

La exención del Timbre de las Entidades locales y las actuaciones judiciales ^(*)

SUMARIO: I. *Introducción*. A. Los gastos del proceso. B. Las Corporaciones locales.—II. *La exención del timbre de las Entidades locales*. A. La exención del timbre en general. B. Requisitos de la exención.—III. *El timbre y las actuaciones judiciales de las Entidades locales*. A. El timbre y las actuaciones judiciales. B. La exención de las Corporaciones locales.—IV. *La doctrina del Tribunal Supremo*.

I. INTRODUCCIÓN

A) *Los gastos del proceso*.

1. Todo proceso—y el proceso administrativo no es una excepción—implica una serie de gastos, que variarán según la complejidad del mismo; en unos serán mínimos, y en otros fabulosos. Son gastos del proceso todas las inversiones económicas que tienen su causa en el proceso, bien mediata o inmediatamente (1). Estos gas-

(*) Se utilizan las abreviaturas siguientes:

LC = Texto refundido de la Ley de lo contencioso-administrativo, aprobado por Decreto de 8 de febrero de 1952.

LRL = Texto refundido de la Ley de Régimen local de 24 de junio de 1955.

LT = Ley reguladora del impuesto del timbre de 14 de abril de 1955.

(1) No es el momento de hacer un estudio completo de los gastos del proceso, que hago en otro lugar. Cfr. GONZÁLEZ PÉREZ, *La sentencia administrativa, Su impugnación y efectos*. Madrid, 1954, págs. 249-205.

tos son de naturaleza muy distinta. De aquí las diversas clasificaciones que de los mismos se han hecho. Entre nosotros se suele aceptar con bastante generalidad la que distingue tres categorías, según que constituya una obligación que pesa sobre las partes frente al Estado, frente a los componentes del órgano jurisdiccional o frente a los defensores de las mismas (2).

2. Los gastos frente al Estado lo constituyen las cantidades que los litigantes tienen que abonar, en concepto de tasas fiscales. Para hacerlas efectivas se aplica la Ley del Timbre del Estado, ya que el timbre sirve—como señala el art. 1.º, núm. 4.º, LT.—«como medio de realizar el precio de los servicios públicos en que así esté determinado legalmente y para el percibo de las exacciones que tengan prescrita esta forma de pago» (3). Y el artículo 97, párrafo primero, LC., dispone que «todas las actuaciones deberán escribirse en el papel sellado que prevengan las leyes y reglamentos, bajo las sanciones que en ellos se determinan» (4).

3. Sin embargo, existen excepciones de esta obligación de pagar las tasas judiciales, por utilizar los servicios estatales de Justicia. Podemos citar las siguientes:

a) En primer lugar, cuando se trata de uno de los procesos que se rijan por la regla de la gratuidad. En estos casos, en principio, ninguna de las partes está obligada a reintegrar las actuaciones judiciales, ni hacer el depósito de papel exigido por la Ley (artículo 97, párr. segundo, LC.). Ahora bien, si alguna de las partes es condenada en costas tendrá que pagar, además de lo que le corresponde por sus actuaciones, lo que debiera abonar en tal concepto la parte vendedora. Así se desprende del artículo 214, número 4.º, RC., al señalar que las costas consistirán en el reintegro, en su caso, «de todo el papel sellado de oficio empleado en las actuaciones» (5).

(2) GUASP, *Comentarios a la Ley de enjuiciamiento civil*. Madrid, 1943, I, páginas 1.181 y ss.

(3) Sobre hasta qué punto es admisible la expresión legal, cfr. GARCÍA DE ENTERRÍA, *La ordenación jurídica de los transportes madrileños*. Madrid, 1954, páginas 37 y ss.

(4) En igual sentido, art. 74, LT, al que después nos referiremos.

(5) Cfr. GONZÁLEZ PÉREZ, *La sentencia administrativa*. cit., págs. 257-263.

b) En segundo lugar, se da la exención de la Administración pública. Incluso en aquellos procesos en que no rige la regla de la gratuidad, la Administración pública no está obligada al empleo del papel sellado (art. 97, párr. tercero, LC.) (6). El artículo 83, párrafo segundo, LT., dice: «No estarán sujetos a reintegro los escritos que se presenten a nombre de la Administración, a no ser que haya posibilidad de repercusión, en caso de condena en costas».

B) *Las Corporaciones locales.*

1. Pues bien, el problema que se plantea consiste en determinar si una Entidad local, cuando interviene en un proceso, puede ser considerada Administración pública, a efectos de lo dispuesto en el artículo 97, párrafo tercero, LC. El Tribunal Supremo, en ocasiones, resolvió el problema negativamente. Por ejemplo, en un auto de 21 de abril de 1942, 5.º considerando, sienta la siguiente doctrina: «Que no puede admitirse la doctrina sustentada por el Ayuntamiento recurrente de que la Administración municipal es la propia Administración, a los efectos del empleo del papel del sello de oficio, y de ser representada por el Fiscal ante los Tribunales contencioso-administrativos, puesto que la propia Ley nunca comprende a las Corporaciones municipales, en ese concepto de Administración; pues al hablar del Ministerio fiscal (cap. IV), establece una diferencia radicalísima, al prescribir que el mismo representará a la Administración del Estado y defenderá a las Corporaciones que estuvieran bajo su inspección y tutela, cuando no litiguen contra aquélla o entre sí, y si bien es cierto que esa LC., en su artículo séptimo y RC., en su artículo 15, hablan de la Administración en cualquiera de sus grados, esa cita sólo se refiere al derecho de declarar lesivos sus acuerdos, pues en todos los demás artículos de esa Ley y Reglamento se establece la misma honda diferencia entre ambos conceptos que la prescrita en el capítulo IV citado, designando siempre con el nombre genérico de Administración a la general del Estado, y cuando se refiere a los Ayunta-

(6) Sobre el problema, en general, vid. GONZÁLEZ PÉREZ, *La sentencia administrativa*, cit., págs. 281 y ss.

mientos y Diputaciones provinciales, lo hacen designándolos con el nombre de Corporaciones sujetas a la inspección o tutela de aquél o el de Administración en cualquiera de sus grados. Pero, aun cuando se quisiera establecer cierta similitud entre ellos, ésta no cabe en lo que se refiere al uso del papel del sello de oficio de los Tribunales, pues de modo expreso el artículo 89 de la Ley limita el uso del mismo a los escritos presentados a nombre de la Administración, especificándose en el 266 del Reglamento que, a los efectos del anteriormente citado artículo de la Ley, sólo se entenderá por Administración la general del Estado y las Corporaciones que estuviesen bajo su especial inspección o tutela, cuando litiguen representadas por el Fiscal» (7).

2. Prescindiendo de las consideraciones que se hacen en dicho auto y de la posibilidad de que siendo parte en un proceso considerar a la Entidad local Administración pública, la exigencia del pago del timbre como consecuencia de las actuaciones judiciales debe plantearse a la luz de la exención de que gozan las Corporaciones locales. En nuestra opinión, no ofrece duda que tal exención alcanza a las Entidades locales, cualquiera que sea el proceso en que intervengan—bien sea civil, administrativo o de carácter distinto—. Sin embargo, como en ocasiones se ha exigido el pago del timbre en determinados procesos, no está de más que insistamos en este interesante problema, cuya repercusión económica en el presupuesto de las Corporaciones locales es considerable—sobre todo una vez que entre en vigor la nueva Ley del Timbre—. Particularmente haremos mención de la correcta doctrina sentada por el Tribunal Supremo, en los autos de 30 de abril de 1953 (Sala 3.^a), 11 de octubre de 1954 (Sala 4.^a) y, últimamente, en auto de 22 de marzo de 1956, también de la Sala 3.^a

(7) Cfr. loc. cit. en nota anterior, y voz «Costas», en *Nueva enciclopedia jurídica*, Seix, t. V. Sobre el problema de la configuración de las Entidades locales, vid., recientemente, el sugestivo trabajo de RODRÍGUEZ MORO, *La Administración pública y su estructuración orgánica*, en «Estudios de Deusto», vol. 3, núm. 6, jul.-dic., 1955, págs. 389 y ss. (hay separata).

II. LA EXENCIÓN DEL TIMBRE DE LAS ENTIDADES LOCALES

A) *La exención del timbre en general.*

1. La exención del timbre de las Entidades locales se estableció, con toda claridad en la Ley de Bases de Régimen local, después en el Decreto ordenador de Haciendas locales de 25 de enero de 1946, y, por último, en la Ley de Régimen local, texto articulado de 1950, y texto refundido de 1955. En el primero de los autos citados—y en análoga forma los demás—, dice: «Que el artículo 8, en relación con el 647 de la LRL. de 16 de diciembre de 1950, establece que los Municipios y las Provincias estarán exentos de los impuestos y contribuciones del Estado, determinando el artículo últimamente citado en el caso sexto de su apartado segundo, que alcanzará dicha exención al impuesto del timbre por los actos, contratos o documentos en que intervengan, siempre que por ministerio de la Ley les fuese imputable el pago y no exista facultad legal de repercutirlo sobre otras personas», y «que las anteriores normas reproducen exactamente la exención que del impuesto del timbre estatuyó el artículo 218 del Decreto de 25 de enero de 1946, ordenando las Haciendas locales, y para regular entonces la exención de dicho impuesto se dictó la Orden del Ministerio de Hacienda de 23 de junio de 1947, la que en su regla primera exponía que se estimaría otorgado el aludido beneficio fiscal de modo automático a los Municipios y a las Provincias por los actos, contratos y documentos en que intervinieran por imperativo inexcusable de su función» (8). Concretamente, la exención se establece actualmente en las siguientes disposiciones reguladoras del Régimen local:

a) El Reglamento de Haciendas locales, aprobado por Decreto de 4 de agosto de 1952, que se limita a señalar en su artículo 177

(8) Sobre la doctrina de dicho auto, vid. GONZÁLEZ PÉREZ, *El impuesto del timbre y las actuaciones judiciales de las Corporaciones locales*, en «Revista de Derecho financiero y de Hacienda pública», núm. 13, págs. 39 y ss.

que las exenciones fiscales que en relación con el Estado otorga a los Municipios y a las Provincias, así como a las Entidades locales menores, Agrupaciones y Mancomunidades municipales, el artículo 647 de la Ley, se aplicarán conforme a lo establecido en dicho precepto (párr. primero). En el párrafo segundo del mismo artículo, se declara que la determinación del alcance de la exención se hará por el Ministerio de Hacienda, mediante Decreto acordado en Consejo de Ministros.

b) La Ley de Régimen local, texto refundido de 1955, de análoga manera a los textos anteriores, en su artículo 673, párrafo segundo, número 6.º, señala que «en el impuesto del timbre la exención se extenderá a los actos, contratos o documentos en que intervengan, siempre que, por ministerio de la Ley, les fuese imputable el pago y no exista facultad legal de repercutirlos sobre otras personas...».

2. De acuerdo con las normas de régimen local, la Ley del Timbre de 14 de abril de 1955, al enumerar las exenciones, en su artículo 89, número 2.º, dice: «Quedan exentos del timbre: ...las Provincias, Municipios, Cabildos insulares, Entidades locales menores, Agrupaciones y Mancomunidades, en los términos establecidos en la Ley de reforma de Haciendas locales, de 3 de diciembre de 1953, sin que la exención pueda rebasar los límites de la aplicable al Estado». Una vez aparecido el texto refundido de la Ley de Régimen local (en el que ha sido objeto de refundición la Ley de reforma de 1953 citada), es indudable que la referencia de la Ley del Timbre ha de entenderse hecha al texto refundido.

B) *Requisitos de la exención.*

Teniendo en cuenta el criterio interpretativo dominante respecto de las leyes fiscales, conviene precisar con todo rigor los requisitos que deben concurrir para que una Entidad goce de la exención del timbre. Pues bien, teniendo en cuenta el artículo 89 de la Ley del Timbre, en relación con el artículo 673, párrafo segundo, número 6.º de la LRL., los requisitos para que tales Entidades gocen de la exención del timbre, es necesario:

- a) Que se trate de actos, contratos o documentos en que intervenga alguna de dichas Entidades.
- b) Que, como consecuencia de tal intervención, le fuese imputable el pago por ministerio de la Ley.
- c) Que no exista facultad legal de repercutir el pago sobre otras personas.
- d) Que la exención no rebase los límites de la aplicable al Estado.

III. EL TIMBRE Y LAS ACTUACIONES JUDICIALES DE LAS CORPORACIONES LOCALES

A) *El timbre y las actuaciones judiciales.*

Como antes se ha dicho, el timbre se utiliza para hacer efectivas las tasas judiciales. La LT., en sus artículos 74 a 86, da las normas por las que debe regirse el timbre respecto de «documentos y actuaciones jurisdiccionales», bien en general, bien respecto de cada una de las jurisdicciones. De tales normas se desprende:

- a) Que, en principio, todos «los escritos de los interesados o sus representantes, las diligencias que se practiquen y las resoluciones dictadas en las actuaciones judiciales, quedan sujetas a timbre..., y deberán necesariamente extenderse en papel sellado que con este fin expende el Estado» (9).

(9) El art. 248, Ley de enjuiciamiento civil, dice: «Todas las actuaciones judiciales deberán escribirse en el papel sellado que prevengan las Leyes y Reglamentos, bajo las penas que en ellos se determinen. Las providencias que deban dictarse de oficio en los casos ordenados por esta ley, y las diligencias para su cumplimiento, se extenderán en papel del sello de oficio, sin perjuicio de su reintegro, cuando y como proceda».

Comentando este art., dice GUASP (*Comentarios*, cit., I, pág. 697), «que esta norma no puede entenderse en el sentido de que la palabra «actuación» equivalga a la de «acto», porque si la ley dispensa de la forma escrita a actos determinados, sería incongruente que este precepto exigiera, a pesar de ello, tal forma a los únicos efectos tributarios. Lo que ha de escribirse, en todo caso, no es, pues, el acto procesal, sino el acto que tiende a dejar constancia del mismo en el proceso o acto de formación; cuando el acto haya de realizarse por escrito, por ejemplo

b) Que si bien unos documentos están sujetos a timbre fijo, otros, los más, están sometidos a timbre gradual, con arreglo a una tarifa fijada en función de la cuantía del litigio.

c) Que, concretamente dentro de los procesos administrativos, el artículo 270, RC., dice que «para hacer efectivo lo dispuesto en los artículos anteriores, deberá la parte depositar bajo recibo y en poder del ujier respectivo, veinte pliegos del papel sellado correspondiente para la sustanciación del pleito». Y un auto de 21 de mayo de 1930 afirmó que, según el artículo tercero del Real Decreto-ley de 3 de enero de 1928, la obligación de suministrar papel a que se refiere el artículo 270, RC., debe cumplirse dentro de los diez días siguientes al de la presentación del escrito, sin necesidad de requerimiento, pues se trata de un término improrrogable, que lleva el desistimiento con las costas (10).

B) *La exención de las Corporaciones locales.*

De lo dicho anteriormente se desprende que para que una Entidad local pueda gozar de la exención del timbre respecto de las actuaciones judiciales, deberán darse los requisitos antes señalados, según el artículo 89, LT., en relación con el artículo 673, 2, 6.º, LRL. Pues bien, resulta indudable que la exención del timbre alcanza a las actuaciones judiciales en que intervengan las Entidades locales, como lo demuestran las consideraciones siguientes:

a) Se trata de actos y documentos en que intervienen dichas Entidades. Por supuesto, la exención no alcanza a los actos y docu-

la demanda, no siendo necesaria su transcripción en los autos, sino bastando con unir el escrito presentado a los mismos, como el acto de formación, no consiste en una documentación, sino en una incorporación, el objeto del impuesto no es tanto la incorporación del documento, sino el documento mismo, lo que quiere decir, en definitiva, que no sólo las actuaciones judiciales caen bajo el precepto del art. 248 de la Ley de enjuiciamiento civil. En efecto, la exigencia del papel sellado, según la ley, se refiere en general a los documentos que componen los autos, bien procedan de un acto de documentación o de incorporación».

(10) Se ha planteado el problema de si la no presentación del papel sellado a que se refiere este art. da lugar o no a la caducidad del proceso. Sobre el problema, vid. GONZÁLEZ PÉREZ, *La terminación anormal del proceso administrativo*, «Revista de Administración pública», núm. 18, pág. 115.

mentos de todas las partes de un proceso en que intervenga una Entidad local, sino únicamente respecto de los actos y documentos realizados o presentados por la Entidad local que sea parte en el proceso. Ahora bien, el problema se presenta respecto de aquellos actos que proceden, no de las partes, sino del órgano jurisdiccional. En estos casos, habrá que estar a las reglas contenidas en el artículo 269, RC., según el cual hay que distinguir los siguientes supuestos :

Que el acto del órgano jurisdiccional sea dictado a instancia de la parte que no sea la Entidad local : en este caso, se extenderán en el papel sellado correspondiente, a no ser que la otra parte también goce de exención del timbre, como sería el caso de que la otra parte fuese el Estado. Así ocurrirá en los procesos administrativos cuyo objeto sea una pretensión deducida por una Entidad local frente al Estado.

Que el acto del órgano jurisdiccional sea dictado a instancia de la Entidad local : en este caso la resolución judicial o la diligencia practicada se extenderán en papel de oficio.

Que el acto del órgano jurisdiccional sea dictado de oficio : entonces se empleará por mitad el papel sellado correspondiente y el de oficio.

b) Se trata de actos y documentos respecto de los cuales existiría la obligación legal de pagar el impuesto la Entidad local, si no gozara la exención. En efecto, al ser parte en el proceso, la Entidad local vendría obligada al empleo del papel sellado correspondiente, en los términos antes señalados. Concretamente así lo establece el artículo 74, LT. y el artículo 97, párrafo primero, LC.

c) En ninguna disposición legal se establece la facultad de repercutir el pago a otra persona. Por el contrario, con arreglo a las normas procesales, cada parte debe abonar las costas causadas a su instancia (11).

d) Por último, es indudable que la exención no rebasa los límites de la aplicable al Estado. Ya que la aplicación de las nor-

(11) Cfr. GONZÁLEZ PÉREZ, *La sentencia administrativa*, cit., págs. 204 y ss.

mas sobre exención del timbre a las actuaciones judiciales de las Corporaciones locales lo único que supone es la equiparación de tales Entidades al Estado. Lo que supone es la posibilidad de referir la palabra Administración pública, a que hace mención el artículo 97, párrafo tercero, LC., no sólo al Estado, sino también a las Entidades locales. En una palabra, supone que se de a estas Entidades el mismo trato jurídico que al Estado en los procesos en que intervenga.

Y conviene señalar que, aun cuando la argumentación que se acaba de exponer se refiere especialmente a la intervención en los procesos administrativos, es indudable que la conclusión a que se llega es susceptible de generalización. Por tanto, cualquiera que sea la clase de proceso en el que interviene una Entidad local, goza de la exención del timbre, esto es, no tiene obligación de abonar los gastos que el proceso supone frente al Estado.

IV. LA DOCTRINA DEL TRIBUNAL SUPREMO

Ante los recursos de reposición interpuestos contra providencias de las Salas 3.^a y 4.^a del Tribunal Supremo en que se exigía el depósito de papel a las Entidades locales demandantes en procesos cuyo objeto eran pretensiones por las mismas deducidas frente al Estado, o bien el reintegro de los escritos correspondientes, dichas Salas reconocieron el fundamento indiscutible de los recursos de reposición y, en los autos dictados, revocaron las providencias impugnadas, reconociendo la exención de las Entidades locales. Es probable, por tanto, que ante la clara doctrina de los autos del Tribunal Supremo, no se insista en la exigencia del empleo de papel sellado ni del depósito de papel previo. Por su importancia, conviene hacer referencia a la doctrina de los autos de una y otra Sala.

La Sala 3.^a, así lo había reconocido en auto de 30 de abril de 1953, en el que, después de precisar el alcance general de la exención del timbre «a los Municipios y a las Provincias por los actos, contratos o documentos en que intervinieran por imperativo inexcusable de su función», añade: «En la cual deberá incluirse el ejer-

cicio de acciones, que según el artículo 370, LRL., es obligatorio a los Municipios para la defensa de sus bienes y derechos» (2.º considerando). Y en su 3.º considerando, añade: «Que de todo cuanto se ha expuesto precedentemente, se infiere que los Ayuntamientos en el ejercicio de las acciones judiciales que entablen, necesarias para la defensa de sus bienes y derechos, están exentos del impuesto del timbre, cuya exención no rebasa los límites aplicables al Estado» (núm. 3.º del artículo 647, LRL, en relación con el 97 LC.).

La Sala 4.ª, en auto de 11 de octubre de 1954, sentó análoga doctrina, al decir en su único considerando que «a tenor de lo preceptuado en el artículo 8.º, en relación con el 647, apartado segundo, párrafo 6.º, LRL, texto de 1950, los Municipios y las Provincias se hallan exentos del impuesto del timbre en el ejercicio de las acciones que entablen, necesarias para la defensa de sus bienes y derechos, por lo que resulta inaplicable lo dispuesto en el artículo 97, LC., y en los artículos 270 y siguientes del vigente Reglamento jurisdiccional, y se hace preciso reformar la providencia recurrida de 28 de junio último, en cuanto exigió la constitución por el Ayuntamiento demandante de un depósito de papel sellado» (12).

Parecía que, después de esta clara doctrina, no se insistiría en la exigencia de depósito. Sin embargo, no ha sido así, y, en otra ocasión, la Sala 3.ª exigió tal depósito, si bien, en seguida volvió a sentar la correcta doctrina en el auto en que se resolvió el recurso de reposición contra la providencia (auto de 22 de marzo de 1956), al decir en su único considerando que «exentos los Ayuntamientos, a tenor de lo dispuesto en el artículo 647, LRL (texto 1950), del impuesto del timbre del Estado en el ejercicio de las acciones que entablen para la defensa de sus bienes, es manifiesta la procedencia de reponer la providencia impugnada en cuanto por ella se exige a la Corporación municipal recurrente la entrega de depósito de papel sellado para la sustanciación del pleito».

JESÚS GONZÁLEZ PÉREZ

Profesor adjunto de Derecho administrativo

(12) Vid. el interesante comentario de RODRÍGUEZ MORO, *Las Corporaciones locales vienen exentas del timbre en las actuaciones judiciales*, en «Revista de Administración pública», núm. 15, págs. 155 y ss.