbanas». Como se dice en los fundamentos del fallo a que venimos refiriéndonos, «esta singular condición quedaba así enlazada con las cifras del presupuesto, y explicaba que el único instante adecuado para iniciar la impugnación del arbitrio fuera aquel en que se conocieran las cifras del mismo», por lo que «en cada nuevo presupuesto venía a quedar otra vez planteada la discusión original sobre la posibilidad de tener por incorporada la exacción al grupo de las permitidas».

Puede decirse, por tanto, que en el caso discutido nos hallamos en presencia de un acto administrativo sujeto a condición resolutoria, aunque cabría dudar si era más propiamente un plazo indeterminado (*dies certus an et incertus quando*, como dicen los civilistas) o una «presuposición» (2); pero la denominación técnica es indiferente a nuestro propósito, pues lo que nos interesa resaltar es la posibilidad de que el caso pueda darse en la realidad jurídica.

3. Impuesto de «plus-valía». Afecto a los terrenos, no a los edificios.—La sentencia de 17 de octubre de 1951 delimita el concepto de base impositiva en el llamado arbitrio de «plus-valía», aceptando los fundamentos del Tribunal provincial, en los cuales se afirmaba que «con arreglo al artículo 442 del Estatuto municipal será objeto del arbitrio de «plus-valía» el aumento que en un periodo de tiempo determinado experimente el valor de los terrenos sitos en el término municipal del Ayuntamiento de la imposición, no pudiendo por tanto considerarse como terrenos

dante recurso ante el Tribunal Contencioso-Administrativo. ABELLA afirma incluso que tal interpretación jurisprudencial va contra la doctrina «auténtica» expuesta por el Presidente de la Comisión de las Cortes que dictaminó el proyecto de Ley de Bases de 1945 (*Régimen Local*, 2.^a ed., Madrid, 1951, pág. 966). El tema se presta a interesante comentario, que aplazamos por ahora, aunque opinamos que en rigor científico no pueda calificarse de «interpretación auténtica» de una Ley las declaraciones parlamentarias, si quiera procedan de persona tan autorizada como el Presidente de la Comisión dictaminadora del proyecto.

(2) Para un examen más amplio de los caracteres de estas instituciones puede verse: FERNÁNDEZ DE VELASCO, *El acto administrativo*. Madrid, 1929, págs. 235 y siguientes.

los edificios a los mismos incorporados». Realmente, la interpretación del Estatuto municipal en este punto era incuestionable; pero las dudas surgieron al publicarse el Real Decreto Ley de 3 de noviembre de 1923, el cual dispuso que en las sucesiones directas entre padres e hijos, o entre cónyuges, la cuota exigible por este arbitrio no podría ser superior a la que por Impuesto de Derechos reales correspondieran «a cada uno de los bienes que integran la herencia». Planteóse entonces la cuestión de si con esa expresión de «bienes» había querido el legislador decir que la cuota por derechos reales que sirviera de tope fuese la recayente sobre el bien inmueble —comprendida la edificación— o si era preciso hallar la parte que correspondiera al solar para fijarla. La sentencia a que nos referimos (que es reproducción de otras como las de 4 de marzo y 26 de octubre de 1950) declara terminantemente que aquel Real Decreto-Ley «como disposición complementaria, dictada para el desenvolvimiento y ejecución del Estatuto municipal, no pudo introducir en la palabra *bienes* una modificación fundamental al artículo 442 del Estatuto, debiendo entenderse en este concepto jurídico incluidos tan sólo los terrenos».

Al recogerse el precepto en la nueva Ley de Régimen Local, se le ha dado una redacción que disipa todo asomo de duda al respecto, pues el párrafo segundo de su artículo 511 ha sustituido la palabra «bienes» por la más precisa, a este efecto, de «terrenos relictos».

4. *Plus-valía. Exención de los bienes parafernales.*—El alcance de la exención de este arbitrio en los casos de adjudicación de bienes de una comunidad, constituye objeto de la sentencia de 5 de julio de 1951. El artículo 424 del Estatuto municipal hablaba sólo de comunidad de bienes, sin prever el caso de adjudicación de bienes parafernales o en pago de dote inestimada, a la disolución de la sociedad conyugal. Ciertamente, y así lo reconoce el Tribunal Supremo, esos supuestos no implican la transmisión que determina el arbitrio; pero la verdad era que el texto legal no había tenido en cuenta la exención, aunque resultara patente del espíritu informador del arbitrio. De aquí que el Tribunal Supremo, si bien se pronunció en favor de dicha exención en este caso concreto, hubo de hacerlo apoyado en el texto de la ordenanza reguladora de la exacción aprobada por el Ayuntamiento. Problema idéntico fué resuelto por otra sentencia de nuestro Alto Tribunal que lleva fecha de 18 de noviembre de 1950.

Bajo la nueva Ley de Régimen Local ha quedado resuelto el problema con toda claridad, pues en su artículo 513 se consigna, de modo explícito, que no se considerarán transmisiones de dominio las aportaciones que se hagan al constituirse o disolverse la sociedad conyugal, por bienes privativos de los cónyuges.

RÉGIMEN JURÍDICO. PROCEDIMIENTO

1. *Actos discrecionales excluidos del recurso contencioso-administrativo.*—Se trata incidentalmente en la sentencia de 27 de junio de 1951 de un supuesto caso de ejercicio de facultades discrecionales —excluido, por tanto, de la posibilidad de ser impugnado en vía contencioso administrativa—, digno de examen por referirse a hipótesis poco frecuente, y porque si bien el Tribunal Supremo desestimó la excepción basada en la discrecionalidad del acto, los argumentos que sirvieron de base lógica a esa conclusión pueden suscitar algunas objeciones.

De los antecedentes de hecho, resulta que por un Juzgado de 1.ª Instancia se requirió a cierta Corporación municipal manifestase si se había interpuesto recurso contra acuerdo de la misma, por el que se declaraba en estado de ruina determinado inmueble destinado a vivienda, a lo que aquélla contestó, primeramente, que se había formulado recurso y, más tarde, que éste había sido desestimado y que el acuerdo de declaración de ruina era firme y ejecutivo. Contra esta última declaración recurrió el particular interesado ante el Tribunal provincial contencioso administrativo, pidiendo la nulidad del oficio o, en su caso, del acuerdo de que aquél fuese transcripción. A tal petición opuso la parte coadyuvante, entre otras razones, que se trataba de un acto de potestad discrecional. El Tribunal Supremo razona que «no puede sostenerse seriamente que al contestar oficialmente a un Juzgado sobre hechos concretos y de trascendencia absoluta para determinar la resolución de un pleito, el hacerlo en un sentido o en otro es un acto discrecional, sino que la contestación ha de ajustarse a la realidad, ha de someterse a las reglas primarias que imponen una leal veracidad, y si se falta a ésta se causaría un perjuicio en la vía administrativa al reclamante», cuyo remedio procesal se encuentra en un recurso contencioso administrativo. Del argumento transcrito se deduce, *a sensu contrario*, que dicho acto tiene carácter reglado, y ha de ser así porque de otra manera habría de declararse la incompetencia de la jurisdicción contencioso administrativa. por faltar el requisito del número segundo del artículo 1.º de la Ley orgánica de dicha jurisdicción, esto es, que se trate de resolución emanada de la Administración en el ejercicio de sus facultades regladas.

Aunque la conclusión del Tribunal sea justa, el camino lógico parece objetable como antes dijimos. pues una respuesta oficial, como la debatida, pudo ser verdadera o no, y lo último pudo obedecer a error o a falseamiento deliberado, pero la discusión de si es o no discrecional parece extemporánea. El error podrá pedirse que sea subsanado, y el falseamiento engendrará responsabilidad para el culpable de él, pero en tal momento no es dable una acción contencioso administrativa, si bien no se niegue la posibilidad de que surja de otros actos posteriores. En la sentencia que nos ocupa. el recurso es, en definitiva, rechazado, pero no por las razones que acabamos de exponer, sino porque se estimó que el oficio impugnado se ajustaba a la verdad.

2. *Supuestos en que se admite apelación.*—En la sentencia de 22 de octubre de 1951, al desestimar una apelación contra fallo dictado por el Tribunal provincial, con motivo de recurso del Ayuntamiento contra acuerdo de la Delegación de Hacienda, dictado al ser sometida a aprobación del mismo determinada ordenanza de exacciones, que había sido elaborada por la Corporación. se examinan los supuestos en que es admisible la apelación, y se declara que «la posibilidad de acudir en instancia de apelación se halla condicionada no sólo por razón de la cuantía litigiosa, sino también atendida la materia a que se refiere la controversia motivadora del pleito».

J. A. LARA POL