

REVISTA DE ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL

AÑO XI

NOVIEMBRE-DICIEMBRE 1952

NUM. 66

Reparos a la regulación de las contribuciones especiales en el nuevo Reglamento de Haciendas locales

La importancia que las contribuciones especiales tienen para las Haciendas locales aconseja que las normas que las regulen sean lo suficientemente claras y atinadas, para lograr la eficiencia de ese recurso al que tan vinculado se halla el progreso material de los pueblos. No es vieja la historia de este ingreso en la Administración local española, pero es, sí, espléndida. La bondad de las disposiciones legales, sean éstas del orden que sean, no depende de su raigambre en el tiempo, sino de su eficacia en la realidad, y no cabe duda que las que han dado vida a las contribuciones especiales no han podido ser de resultados más efectivos.

«La carencia de un sistema amplio y eficaz de contribuciones especiales—dice la exposición del Real Decreto de 31 de diciembre de 1917—tiene detenida la iniciativa de nuestros Ayuntamientos para gran número de obras y servicios municipales, cuyo coste ni debe ni puede gravitar sobre los contribuyentes por impuestos generales.» A partir de ese Decreto, que constituye la primera reglamentación de tal exacción, las contribuciones especiales se introdujeron rápidamente en los presupuestos de los grandes y medianos Municipios, pero no así en los de los pequeños, cosa que nada tiene de extraño si consideramos que en los núcleos de población reducida, tanto el beneficio especial que a personas o clases

determinadas proporcionan las obras, servicios o instalaciones que pueden dar origen a contribuciones especiales, como el aumento de valor que aquéllas produzcan, es muy relativo, ya que cualesquiera que sean las que el Municipio lleve a cabo, es difícil distinguir entre el beneficio especial que esta Ley exige para que nazca la obligación de contribuir y el interés general o público, pues las mejoras de cualquier índole llevadas a cabo en un pequeño pueblo favorecen a todo el vecindario, siendo difícil, de ordinario, determinar a quiénes benefician de modo especial, porque las consecuencias de las obras o servicios ejecutados se proyectan en un reducido radio, en el que, precisamente, se aglomera la convivencia vecinal. Y aunque, en efecto, pudiera concretarse que a una o a otra persona produjeren mayor ventaja, ocurre que en estos pueblos el gobierno municipal tiene un carácter patriarcal que preside cierto cooperativismo entre los habitantes, lo que hasta cierto punto veda imponer a una u otra persona sacrificios económicos extraordinarios que hayan de redundar en beneficio de todos, prefiriéndose que sea la comunidad la que los afronte, bien en los recursos del Erario municipal, bien con la prestación personal de todos para todos.

En cambio, en las poblaciones de cierta importancia son, como hemos expuesto, la palanca más formidable para promover el progreso urbano y dar cima a los grandes proyectos cuya realización exigen las necesidades de la ciudad moderna. Pero el ámbito de éstas no se extiende solamente a las obras de carácter urbano, puesto que pueden establecerse para la construcción de carreteras, ferrocarriles, embalses, canales, obras de irrigación, desecación, saneamiento y demás indispensables para la resolución de problemas de carácter sanitario, agrícola, industrial y de comunicaciones, esto es, todo cuanto tienda a fomentar la riqueza y prosperidad de los pueblos.

La realidad de lo que queda expuesto se evidencia ante la repercusión que las contribuciones especiales vienen teniendo en los Municipios de España, y de la que da idea los siguientes datos obtenidos de presupuestos de 1947, últimos que tenemos a la vista.

MUNICIPIOS		Total de sus presupuestos de ingresos	Consignación por contribuciones especiales
Hasta	1.000 habitantes	146.528.845,40	364.392,62
De	1.001 a 5.000	374.669.326,08	2.726.273,64
De	5.001 a 20.000	499.771.957,18	7.735.761,99
De	20.001 a 100.000	565.557.777,75	13.617.038,23
De	100.000 y más	931.372.573,72	6.089.048,52

La baja que el estado anterior acusa en los Municipios de más de 100.000 habitantes obedece a que algunos Ayuntamientos importantes en vez de aplicar contribuciones especiales por obras de ensanche, extensión o reforma interior, hicieron uso de la facultad concedida por los artículos 15 y 26 del Reglamento de Obras, Servicios y Bienes municipales de 14 de julio de 1924, procediendo a la expropiación de una faja paralela y adyacente a las vías y playas proyectadas, de 25 a 50 metros, que reparcelaron después y vendieron como solares, lucrándose de esta forma del incremento entre el precio de la expropiación y valor de tal inmueble una vez realizadas las obras. Otros realizaron sus obras, instalaciones y servicios al amparo de la Ley de Ensanche de 26 de julio de 1892, lo que impedía la imposición de contribuciones especiales.

Pero no es nuestro objeto al escribir estas cuartillas estudiar el proceso evolutivo de esta exacción municipal, ni ponderar su importancia, sino comentar las disposiciones sobre ella contenidas en el nuevo Reglamento de Haciendas locales, y de tal propósito vamos a ocuparnos.

• • •

El artículo 463 de la Ley de Régimen local preceptúa que están obligados al pago de las cuotas de las contribuciones especiales, salvo los casos de instalación, mejoras y entretenimiento de los servicios de extinción de incendios:

a) De las contribuciones impuestas por razón de explotacio-

nes industriales y comerciales, la persona o entidad por cuya cuenta y riesgo gire el negocio.

b) De las contribuciones impuestas por razón de los bienes, el dueño.

El artículo 16 del Reglamento de Haciendas locales de 4 de agosto de 1952 se propuso aclarar aquel precepto estableciendo que, a efectos del mismo, las contribuciones especiales recaerán directamente sobre las personas naturales o jurídicas que aparezcan en el Registro de la Propiedad como dueñas o poseedoras de los bienes inmuebles, o en el Registro mercantil o en la matrícula industrial como titulares de las explotaciones o negocios afectados por la mejora en la fecha de terminación de las obras o en la de comienzo de los servicios.

Se propuso aclarar, decimos, porque a nuestro parecer no lo consigue y antes bien torna más confusa la cuestión. Explicaremos por qué:

El referido artículo 16 hace recaer las contribuciones especiales directamente sobre las personas que aparezcan como dueños o poseedores en los documentos antes expresados *en la fecha de terminación de las obras o en la de comienzo de los servicios*, pero esto suscita varios problemas intrincados que es menester discernir.

En primer lugar, la expresión «dueños o poseedores» parece otorgar a las Corporaciones la facultad para dirigirse indistintamente contra unos u otros. Obsérvese que la Ley habla sólo de dueños. Ahora bien, tratándose de contribuciones por beneficios especiales, admitimos que pudiera ser procedente que la imposición recayera sobre el mero poseedor, porque en realidad es el que recibe el beneficio, al menos de modo inmediato; pero si la contribución se exige por aumento de valor, entonces debe ser el dueño el que haya de satisfacerla, porque en este caso las obras, instalaciones o servicios que motivan la exacción se traducen en un aumento de riqueza privada, en un incremento del patrimonio del propietario por el mayor valor que adquieren los inmuebles, y no parece justo que la imposición que grava precisamente este

enriquecimiento sea pagada por el poseedor, que nada se beneficia con él.

Pongamos un ejemplo para mayor comprensión: En una calle abierta y dotada de todos los servicios, la reparación o sustitución del pavimento o la mejora del alumbrado no produce lógicamente un aumento determinado de valor a los predios situados en la misma, pero sí un beneficio especial a sus poseedores o usuarios, sobre quienes en este caso deben recaer las contribuciones; pero si se trata de apertura de una calle, de la construcción de alcantarillado, del abastecimiento domiciliario de aguas, entonces es seguro que se produzca un aumento de valor en los inmuebles e industrias que aprovecha especialmente a sus dueños, que deben satisfacer esas contribuciones sin perjuicio de las que a los poseedores les corresponda pagar por lo que las obras, instalaciones o servicios tengan de beneficio especial para ellos, pues no debemos olvidar que ambas contribuciones pueden ser simultáneas (art. 462 de la Ley).

Tal como está redactado el artículo 16 resulta, como hemos dicho, potestativo para la Corporación exigir al dueño o al poseedor las contribuciones especiales de cualquier clase, y así como si las satisface el propietario, éste pudiera repercutirla sobre el poseedor, si es arrendatario, de acuerdo con la facultad que le concede el artículo 126 de la Ley de Arrendamientos Urbanos, tal como quedó aclarado por el Decreto de 26 de enero de 1951, si le fueran exigidas al poseedor a pesar de corresponder su pago al dueño, ¿cómo habría de resarcirse aquél de lo pagado ante la falta de preceptos determinantes de cuándo la obligación recae sobre uno y cuándo sobre otro?

* * *

Otro problema que plantea el artículo 16 del Reglamento de Haciendas locales afecta a la eficiencia de lo dispuesto en el número 2 del artículo 457 de la Ley, según el cual las cuotas por contribuciones especiales por obras e instalaciones se devengarán y serán exigibles periódicamente en la proporción que vaya requiriendo el gasto y en los plazos que señale el Ayuntamiento, por-

que si en efecto la contribución habrá de recaer sobre la persona que sea dueña o poseedora en la fecha de terminación de las obras o en la del comienzo de los servicios, ¿cómo es posible que la Corporación pueda exigir pagos parciales de las cuotas durante la ejecución de esas obras o instalaciones, si se ignora quiénes podrán ser los dueños o poseedores de los inmuebles o negocios afectados a la fecha de la terminación de las mismas?

El artículo 16, antes citado, enerva, a nuestro modo de ver, la virtualidad del artículo 457 de la Ley, pues no creemos que con la prescripción reglamentaria se quisiera establecer una diferencia entre quiénes están obligados al pago de las cuotas y sobre quiénes recaen éstas directamente, distingo que sólo pudiera conducir a determinar que el pago efectuado por aquéllos sería repercutible sobre éstos. Pero si tal fué el propósito, tenemos que reconocer que la expresión no fué afortunada, y nadie podrá obtener de la lectura del citado artículo 16, en la forma en que se halla redactado aun después de la oportuna rectificación, semejante conclusión, ya que si ese fuese el objeto perseguido, implicaría reserva de derechos privados que no puede establecerse en forma tan ambigua. Creemos más bien que tal como está redactado, ninguna Corporación logrará fácilmente hacer uso del beneficio que le concede el número 2 del artículo 457 de la Ley, de exigir en los plazos que al efecto señale devengos parciales, porque si lo intentara podría oponerse con éxito por los contribuyentes el poderoso argumento de que no habiendo terminado las obras o instalaciones motivo de imposición, faltaba la determinación del sujeto sobre que la exacción recae.

Tiene mucha importancia este aspecto de la cuestión en toda clase de presupuestos nutridos con contribuciones especiales, pero la tiene relevante tratándose de obras o instalaciones que producen aumento de valor, porque en este caso la imposición de estas contribuciones es obligatoria (arts. 451, núm. 2, y 576 de la Ley) y su importe puede alcanzar a cubrir el coste total de aquéllas, es decir, que la Corporación puede no aportar cantidad alguna para el gasto, al cual habrá de atenderse exclusivamente con contribuciones especiales, y si éstas no pueden hacerse efectivas hasta

la terminación de las obras por desconocerse hasta entonces quiénes puedan ser los dueños o poseedores de las fincas o negocios beneficiados, ¿cómo se atiende al pago de las certificaciones de obra realizada?

Es oportuno recordar que en la construcción de algunas obras se invierten años. Se abre una calle, pero luego es menester urbanizarla, dotarla de alcantarillado, pavimento, aceras, alumbrado, y no es posible lógicamente que el Ayuntamiento pueda permanecer todo ese tiempo sin hacer pago alguno al contratista, ya que lo corriente es que a medida que se va realizando obra vaya certificando de ella el director técnico de la misma y se vayan pagando tales certificaciones; pero tener que esperar para efectuar estos pagos a que las obras estén terminadas, encarecería el precio de éstas por exigir al contratista un desembolso considerable, del que habría de compensarse añadiendo al precio de ejecución el interés de ese desembolso, y como con frecuencia no habría licitadores en estas condiciones, tendría la Entidad que provocar la concurrencia de ellos, haciendo frente a esos pagos mediante la asignación de cantidad bastante para tal atención, lo que, en definitiva, equivaldría a un anticipo que no devengaría interés por no tratarse en realidad de un aplazamiento del pago de las cuotas. Y discuriendo en torno a este aspecto de la cuestión, cabría preguntar: ¿Son ejecutivos los expedientes de contribuciones especiales con cuotas que recaen sobre personas inciertas?

El número 2 del artículo 457 de la Ley de Régimen local está desde luego inspirado en un conocimiento exacto de la realidad y responde a una necesidad evidente. Reitera el principio establecido en el artículo 337 del Estatuto municipal, precepto éste que enmendó el error en que incurría el artículo 7.º del Real Decreto de 31 de diciembre de 1917, el cual establecía que las contribuciones especiales sólo eran exigibles desde la fecha en que se recibieran o inauguraran las obras o instalaciones. Pero el artículo 16 del Reglamento de Haciendas locales desvirtúa la finalidad de aquella disposición de la Ley haciéndola prácticamente inaplicable.

* * *

El artículo 16 a que nos referimos provoca también otra cuestión al no prever sobre quién recae la contribución cuando el inmueble no se halla inscrito en el Registro de la Propiedad. No es de pequeña monta este inconveniente, porque de todos es conocido que en algunas comarcas españolas, especialmente en las fuertemente minifundistas, la mayor parte de las fincas no tienen estado registral, se transmiten de unos a otros y de generación en generación por simples documentos privados que a lo sumo se presentan en la oficina liquidadora respectiva para el pago del impuesto de derechos reales, y ello constituye el único título de dominio; pues bien, llegado el caso, que habrá de ser harto frecuente, de que la finca no se halle inscrita, ¿sobre quién recaen las contribuciones especiales si nadie aparece como dueño en el Registro de la Propiedad?

Quiso el artículo que comentamos dejar aclarado un problema, acerca de cuya solución se habían suscitado dudas y opiniones bajo la legislación anterior, cual es el de determinar sobre quién recaía la obligación de pago de contribuciones especiales en el supuesto de que la persona que figuraba como contribuyente en el expediente hubiera enajenado la finca antes de haberse pagado el total de la cuota impuesta por razón de la misma, cuestión que hubimos de tratar en nuestra obra *Derecho Local de España*, a la vista de la sentencia del Tribunal Supremo de 15 de abril de 1946 y del artículo 463 de la Ley de Régimen local.

El criterio allí expuesto, aplicado por algunos Tribunales, nos parece el más conveniente para la Administración, a fin de evitar los riesgos de cuotas fallidas, que de otra suerte habrían de producirse. Con la doctrina del artículo 16 a que nos venimos refiriendo, aquel criterio carece de aplicación; pero se mantiene el principio de considerar como personal la obligación emanada de la imposición de contribuciones especiales, y aunque el pago queda asegurado con lo dispuesto en ese artículo, para que así sea tiene la Corporación que proceder con diligencia, porque si a los pocos días de terminarse oficialmente las obras o instalaciones vende el propietario la finca, pasando a estado de insolvencia, ¿quién responderá del pago?

* * *

Otra novedad aparece en las disposiciones generales que sobre contribuciones especiales se contienen en el Reglamento de Haciendas locales. Es la del artículo 18, al establecer que los documentos que habrán de integrar el expediente para la imposición de esas contribuciones, según los artículos 29 y 39, sustituirán a la Ordenanza fiscal cuando no existiere, lo cual equivale a sentar que se pueden imponer y cobrar contribuciones especiales sin previa ordenación, novedad desde luego que contradice el artículo 692 de la Ley de Régimen local, por cuanto éste dispone que cada exacción, excepto las multas, será objeto de una Ordenanza en la que se harán constar los extremos que dicho precepto expresa, algunos tan importantes que no quedan cumplidos con los documentos que habrán de integrar los expedientes. Pero no creemos que el supuesto que el artículo 18 prevé pueda darse legalmente, porque el artículo 691 de la Ley obliga a las Corporaciones locales a que «simultáneamente» con la imposición de exacciones aprueben las Ordenanzas para su aplicación, con el voto favorable de la mayoría absoluta de sus miembros, lo que lógicamente impide que pueda existir imposición de contribuciones especiales sin ordenación.

De prevalecer el precepto reglamentario que comentamos sobre el principio sentado en los artículos 691 y 692, es indudable que a ningún Ayuntamiento interesaría contar con Ordenanza para la exacción de contribuciones especiales, porque teniendo bastante con el expediente previsto en los artículos 29 y 39 del Reglamento, podía eludir fácilmente la larga tramitación de un expediente de Ordenanzas fiscales y la subsiguiente resolución del Delegado de Hacienda; pero la falta de esa ordenación requeriría que al expediente se llevaran aquellos principios esenciales para poder efectuar la percepción (art. 692 de la Ley), y para poder dar cumplimiento al número 2 del artículo 43 del Reglamento, que dispone que la falta de declaración global de primas recaudadas el año anterior por una Compañía de Seguros, podrá ser sancionada con multas en la cuantía que señalen las Ordenanzas.

* * *

Por último, y para terminar este pequeño estudio sobre las disposiciones que el nuevo Reglamento de Haciendas locales dedica a las contribuciones especiales, sólo nos resta decir que fué una lástima que no se rectificara en esa reglamentación un criterio que con gran perjuicio para la Administración local viene arrastrándose desde el Real Decreto de 31 de diciembre de 1917, a través del Estatuto municipal y del Decreto de Ordenación provisional de 25 de enero de 1946, y que mantiene en el Reglamento que estudiamos; nos referimos al contenido en el artículo 36 de éste.

«Cuando la reclamación versare sobre el incremento de valor —dice este artículo—, una vez admitida se suspenderá toda tramitación hasta que terminen las obras o instalaciones o comiencen a prestarse los servicios que motiven la contribución y el Ayuntamiento tase nuevamente las fincas con intervención del propietario.» Sabemos por experiencia las consecuencias que de esta disposición pueden derivarse. ¿Qué ocurre si todos los contribuyentes reclaman sobre el incremento de valor asignado en el expediente a sus fincas? La contestación es fácil: o el Ayuntamiento costea las obras de su peculio sin perjuicio de proseguir al término de las mismas el expediente y exigir en su día la aportación contributiva, o tiene que abandonar el proyecto. Nos parecería más acertado que cuando se produjera tal clase de reclamaciones prevaleciera provisionalmente la estimación de valores asignados por la Administración, sin perjuicio de la estimación definitiva que habría de practicarse en la forma expresada en el mencionado artículo 36, en el bien entendido que el Ayuntamiento vendría obligado a devolver lo ingresado en plazo de pocos días si esa estimación fuera favorable al reclamante, adoptándose todas aquellas prevenciones encaminadas a la efectividad de esta obligación para garantizar al contribuyente.

Y ya puestos a proponer reformas en la legislación reguladora de las contribuciones especiales, sentimos también que el nuevo Reglamento no marcara una diferencia concreta entre instalaciones y servicios, expresando lo que se entiende por unas y por otros, ya que el confusionismo a que se prestan ambos conceptos ha dado lugar a numerosas discusiones cuando se trató de apli-

car el artículo 337 del Estatuto municipal, el que, como el Decreto de 25 de enero de 1946 y número 2 del artículo 457 de la Ley de Régimen local, facultaban a las Corporaciones para exigir periódicamente, en la proporción que fuera exigiendo el gasto y en los plazos que acordara la Corporación, las cuotas de contribución por obras o instalaciones, pero no por servicios, las que sólo eran exigibles desde la fecha en que éstos comenzaran a prestarse.

ELÍAS BARROS