

La nueva regulación de las Contribuciones especiales

por

ESTEBAN GAJA MOLIST

Diplomado en Administración local, Secretario del Ayuntamiento de Vall de Uxó.

SUMARIO: I. *La Ley 48/1966. Su vigencia con respecto a las Contribuciones especiales.* 1. Tesis negativa. 2. Tesis positiva. 3. La delegación legislativa de la Ley 48/1966.—II. *Directrices de la reforma:* 1. Simplicidad. 2. ¿Subsisten las Contribuciones especiales por aumento de valor? 3. Nueva determinación de la base, de la tarifa y de las cuotas. 2.1.1. Base. 2.2.1.1. La base en las Contribuciones especiales por aumento de valor. 2.2.1.2. La base en las Contribuciones especiales por beneficio especial. 2.2.2. Tarifa. 2.2.3. Cuota.—III. *La iniciativa de los particulares.*—IV. *Conclusiones.*

I. LA LEY 48/1966. SU VIGENCIA CON RESPECTO A LAS CONTRIBUCIONES ESPECIALES

En la sesión de Cortes celebrada el día 20 de julio retropróximo se aprobó la Ley 48/1966, sobre modificación parcial del Régimen local (cuyo texto se publicó en el *Boletín Oficial del Estado* número 176, de fecha 25 de julio) que, desde un punto de vista general, constituye una disposición de emergencia, estrictamente técnico-económica, para buscar un remedio urgente y provisional al problema de la insuficiencia económica de los Municipios.

Siendo varios, a cual más interesante, los aspectos que la Ley ofrece, vamos a limitar nuestras líneas a una sola parte de ella, concretamente a su artículo 9.º, en cuanto traza el nuevo ordenamiento que ha de regular en el futuro las Contribuciones especiales. Y, aun a riesgo de sorprender al lector, nuestro estudio

debe tener como punto de partida el dilucidar si la nueva regulación ha de considerarse ya promulgada o si, por el contrario, la Ley 48/1966 contiene tan sólo las normas presidenciales de la futura articulación que habrá de darse a las Contribuciones especiales, en cuyo caso debería entenderse que, al menos por el momento, no se ha modificado el actual texto de la Ley de Régimen local.

1. TESIS NEGATIVA.

Para los que se adscriben a esta posición, la Ley 48/1966 no modifica el régimen existente en materia de Contribuciones especiales, por cuanto entre sus diversas finalidades no persigue el derogar los preceptos contenidos en los artículos 451 al 472, sino sólo establecer unas bases a las que necesariamente habrá de acomodarse la nueva Ley de Régimen local.

La lectura de la cuarta Disposición final permite sostener esta postura, en cuanto autoriza al Gobierno para dictar una disposición con fuerza de ley que ha de servir para «regular las Contribuciones especiales, por obras y servicios municipales, de acuerdo con lo establecido en el artículo 9.º de esta Ley, que sustituirá a los preceptos de los artículos 451 a 472, ambos inclusive, de la Ley de Régimen local». Al decir que el Gobierno podrá regular y que, cuando lo haga, la disposición que dicte *sustituirá* a los preceptos actualmente vigentes, da a entender que tal Disposición cuarta mira a una derogación futura, no actual.

En una prestigiosa revista profesional hemos leído lo siguiente: «El nuevo ordenamiento de las Contribuciones especiales establecido por el artículo 9.º de la Ley, tampoco entra en vigor ahora, pues la Disposición final 4.ª, 1.º, entre las facultades que la Ley concede al Gobierno, de acuerdo con el artículo 10, apartado 4, de la Ley de Régimen jurídico, para establecer normas de carácter jurídico con fuerza de ley, incluye la de regular dichas Contribuciones especiales de conformidad a lo establecido en dicho artículo 9.º de la nueva Ley, en sustitución, así lo expresa, de los preceptos contenidos en los artículos 451 a 472 de la Ley

de Régimen local» (1). El mismo punto de vista sabemos compartido también por documentados compañeros nuestros.

2. TESIS POSITIVA.

Sostenemos posición contraria, o sea, la de que la actual regulación de las Contribuciones especiales nos viene hoy dada por el artículo 9.º de la Ley 48/1966 y, supletoriamente, por los preceptos de la Ley de Régimen local.

El artículo 9.º preceptúa en su apartado 1 que las Contribuciones especiales por obras y servicios municipales se registrarán por las normas que el propio artículo dicta. Tales normas, desde un punto de vista doctrinal, deben ser consideradas como bases para una futura articulación, y entonces el problema se desplaza para determinar si las bases de una ley, en tanto no se articulen, constituyen o no Derecho positivo.

La contestación se impone afirmativa. Si no frecuente, reiteradamente el legislador español ha delegado sus funciones en el Poder ejecutivo, autorizándole a dictar leyes con sujeción, empero, a las bases que en la misma autorización establecía. Tales bases se han considerado siempre como ley-puente, es decir, como ley que sirve para preparar un nuevo ordenamiento que, por lo mismo, en cuanto trazan sus directrices derogan la regulación anterior. Podríamos citar diversos ejemplos, pero ciñéndonos sólo a nuestro mundo local (que es el que nos interesa), recordaremos sin esfuerzo el gran impacto que la Ley de Bases de 17 de julio de 1945 produjo en el ámbito municipal, tanto desde un punto de vista jurídico como en el orgánico, y las varias disposiciones que en cumplimiento de lo dispuesto en las distintas Bases aparecieron antes de la articulación de la Ley de Régimen local, tales como el Decreto de Ordenación provisional de las Haciendas locales, de 26 de enero de 1946; la convocatoria de elecciones municipales mediante Decreto de 30 de septiembre de 1948 (en cuyo artículo 1.º, por cierto, se reconoce de modo explícito que la convoca-

(1) F. PUJOL GERMÁ: «Acotaciones a la Ley 48/1966, de 23 de julio, llamada de Modificación parcial del Régimen local». *La Administración Práctica*, pág. 388, agosto 1966.

toria se hace en cumplimiento de la Base 8.^a), etc. Si, pues, las llamadas leyes de bases constituyen verdaderamente Derecho positivo, las normas del artículo 9.^o de la Ley 48/1966 tienen plena vigencia desde su publicación (2), sin perjuicio de la facultad que la misma Ley concede al Gobierno para redactar un nuevo texto.

Esta es nuestra opinión.

3. LA DELEGACIÓN LEGISLATIVA DE LA LEY 48/1966.

La Ley que nos ocupa contiene diversas delegaciones al Gobierno y, entre ellas, la de regular las Contribuciones especiales mediante una disposición con fuerza de ley y ateniéndose a las normas del artículo 9.^o

Por el estudio de la Parte general del Derecho sabemos que las leyes, entre otras clasificaciones, admiten la división de imperativas y supletorias (éstas también llamadas permisivas). Hay normas jurídicas que se imponen taxativamente, por cuanto su eficacia es incondicionada, no dejan margen a la voluntad, prohíben u ordenan algo: son las leyes imperativas. Hay otras, a su lado, que admiten la existencia de la voluntad, facultando al sujeto, público o privado, físico o jurídico, para que con su actuación produzca o no consecuencias jurídicas (por ello se llaman permisivas), previendo al mismo tiempo la aplicación de una regla que supla la falta de acción del titular en el caso de que ésta no exista (por ello se llaman también supletorias). Pues bien, la delegación legislativa que se hace al Gobierno está en la línea de las leyes permisivas o supletorias y el Gobierno no queda por ella obligado, sino simplemente facultado, estando en su mano el hacer o no hacer, el usar o no usar de la delegación que se le confiere.

La delegación, si bien se observa, se ha concedido por un tiempo limitado. Esto, es verdad, no lo dice de modo expreso la Disposición final cuarta, al otorgar dicha facultad. La temporalidad de la delegación se desprende de la Disposición final primera, en cuanto ésta, ya de modo imperativo, preceptúa que «el Gobierno,

(2) Ciertamente es que aquí el legislador no ha utilizado el vocablo *bases*, sirviéndose del todavía más concreto de normas. El término *bases* se ha reservado siempre por el legislador español ante la confección de las grandes leyes.

dentro del plazo de dieciocho meses, contado a partir de la publicación de la presente Ley en el *Boletín Oficial del Estado*, enviará a las Cortes un Proyecto de Ley de Régimen local». Luego resulta, conjugando ambas delegaciones, que el Gobierno, en tanto queda libre para usar la que se le concede para redactar un nuevo articulado que sustituya el vigente en materia de Contribuciones especiales, viene obligado a enviar a las Cortes, antes del día 26 de enero de 1968, un Proyecto de Ley de Régimen local, y es claro que en él no podrá omitirse el contener la ordenación definitiva de las Contribuciones especiales.

¿Se iniciará el año 1968 con tan buenos auspicios? Quisiéramos no ser escépticos.

II. DIRECTRICES DE LA REFORMA

1. SIMPLICIDAD.

Desde su introducción en 1917, bajo el común nombre de Contribuciones especiales, venían regulándose en la legislación española dos imposiciones de naturaleza jurídica diferenciada, puesto que una se refería al aumento de valor que positivamente experimentaban ciertas fincas y otra, no coincidente, la que atendía al beneficio de personas o clases determinadas, como tales consideradas.

Esta dualidad impositiva por causa de una misma obra y recayente sobre unos mismos destinatarios constituía para el contribuyente un muro espeso que le vedaba contemplar la justicia de la imposición (3). Para la Administración municipal suponía

(3) El Tribunal Contencioso-administrativo de Lérida sentenció así ante una reclamación sobre imposición simultánea de las dos especies de Contribuciones especiales: «Considerando que por lo que respecta al primer problema se refiere, no precisan demasiadas disquisiciones para poner sobradamente de relieve la compatibilidad de ambas exacciones y su exigibilidad conjunta al contribuyente o contribuyentes de que se trate. En efecto, por más que la distinción entre beneficio y aumento de valor implique un concepto sumamente oscuro en la generalidad de los casos y se halle muy lejos de convencer a los obligados al pago, que no acertarán a desentrañar con facilidad esa diferencia y tiendan a entender comprendido el segundo en el primero y viceversa, es indudable...»

tanto como perseguir al sol el pretender un equitativo reparto de la carga pública entre los vecinos. La doctrina lo acusaba: «La consideración del aumento de valor y del beneficio especial como fenómenos totalmente independientes e independientemente gravables—decía LEACH—, tal como parece deducirse del articulado de la Ley de Régimen local y tal como viene aceptando la doctrina, ante el, al parecer, inequívoco sentido de la Ley, lleva en la práctica a insostenibles situaciones de hecho que deforman la aplicación de las Contribuciones especiales» (4).

Frente al concepto dual, tan tradicional como aberrante, la nueva regulación se encamina a refundir o, quizá mejor, a reducir a una sola figura tributaria lo que hasta ahora han venido siendo dos especies distintas de Contribuciones especiales. Esto supone, a nuestro entender, un gran avance legislativo, que permite presumir que en el orden práctico las Contribuciones especiales rindan en adelante unos frutos hasta ahora no conseguidos. El nuevo texto simplifica y aclara las Contribuciones especiales, poniéndolas al alcance de todos los Municipios (5), pues es evidente que, a pesar de su generalidad, el texto de la Ley de Régimen local, por la complejidad y las dificultades con que revestía la imposición, enervaba su utilización. Piénsese, en efecto, que en el artículo 451, 2, se declaraba obligatoria la imposición por aumento de valor, y los modestos Ayuntamientos, sin técnicos titulados, ante la necesidad de mensurar el aumento de valor que en el futuro produciría la obra proyectada, preferían sufragar

(4) Federico LEACH ALBERT: *Las Contribuciones especiales en la esfera local*, pág. 54. Logroño, 1960.

(5) En nuestra obra *El sujeto pasivo en las Contribuciones especiales*, página 113, al hablar de las dificultades que los Ayuntamientos encontraban para la exacción de las Contribuciones especiales, decíamos: «A nuestro entender, sucede aquí un fenómeno semejante, aunque no igual, al que lleva anejo la expropiación forzosa. Evidentemente, tanto las Contribuciones especiales como la expropiación forzosa constituyen unos inventos sociales magníficos, cuya introducción y teoría responden a puros principios de la acción social a que está llamado el derecho individual de la propiedad, que, sin embargo, quieren ser olvidados en muchas circunstancias. Por esto, en frase cinematográfica, podría decirse que tanto una como otras sólo son aptas para los mayores Municipios, y ello no porque la Ley exija determinado censo para la aplicación de estas figuras de Derecho público, sino porque la realidad fría, objetiva y palpable de la estadística nos muestra que sólo en los grandes Municipios son utilizadas».

su ejecución con los fondos de la Caja general (lo que equivalía a detraer un capital que podía haber sido destinado a otras necesidades) o prescindir de ella.

El avance que representa la Ley 48/1966 sobre el antiguo texto de las Contribuciones especiales tiene su primera significación en la búsqueda que persigue de la simplificación administrativa, abandonando, en buena hora, un camino erróneamente emprendido en 1917. En adelante, pues, cuando la Ley 48/1966 haya logrado su pleno desarrollo, sólo existirá una especie de Contribuciones especiales, ya que el artículo 9.º de la Ley que nos ocupa no alude a las Contribuciones especiales por aumento de valor (que en la Ley de Régimen local tenían la consideración de primeras y principales), con lo que da a entender su próxima defunción. No creemos que por ello nadie se cubra de luto. Esta defunción o, más propiamente, reducción de las Contribuciones especiales a una sola clase, había ya sido propugnada por nosotros (6) y simplifica la imposición al anular lo que hasta ahora constituía su punto más vulnerable.

La simplificación impositiva llega al máximo, a nuestro entender, cuando al establecer la imposición dice que habrá lugar a ella «independientemente de que dicho beneficio pueda o no fijarse en cantidad concreta». Aquí vemos nosotros un claro repudio a las antiguas disposiciones, que obligaban a medir matemáticamente (y demostrar en el expediente) el aumento de valor o señalar la proporcionalidad del beneficio entre el interés público y el privado. En consecuencia, ya no ha de interesar en adelante la medición numérica de la repercusión económica que la obra o servicio ha de producir a la finca, pues bastará que la Administración aprecie que existe beneficio para que proceda la imposición.

(6) Aun a riesgo de ofender a nuestra personal modestia, permítasenos decir que en la obra *El sujeto pasivo en las Contribuciones especiales*, editada en 1962, al estudiar el futuro de las Contribuciones especiales, en la página 119, señalábamos tres puntos que considerábamos imprescindibles para una mejora del tributo. Estos tres puntos eran: a) existir una sola especie de Contribución especial; b) señalar nuevos módulos para la fijación de las cuotas, y c) configurar las Contribuciones especiales como impuestos de carácter real.

La Ley 48/1966 introduce estas tres y mismas novedades, según podrá ver el lector a través del presente artículo.

2. ¿SUBSISTEN LAS CONTRIBUCIONES ESPECIALES POR AUMENTO DE VALOR?

Sentado en el epígrafe anterior que la Ley 48/1966 simplifica las Contribuciones especiales, reduciéndolas a las derivadas del beneficio especial que las obras, instalaciones o servicios reporten a bienes o personas determinadas, dicha simplificación envuelve y encuentra su enunciación en la exclusión que el artículo 9.º hace de las Contribuciones especiales por aumento de valor. Ahora bien, tal exclusión es implícita, no expresa, y como quiera que la Ley no contiene ningún precepto derogatorio, sino sólo el anuncio de que cuando el Gobierno haga uso de la delegación legislativa que le concede la Disposición final cuarta, la norma que dicte «sustituirá a los preceptos de los artículos 451 a 472, ambos inclusive, de la Ley de Régimen local», se plantea ahora el problema de la supervivencia de las Contribuciones especiales por aumento de valor en tanto aquella delegación legislativa concedida al Gobierno no alcance efectividad.

Entendemos que la Ley 48/1966 sólo modifica a la Ley de Régimen local en cuanto se oponga a ella (principio que no es sino el contenido en el artículo 5.º del Código civil), por lo que no pudiéndose estimar que el artículo 9.º afecte a las Contribuciones especiales por aumento de valor, éstas han de considerarse subsistentes.

El problema es tanto más grave, en cuanto el artículo 451, 2, de la Ley de Régimen local las declara de aplicación obligatoria. Una interpretación estricta de los preceptos nos lleva a considerar que en la actualidad son de aplicación obligatoria las Contribuciones especiales por aumento de valor (en virtud de lo dispuesto en el mencionado artículo 451, 2, de la Ley de Régimen local), y simultáneamente también lo son las de beneficio especial (las cuales, en el texto de 24 de junio de 1955, eran sólo potestativas), pues el artículo 9.º, en su norma segunda, lo enuncia taxativamente: «La imposición [de Contribuciones especiales por beneficio especial] será obligatoria en todos los Municipios de régimen común».

No creemos, sin embargo, que éste haya sido el espíritu del le-

gislador, el cual ha emprendido un camino (el de la supresión de las Contribuciones especiales por aumento de valor) sin recorrerlo del todo por el momento, con lo cual se plantean los problemas lógicos de toda situación transitoria. En este estado caben posturas tan dispares como las de acudir o no a las Contribuciones especiales por aumento de valor. Ambas son defendibles, por lo que sería conveniente la publicación de normas aclaratorias en tanto no se promulgue el texto definitivo regulador de las Contribuciones especiales.

3. NUEVA DETERMINACIÓN DE LA BASE, DE LA TARIFA Y DE LAS CUOTAS.

En el epígrafe anterior hemos puesto de relieve la primera y principal ventaja que, contrastándola con la anterior, ofrece la nueva legislación reguladora de las Contribuciones especiales. Hemos dicho que su simplificación, al reducir a una sola lo que hasta ahora eran dos especies distintas de contribución, constituía un neto avance sobre la legislación anterior. El adelanto es, sin embargo, todavía más acusado si se considera que al lado de la simplificación contributiva, ya glosada, la Ley 48/1966 perfecciona también el proceso impositivo al perfilar y concretar los elementos contributivos, es decir, la base, la tarifa y la cuota.

Es sabido, por los principios generales de Hacienda pública, que uno de los supuestos necesarios de toda imposición es el de la fijeza de sus elementos, principio que ya Adam SMITH formulaba en sus cuatro célebres reglas, diciendo que el impuesto que cada individuo está obligado a pagar debe ser cierto y no arbitrario.

Tanto en el articulado del Estatuto municipal como en los de la Ley de 1935 y de la Ley de Régimen local, la base, al igual que la tarifa, resultaba imprecisa, y de aquí la facilidad que se ofrecía al particular para impugnar las cuotas resultantes.

Intentaremos poner de manifiesto este nuestro punto de vista.

2.1.1. *Base.*

La determinación específica de la base, o sea, el señalamiento de la cantidad sobre la que había de girar las Contribuciones especiales resultaba tan confusa y tan difusa en el texto de la Ley de Régimen local, que prácticamente impedía alcanzar una exacción justa. Veámoslo.

2.2.1.1. *La base en las Contribuciones especiales por aumento de valor.*

En las Contribuciones especiales del apartado a) del artículo 451, la base estaba constituida «por el incremento de valor de las fincas beneficiadas por la obra, instalación o servicio», según dice el artículo 467, lo que suponía necesariamente la medición de dos valores, el inicial (o sea, el que tenía el inmueble antes de acometer la obra) y el final (es decir, el que había de tener al término de la realización del proyecto), para discernir luego su diferencia, que era, en definitiva, la que había de constituir la base tributaria. Con sólo esta enunciación huelga poner de relieve la imposibilidad fáctica en que la Administración se encontraba al intentar determinar la base. «Este problema—dice LEACH—es el verdadero talón de Aquiles de las Contribuciones especiales. ¿Quién es capaz de decir lo que un inmueble determinado aumenta de valor como consecuencia de una obra?» (7).

La cuestión de la medición del aumento de valor era tanto más grave cuando, conforme al artículo 36 del Reglamento de Haciendas locales, si el particular, no conformándose con el valor asignado por la Administración a una finca, impugnaba el incremento, debía suspenderse el cobro de la cuota liquidada hasta el término de la obra, lo que condenaba al Ayuntamiento a anticipar el coste total de la ejecución de la misma. ¿Cuántos proyectos abortados por esta causa!

2.2.1.2. *La base en las Contribuciones especiales por beneficio especial.*

En la determinación de la base para la exacción de las Contri-

(7) Federico LEACH ALBERT: *Ob. cit.*, pág. 39.

buciones especiales por beneficio especial no ha habido en realidad variación. La norma cuarta de la Ley 48/1966, al decir que «se determinará por el coste de las obras, instalaciones o servicios», reproduce la norma que contenía el apartado primero del artículo 470 de la Ley de Régimen local, aunque lo exprese de otra manera.

En este punto cabe observar lo siguiente: llama la atención que la norma cuarta señale que «no se descontará del coste de las obras que motiven la imposición el importe de las subvenciones o auxilios que obtengan del Estado u otras entidades públicas o privadas», por cuanto disposición similar se había ya contenido en el párrafo 2 del artículo 5.º de la Ley 85/62 (de 24 de diciembre), que, por tanto, había modificado, suprimiéndolo, el párrafo 3 del artículo 454, que obligaba a descontar del importe de las obras las subvenciones o cooperaciones, estatales o privadas, conseguidas. La Ley 48/1966 reitera este precepto, sin duda porque en la práctica se incumplía con harta frecuencia, en perjuicio de los intereses generales. Por lo demás, es lógico que las subvenciones y auxilios del Estado, de la Provincia o de otra entidad o de particulares no se descuente del coste de las obras, pues de hacerlo, como obligaba la primitiva redacción de la Ley de Régimen local, las cantidades que como tales ayudas se percibían, más que favorecer al Municipio en general, aligeraban a los especialmente beneficiados. Téngase además en cuenta que muchas de estas cooperaciones del Estado o de la Provincia llevaban aneja la obligación de amortizar, con lo que resultaba que, en definitiva, equivalía a la entrega de unos importes a los particulares, cargando su amortización a los futuros presupuestos ordinarios.

2.2.2. *Tarifa.*

Tarifa, como bien sabe el lector, es el porcentaje sobre la base imponible o cantidad fija señalado por la ley como exigible a efectos de determinar la cuota o importe de la Contribución.

Dejemos de lado el señalamiento de la tarifa en las Contribuciones especiales por aumento de valor, por cuanto, al no tener cabida éstas en la Ley 48/1966, no puede existir punto comparativo de estudio.

En el apartado 2 del artículo 470, la Ley de Régimen local, al señalar los porcentajes exigibles sobre el coste de la obra, decía que «dentro de los límites expresados se atenderá, para determinar la parte alicuota del coste que ha de ser cubierta mediante Contribuciones especiales, a la importancia relativa del interés público y de los intereses particulares que concurran en la obra o instalación de que se trate». Con esta regla resultaba que el artículo 470 establecía unos porcentajes de aplicación de señalamiento subjetivo y, por lo mismo, no fijos, sino variables, puesto que habían de cifrarse atendiendo a la importancia relativa que se daban entre el interés público y los intereses privados ante cada caso concreto. Ni que decir tiene que tal medida era inconsistente (y lo demostraron las continuas sentencias del Tribunal Supremo reduciendo los porcentajes señalados por los Ayuntamientos) e incitadora a la discusión, porque ¿cómo puede una Corporación conocer la ecuación que había de darse entre el interés público y los intereses privados ante una determinada obra?

La Ley 48/1966 no contiene regla análoga a la del apartado 2 del artículo 470, por lo que la tarifa (enumerada en la norma quinta) resulta diáfana, de aplicación automática y jurídicamente indiscutible. Por lo demás, y sin querer entrar en el examen casuístico de los distintos conceptos que comprende la tarifa de aplicación de las Contribuciones especiales, diremos que, de modo general, los porcentajes señalados han de estimarse acertados, a nuestro juicio, siempre y cuando las reducciones que anuncia el apartado 2 de la norma quinta no desvirtúen tales tantos por ciento. Los Ayuntamientos carecen de fondos (excepto para sufragar las fiestas locales) incluso para pagar a sus funcionarios, y cuando del presupuesto ordinario hayan de detraerse cantidades importantes para pavimentar las calles, éstas continuarán sin afirmado.

2.2.3. *Cuota.*

La claridad y concisión con que en el nuevo texto se determinan la base y la tarifa engendran, como es lógico, la diafanidad y concreción de la cuota, con lo que las Contribuciones especiales

aparecen, en definitiva, perfectamente reguladas o, por lo menos, muy mejoradas en relación con el ordenamiento anterior.

Varias novedades se contienen en la norma sexta del artículo 9.º de la Ley 48/1966 en relación con la cuota contributiva que, diríase, ha merecido aquí una atención particular del legislador, en contraste con la ligereza con que había sido abordada en la anterior legislación (8). En dicha norma se señala perfectamente el momento del inicio de su exigibilidad y forma de determinarla, siendo de señalar, no sin cierta curiosidad, que entre las unidades de fijación señala, entre otras, la de la proporción a los metros lineales de fachada del inmueble afectado (a cuya unidad frecuentemente acuden, dado su sentido práctico, los Ayuntamientos) y que había sido expresamente repudiada por el Tribunal Supremo en sentencia de 15 de noviembre de 1956, sobre la base que, de admitirla, en similitud de metros tributaría igual «un palacio que una choza».

Donde nosotros vemos más la ventaja de la nueva regulación de las Contribuciones especiales en orden a la cuota, es en la proclamación que hace de que, en adelante, las Contribuciones especiales constituirán un gravamen de carácter real. Dice así: «Podrá establecerse el sometimiento de los adquirentes de fincas gravadas a la obligación del pago de las cuotas no satisfechas», y esta disposición la consideramos muy importante, en evitación de los problemas que la transmisión de fincas traía hasta ahora a los Ayuntamientos cuando trataban de cobrar del adquirente las cuotas devengadas y no satisfechas, pues en la Ley de Régimen local, al igual que en las leyes anteriores, las Contribuciones especiales se configuraban como obligaciones personales, y así lo confirmó el Tribunal Supremo en su sentencia de 15 de abril de 1946 al decir que «esta clase de Contribuciones no recaen sobre la finca, sino sobre el dueño que lo sea en el momento de ser exigible el

(8) Así, por ejemplo, el artículo 457 de la Ley de Régimen local decía que la Contribución sería exigible tan pronto fuese «acordada la ejecución de las obras, instalaciones o servicios», y del artículo 16 del Reglamento se desprendía que el señalamiento de cuotas debía aplazarse hasta el momento de la terminación de las obras que dieran lugar a la imposición, por cuanto, decía, las Contribuciones especiales recaerán «sobre los afectados por la mejora en la fecha de terminación de las obras o en la del comienzo de los servicios».

tributo, ya que, en principio, no constituye una carga real, salvo en caso de aplazamiento de pago».

También es novedad, en orden a la cuota de Contribuciones especiales, la obligación que la norma novena del artículo 9.º impone a los Ayuntamientos, al establecer que «la cuota correspondiente a cada contribuyente será notificada individualmente al interesado, si fuere conocido». La práctica administrativa ya había conocido en muchos Ayuntamientos esta notificación, que, sin embargo, no venía impuesta por los textos legales.

III. LA INICIATIVA DE LOS PARTICULARES

La nueva regulación de las Contribuciones especiales establecida por la Ley 48/1966 ha de transformar de arriba a abajo el régimen administrativo hasta ahora imperante, lo cual representará un gran avance en orden al rendimiento futuro de la exacción. Esta transformación que anunciamos encuentra un claro ejemplo en la concesión que la citada Ley hace a los vecinos de una acción pública para la realización de determinadas obras. El otorgamiento de esta iniciativa a los particulares se anuncia en la norma octava del artículo 9.º, en cuanto dice que «se facilitará la iniciativa de los particulares afectados en la realización de obras que hayan de sufragarse con las Contribuciones especiales». Vemos que con este precepto pasa a manos de los individuos interesados lo que hasta ahora se consideraba de exclusiva competencia del Pleno del Ayuntamiento, es decir, la iniciativa o acuerdo de realización de determinadas obras.

Es pronto para conocer el alcance de tal disposición. Desde ahora, sin embargo, vemos que tal novedad responde a dos fines conjugados, a saber:

1.º Al hecho de que los vecinos de una calle, de un sector, etcétera, conocen más que nadie sus propias necesidades y, por tanto, pueden estar vivamente interesados en la realización urgente de determinada obra.

2.º El reconocimiento de la actual incapacidad económica de los Ayuntamientos, que se ven desbordados por las múltiples ne-

cesidades públicas que solicitan su atención y a las que no pueden ni siquiera intentar hacer frente, dadas sus escasas disponibilidades. ¿Qué se ha adelantado, por ejemplo, desde la promulgación de la Ley de Régimen local, con que se impusieran a los Ayuntamientos unas obligaciones mínimas, si paralelamente no se les ha dotado de medios para cumplirlas?

Cuando un Ayuntamiento, pues, por no contar con fondos o por tener que dedicarlos al cumplimiento de otros fines (por ejemplo, a construir escuelas, lo cual, dicho sea de paso, es obligación que consideramos estatal) no pueda pavimentar, por ejemplo, una calle, se abre la posibilidad, en virtud de la norma que nos ocupa, de que exista un relevo o cesión de competencias al pasar la iniciativa de la realización de dicha obra a manos de los particulares.

Este trasvase de competencia municipal a los vecinos se establece, dice la norma octava, «bajo el principio de que los acuerdos que reúnan la mayoría absoluta de contribuyentes y representen los dos tercios de la propiedad afectada obligarán a los demás en las condiciones que se determinen», y queremos entender que «las condiciones que se determinen» afectarán sólo a los vecinos y no al Ayuntamiento, que en este caso, creemos, no vendrá obligado a aportar cantidad alguna al costo de la obra (lo que será una excepción a la norma quinta, que establece los distintos porcentajes de contribución del Ayuntamiento y de los especialmente beneficiados), pues suponer lo contrario sería tanto como admitir que los particulares podrían disponer de los fondos municipales al acordar, por ejemplo, la instalación de un nuevo alumbrado con la aportación del 10 por 100 por parte del Ayuntamiento. Entendemos, por tanto, que en la futura articulación del régimen de Contribuciones especiales deberá recogerse la excepción de que en caso de ejecutarse una obra mediante iniciativa privada, el Ayuntamiento no vendrá obligado a aportar cantidad alguna.

Por lo demás, el precepto de la norma octava que nos ocupa tiene cierto parentesco con el sistema de cooperación que para la realización de obras de urbanización establece el artículo 115 de la Ley del Suelo, si bien el punto de partida es distinto, en cuanto tratándose de urbanizaciones, la puesta en marcha de la obra

surge por voluntad del Ayuntamiento, mientras que en lo concerniente a la realización de obras municipales que han de dar lugar a la exacción de Contribuciones especiales, el acuerdo inicial es de los vecinos. En ambos casos, sin embargo, se trata de un desplazamiento de competencias o subrogación de los particulares en una acción que tradicionalmente se ha considerado exclusiva de los Ayuntamientos.

IV. CONCLUSIONES

La Ley 48/1966, en su artículo 9.º, establece unas normas a las que deberá ajustarse la articulación del futuro régimen de las Contribuciones especiales. Entendemos que, por lo mismo, estas normas son más importantes por lo que prometen que por lo que ahora dan.

En la nueva Ley de Régimen local van a desaparecer los grandes escollos que hasta el presente hacían utópica la recta aplicación de las Contribuciones especiales. Por lo demás, ya es claro que con tales normas y hasta la promulgación del articulado definitivo, el tributo transita por un desvío provisional que, como tal, contiene muchos puntos a esclarecer. Algunos ya se han puesto de manifiesto en los epígrafes anteriores. Otros serán deducidos fácilmente por el inteligente lector con la sola lectura del artículo noveno. En todo caso, y sin querer invadir competencias ajenas, entendemos que en la nueva Ley de Régimen local deberá aclararse, de una vez para siempre, el procedimiento de imposición, pues resulta chocante que todavía en 1964 el Tribunal Supremo, mediante sentencia de 23 de mayo, haya de dedicar su atención a puntualizar el camino o trámite que el Ayuntamiento debía seguir para una legal imposición y, más chocante todavía, que el mismo Alto Tribunal, en sentencias posteriores, modifique su posición (9).

También convendrá que al articularse el ordenamiento de las

(9) Vid. Esteban GAJA MOLIST, «El expediente de imposición de Contribuciones especiales», en la revista *El Funcionario Municipal*, núm. 67, página 139, abril 1966.

Contribuciones especiales se reestructure la Asociación administrativa de contribuyentes, a fin de que en adelante no sea, como hasta el presente, más un estorbo que una ayuda para la Administración municipal, y la abundantísima jurisprudencia existente sobre este particular, anulando los expedientes de imposición por una defectuosa constitución o mal funcionamiento de la Asociación, prueban nuestro aserto. El artículo que motiva estas páginas, al decir en su norma octava que «se modificarán las reglas de las Asociaciones administrativas de contribuyentes para hacer más flexible su funcionamiento y evitar que se entorpezca la acción municipal», apunta ya a esta tan necesaria reestructuración.

Y la exposición de otros puntos a subsanar o a establecer en la regulación definitiva que ha de darse a las Contribuciones especiales podría, por nuestra parte, seguir. Pero no queremos cansar ya más al lector y ponemos punto final.