

Examen crítico de los acuerdos municipales de prórroga de las Ordenanzas fiscales

352.077.55:352.077.6 (46)

por

VALENTIN R. VAZQUEZ DE PRADA

SUMARIO: I. PRELIMINAR.—II. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.—III. POSIBILIDAD O IMPOSIBILIDAD DE LOS ACUERDOS DE PRORROGA DE LAS ORDENANZAS FISCALES MUNICIPALES.—IV. GRADO DE INVALIDEZ DEL ACUERDO DE PRORROGA DE UNA ORDENANZA FISCAL. ¿INEXISTENCIA O NULIDAD?—V. CONCLUSIONES.

I. PRELIMINAR

El título del presente trabajo debería ser más amplio, para ser más explicativo, como este otro: examen de las posibilidades de existencia de los acuerdos municipales de prórroga de las Ordenanzas fiscales, o contemplando su otra vertiente: análisis de la posible invalidez de tales acuerdos (invalidez que puede ser un supuesto de la inexistencia o de la nulidad).

En cualquier supuesto, la misma configuración legal de los actos administrativos nos ofrece ejemplos que saltan las clasificaciones: por un lado, de cuál es el tipo de acto frente al que nos encontramos; por otro, las competencias para su dictado, y desde otro, cuáles pueden ser los remedios contra la novedad que ese acto representa en el mundo jurídico—de la misma Administración autora del acto y de los terceros interesados afectados como consecuencia de ese acto, titulares de derechos o de intereses legítimos—. Lo primero tiene su confirmación ante estos acuer-

dos de prórroga de un Ayuntamiento de sus Ordenanzas fiscales. Aquí, en la esfera local, mucho antes que en la central (1), se recogió el principio de la Ley de Régimen local y sobre todo en su Reglamento de Hacienda, que las Ordenanzas fiscales, una vez aprobadas, gozan de una vida indefinida mientras no sean objeto de ningún acuerdo expreso de modificación o derogación. Una vez aprobadas adquieren, pudiéramos decir, cierto *status*, sinónimo de fijeza, o permanencia, que sólo se altera y perturba si el mismo ente local acuerda su modificación o derogación (ambos efectos, en sentido amplio, sinónimos y paralelos: todo acuerdo de modificación implica una derogación del mismo alcance y ámbito que el representado por la derogación o viceversa: el ámbito derogatorio previene del modificativo, aunque puede ponerse el acento sobre uno u otro aspecto: cabe que sólo se decida la derogación de algunos casos concretos contemplados en las Ordenanzas; hechos o situaciones que hasta entonces se habían considerado sujetos por determinadas circunstancias o por razones puramente coyunturales, se estima ahora deben quedar exentos o no sujetos, por lo que se acude a la fórmula derogatoria y así se indica expresamente, lo que no significa, como ya hemos dicho, que no se produzca modificación, que sí se produce, aunque remarcando más el tono derogatorio). Con tal principio, de que las Ordenanzas fiscales se estiman aprobadas para un tiempo indeterminado, en tanto en cuanto no recaiga alguna modificación o derogación expresa, se libera a los Municipios de la gravosa tarea que supone su elaboración, elaboración que, por lo demás, es un acto que podríamos llamar de administración extraordinaria, por su gran alcance innovador.

Hemos dicho de «administración extraordinaria» porque para

(1) Este principio, de modo expreso para la esfera administrativa central, no se recoge hasta la vigente Ley General Tributaria, en cuyo artículo 20 se establece que «las normas tributarias... serán aplicadas durante el plazo determinado o indefinido, previsto en la respectiva Ley, sin que precisen ser revalidadas por la Ley presupuestaria, o por cualquier otra». Aparte de la incongruencia de expresiones, al hablar, por un lado, de «duración indefinida», y por otro, «previsto en la Ley» (lo indefinido implica más bien falta de previsión), aparte de esto, repito, lo que interesa subrayar aquí es la declaración que a nivel estatal se hace de un principio cuyos antecedentes, como en tantos otros terrenos, se encuentran en la esfera local, para muchos más modesta.

quien conozca o participe en la Vida local, la elaboración y posterior aprobación de Ordenanzas—sean o no fiscales—es una labor que por su complejidad excede con mucho de su actividad normal y diaria. Por cuanto no todos los Municipios disponen de los medios suficientes, es por lo que en la práctica rige cierto mimetismo, aplicándose con ligeras variaciones unas mismas Ordenanzas para distintos Municipios, lo que a su vez es fruto de colaboración entre esos mismos entes (ya que el que pudiéramos llamar autor de las Ordenanzas permite a través de sus servicios técnicos o por la simple comunicación existente entre sus servicios asesores y funcionariales, el trasvase de Ordenanzas de unos a otros Municipios que autoriza a los que carecen de medios técnicos para su elaboración poner en aplicación unas normas que en cualquier caso les serán beneficiosas, ya por suministrarlas mayores medios y recursos financieros, ya por habilitarlas jurídicamente a la realización de determinadas funciones. Por esto, por los mismos servicios centrales se fomenta esta colaboración con objeto de procurar un mayor refortalecimiento de todos los entes locales, aumentando la ayuda a los menores o más necesitados bajo esta forma indirecta representada con modelos de Ordenanzas, que en definitiva son pautas de conducta que pueden y deben seguir esos Municipios que carecen de los servicios técnicos y jurídicos adecuados que les posibiliten la elaboración de unas normas suficientemente claras para ser ejecutadas). Además, toda Ordenanza exige una larga fase de preparación, aunque no desconocemos la facilidad que algunos de sus puntos ofrecen a la modificación anual, en la que vienen incurriendo todas aquellas Corporaciones locales que año tras año retocan aquellos aspectos de sus Ordenanzas más aptos a tales perturbaciones, como pueden ser en el plano fiscal, los tipos; no es laborioso imaginar una Ordenanza municipal del sello; ninguna como ésta tan modificable anualmente, por cuanto es sumamente fácil al ente local retocar sus tipos—siempre al alza—, por cuanto sin otro criterio orientador que la búsqueda de mayores ingresos al menor coste, ninguna Ordenanza mejor que ésta para tal objetivo, por lo que todos los años suele ser objeto de modificación, alzándose sucesivamente los tipos, que pierden toda proporcio-

alidad o relación con el objeto y ocasionando la desaparición de su naturaleza jurídica de tasa. Labor de preparación, ampliada por la misma de discusión, aprobación y posterior puesta en marcha: de no ser aspectos fácilmente modificables, diríamos que las modificaciones totales de Ordenanzas no pueden ser diarias; incluso no sólo porque entonces la Corporación estaría en una situación de configuración, de elaboración continua de normas, sino que se crearía una auténtica inseguridad jurídica. Existen, pues, múltiples razones que explican el hábito de permanencia de las Ordenanzas. La Ley local, al recoger tal principio, no hace más que consagrar, como en tantos otros temas, lo que sucede en la realidad.

En el ámbito de las Ordenanzas fiscales existen otras particularidades: no totalmente novedosas en este campo, sino reproducción en él de las producidas en el estatal. Al igual que en éste, el Estado se ve liberado de la obligación de elaborar y aprobar anualmente las normas habilitantes para el cobro de determinados impuestos, de forma que las Leyes de Presupuestos en que la previsión de los recursos que proporcionan se contiene tienen muy distinto carácter que la que ostenta frente a la previsión de gastos (2). En los Presupuestos de las Corporaciones locales, análogamente, concurren normas de muy distinto alcance: frente al carácter innovador que presenta sobre los gastos, en la esfera de los ingresos hay una remisión en bloque a una normativa anterior que es la que regula las fuentes de obtención de los ingresos. Frente a éstos, la norma presupuestaria tiene un ámbito meramente previsor, aunque su inclusión no deja de producir determinados efectos, que son los que vamos a contemplar y que son una particularidad de la esfera municipal.

II. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

Dejando por unos momentos de lado sobre la posibilidad de los acuerdos de prórroga de las Ordenanzas fiscales, conviene que

(2) El carácter y fuerza jurídica del Presupuesto ha sido profundamente revisado por A. BEREJO, a cuya obra nos remitimos por todas las que tratan este punto: *Derecho presupuestario*, Tecnos, Col. Estudios Jurídicos, Madrid, 1968.

nos fijemos en la eficacia que frente a terceros tiene la norma presupuestaria. Por de pronto, uno muy importante cual es la de determinar el momento de iniciación para la interposición de las reclamaciones contra las Ordenanzas fiscales. Al regular los ingresos, está convalidando frente a terceros las normas que permiten su obtención, haciendo suyo su contenido, y siendo por esto objeto de impugnación; es preciso que meditemos sobre la originalidad de este sistema. Para ello, debemos transcribir literalmente el artículo 219, 2, del Reglamento de Haciendas locales, que dice así:

«En los ejercicios sucesivos, las reclamaciones contra imposición y ordenación de exacciones podrán deducirse durante el plazo que en cada uno de ellos esté expuesto al público el Presupuesto en que figuren incluidas».

Nos debiéramos sorprender por la escasa atención que este precepto ha merecido, acaso, por encontrarse en una disposición de alcance local y que es totalmente novedosa y diferente de su homónima estatal (3).

Es grande la singularidad del citado precepto, que podemos concretar en los siguientes puntos:

1.º Aplazamiento del momento válido para la interposición de reclamaciones contra la imposición y ordenación de exacciones.

2.º Apertura (o reapertura, según se mire) del momento jurídicamente correcto para interponer las anteriores reclamaciones.

3.º Puesta en marcha de la posibilidad de una posible revisión de tales ámbitos—de imposición y ordenación de exacciones—.

(3) Aunque, como hayamos dicho, no es hasta la Ley General Tributaria cuando se recoge la regla de la separación e independencia de las leyes tributarias de las presupuestarias, sobre la distinta fuerza jurídica de estas últimas según contemplen ingresos o gastos públicos, estaba regulado en las distintas y sucesivas Leyes de Administración y Contabilidad de la Hacienda pública, como vemos en la hoy vigente, en cuyo artículo 33, al definir el Presupuesto especifica su naturaleza meramente previsoras sobre los ingresos y constitutiva frente a los gastos, lo que indirectamente supone una remisión en bloque a las distintas leyes reguladoras de los impuestos, no produciéndose ninguna convalidación frente a lo que arriba se señala en la esfera local.

4.º Convalidación anual, con ocasión del Presupuesto, tanto de la imposición como de la ordenación de exacciones.

Analizando cada uno de estos puntos podemos decir lo siguiente: el Presupuesto municipal no es sólo previsor de los ingresos, sino auténticamente normativo, ya que de no ser así, no tendría sentido alguno la inclusión del mandato en el precepto transcrito; el acto presupuestario municipal puede incluir normas sobre imposición y ordenación de exacciones (inclusión que puede ser expresa o tácita, a través de la vía de reenvío a una normativa anterior bajo forma de las respectivas Ordenanzas fiscales). El supuesto más frecuente, no obstante, será este último: el Presupuesto se limitará a reflejar las consecuencias numéricas de unas normas vigentes, pero curiosamente el legislador local dispone que el momento de interponer reclamaciones contra éstas es además del originario (momento de aprobación *ex novo* de las correspondientes Ordenanzas) este otro de la aprobación anual del Presupuesto. Parece efectuarse una confusión de normas, siendo la presupuestaria la simple fachada para que en su fondo se ataque a otra norma—la respectiva Ordenanza contra la que se reclama—. La norma presupuestaria abre o sirve sólo para abrir o habilitar un plazo válido para impugnar o reclamar a los particulares que se crean posiblemente afectados por una Ordenanza fiscal. Si el precepto tiene un claro sentido de aplazamiento, esto significa que antes ha habido otro momento en que hubiera podido reclamarse de no existir expresamente un mandato en contrario que retrasa el plazo para reclamar, aunque sobre esto volveremos cuando examinemos la posibilidad del acuerdo expreso municipal de prórroga aunque parece haber un argumento a favor, ya que si la Ordenanza tuvo en la fecha de su elaboración y aprobación un plazo para ser impugnada, este plazo *no* es el aplazado, en cuanto ya se produjo y transcurrió; lo que aparentemente se aplaza es ese otro momento posterior en que se presume la existencia tácita de otro acto municipal que convalida la Ordenanza—la revalida—y que se aplaza al momento en que el Presupuesto recoge las consecuencias. En principio, no tiene ninguna razón de ser abrir un período habilitante de reclamaciones frente a un acto como el Pre-

supuesto frente al que no se va, ya que lo que se admite como objeto de impugnación no es ese Presupuesto, sino justamente la imposición y la ordenación de exacciones. El aplazamiento ocasiona una reapertura sobre la confirmación o descalificación jurídica de la «imposición y ordenación de exacciones».

No obstante, si bien parece presuponer, también es claro que se trata de un precepto auténticamente imperativo, o sea, que en el supuesto de que se admitiera la posibilidad de haber un acto anterior al del Presupuesto sobre tales materias—imposición y ordenación de exacciones—, tal acto no sería recurrible—lo que por la misma singularidad que esto presupone nos llevaría a desecharlo su posibilidad—(vía que puede jugar en contra de la existencia del acuerdo de prórroga), sino que por virtud de este artículo 219, 2, del Reglamento de Haciendas locales se aplazaría al momento de aprobación del Presupuesto. Sólo éste será recurrible e impugnable.

III. POSIBILIDAD O IMPOSIBILIDAD DE LOS ACUERDOS DE PRORROGA DE LAS ORDENANZAS FISCALES MUNICIPALES

En principio, parecen posibles tales acuerdos. No hay ningún precepto expreso en contra; más aún, si las Corporaciones municipales son—y fueron—competentes para la confección y aprobación de las Ordenanzas, parecen deben serlo para este otro acuerdo de menor trascendencia. Ahora bien, nos debemos colocar sobre la función de tal acuerdo: cuál es su fin y cuál es el papel que viene a cumplir, así como determinar la *mens legislatoris* sobre el particular (el que no haya mandato expreso en contra nada significa para que por otros medios deduzcamos que tal «mente» es contraria a tales acuerdos).

Si una Ordenanza fiscal municipal es un acto normativo general, significa que lo es tanto frente a los destinatarios como frente al tiempo (regirá, como ya dijimos, en tanto en cuanto no se modifique). Si lleva o incluye alguna cláusula de duración temporal limitada, alcanzada ésta, el acuerdo que se tome no

será ya de prórroga, sino constitutivo (a no ser que dicho acuerdo se adoptase antes de haber alcanzado la fecha límite, en cuyo caso sí podría hablarse de «prórroga»). Puede incluso preverse el supuesto de que dicha cláusula se refiera a un año, con la previsión de sucesivos acuerdos de prórroga, caducando si éstos no se producen (aunque esta simple previsión revelaría cierta incongruencia en el autor de la norma, por representar una carga frente al procedimiento más rápido y ágil de la vigencia prolongada mientras no se produzca acuerdo expreso en contra, de modificación o derogación parcial). Este sería el caso límite cuya viabilidad podríamos ofrecer como punto resistente frente al razonamiento deductivo que vamos a exponer.

¿Existe un mandato legal indirectamente opuesto a estos acuerdos de prórroga? La respuesta creemos que es afirmativa, casi, basándola únicamente en el precepto que ya hemos transcrito. El legislador local atribuye a las Ordenanzas fiscales aprobadas una duración indefinida, *ab initio*. O dicho de otro modo: se declara partidario de Ordenanzas fiscales locales indefinidas, admitiendo solamente acuerdos municipales expresos de sesgo modificativo o derogatorio. Intenta eliminar la rutina y busca la consciencia en la actitud modificativa o derogatoria.

Tampoco, en principio, puede afirmarse exista una postura legal en contra de la duración temporal de las Ordenanzas fiscales locales (continuemos admitiendo el caso límite de la Ordenanza vigente por un solo año). Sería gravemente atentatorio contra la autonomía de las Corporaciones locales la previsión legal en tal sentido. ¿Puede decirse que es tan atentatoria una previsión de signo contrario, aduciendo el carácter indefinido de no haber cláusula expresa de signo opuesto? La respuesta debe ser negativa, ya que en este supuesto, es una verdadera previsión, o sea, cubre un vacío, estando plenamente justificada. El supuesto general, normal y más frecuente, diríamos, aun moviéndonos en el plano teórico, será el de Ordenanzas aprobadas sin cláusula temporal limitada (y no por tres, cinco o más años), por cuanto que de este modo el mismo ente local se libera de autoimponerse una obligación como sería de haber fijado un plazo limitado de vigencia a la Ordenanza que aprueba (es mucho más

fácil que si llegado un año, no la estima ya correcta, acuerde sencillamente su modificación parcial o total). Raramente puede saber previamente el Ayuntamiento si la Ordenanza que aprueba en un momento y en un año determinado puede alcanzar sus objetivos en plazos más o menos limitados, y será por el contrario su rodaje lo que irá revelando sus insuficiencias y lagunas, y en caso extremo, su cortedad frente a una realidad que le supera desde todos los ángulos, dado el simple desgaste temporal y por cuanto esa misma realidad irá descubriendo nuevos supuestos, imposibles de prever en el instante de creación de la norma ordenadora (4).

Sin prejuzgar por el momento, el acuerdo de prórroga sería muy distinto en las hipótesis que podríamos formular como extremas: de una Ordenación fiscal de duración indefinida (o sin cláusula expresa de duración temporal limitada) y de otra con dicha cláusula. En el primer caso, dicho acuerdo es superfluo y sólo tiene efectos perturbadores (decimos esto en sentido lato, no jurídico). Su papel es nulo, no teniendo siquiera el meramente recordatorio; sólo el planteamiento de los problemas que tal acuerdo de prórroga hace nacer, contribuye aún más a su rechazo (¿qué es lo que se prorrogaría? ¿por cuánto tiempo? ¿exigiría sucesivos acuerdos de prórroga para prorrogar la primera y originaria prórroga?, etc.). Además, puede jugar aquí la técnica de los actos confirmatorios; contra el carácter ilimitado temporalmente de la Ordenanza iría el acuerdo de prórroga, a la manera de un acto que de producirse iría contra otro de rango igual del mismo ente local, autor de ambos. En cambio, la otra hipótesis es la que suscita su viabilidad o posibilidad jurídica, aunque también, como en el supuesto anterior, es preciso atender a cuando se produce tal acuerdo de prórroga (es obvio que sus efectos serían idénticos si la prórroga se produjese a la mitad, por ejemplo, del plazo previsto o en cualquier otro plazo, siem-

(4) Lo mismo acontece en el plano legal, en el que el supuesto más frecuente es el de las leyes temporalmente ilimitadas, siendo el excepcional el de leyes (por esto, calificadas de coyunturales) temporales (se requiere cláusula expresa de temporalidad, mientras que se presume la permanencia indefinida); es así como se interpreta el artículo 1.º del Código civil, de carácter común, cualquiera que sea el ordenamiento sectorial en que la norma se manifiesta.

pre que éste fuese relativo y ampliamente anterior al de la fecha límite, pudiendo reducirse como únicamente correcto y como supuesto típico de prórroga aquel acuerdo singular que se produjese justamente antes de llegar la fecha que en su día se acordó como definitiva para que la Ordenanza estuviese vigente). El supuesto, por excepcional, exige su previa admisión legal (argumento *quid pro quo* a favor de la imposibilidad de los acuerdos de prórroga), porque tanto que la Ordenanza tenga una duración determinada como que no la tenga, en ambos casos, mientras los plazos corren, el acuerdo no tiene sentido alguno (menos en el indefinido, aunque no por ello deja de tenerlo en el otro caso que sólo lo admite con carácter excepcional y único antes de que finalice el plazo acordado y previsto). Pero en el caso de plazo limitado, por la misma excepcionalidad que presenta el acuerdo, creemos exige su previo reconocimiento legal autorizando a las Corporaciones locales para adoptar tales acuerdos. La previsión legal del Reglamento de Haciendas locales no sólo cubre una laguna de previsión de las Corporaciones locales en el ejercicio de su potestad normativa, sino que tiene otro «plus»: habilita simultáneamente a tales entidades a establecer vigencias limitadas, pero no a acuerdos de prórroga de tales vigencias. Es como si dijera que las Corporaciones locales están habilitadas a aprobar Ordenanzas fiscales de duración indefinida (de modo expreso, si así lo redactaran, o tácitamente, si nada hubieran acordado sobre este punto y al entrar en vigor dicha previsión reglamentaria) o por tiempo determinado (no autorizando, *a sensu contrario*, la prórroga). Estamos ante una manifestación de un principio jurídico-administrativo tan característico como es aquel que afirma que «quien puede lo más, no puede lo menos» (5) y que en este punto podría expresarse así: las Corporaciones locales

(5) El profesor GARCÍA DE ENTERRÍA fue el primero que en España puso de relieve los efectos del referido principio, subrayando el enorme significado que el principio complementario de la previa y expresa habilitación legal tiene para los entes públicos; éstos sólo pueden hacer aquello para lo que están expresamente habilitados; es así que pueden dictar normas generales, para lo que están habilitados, y no derogarlas en algún punto o para algún caso concreto—para lo que no están habilitados—, luego, pueden hacer lo más, pero no pueden hacer lo menos (por falta de habilitación).

que pueden aprobar Ordenanzas fiscales—lo más—, no pueden acordar su prórroga—lo menos—.

IV. GRADO DE INVALIDEZ DEL ACUERDO DE PRORROGA DE UNA ORDENANZA FISCAL. ¿INEXISTENCIA O NULIDAD?

Llegados a este lugar, se nos impone la obligación de enjuiciar cuál es el grado de invalidez de producirse un acuerdo de prórroga de una Ordenanza fiscal local. Anteriormente hemos visto que la posibilidad de tal acuerdo se nos ofrece como interrogante ante un acuerdo que se presenta vacío de contenido y que se reduce a ser sólo eso: un acuerdo de prórroga. Un acuerdo que sería sólo forma, que se produce y que como consecuencia tiene y origina una apariencia en el mundo del Derecho, sin perjuicio de que entrando en su contenido éste no es más que remitivo y reintegratorio a otro acto anterior.

Precisamente es la aparente nimiedad o insignificancia del acuerdo de prórroga lo que parece jugar a su favor, ya que en nada modifica al acuerdo prorrogado sino en el caso límite que hemos señalado (en los demás supuestos, aun en su nota más típica como es la de aplazar la caducidad temporal, no es atribuible a él en su totalidad y *ex novo*, aunque parcialmente pudiera serlo si no se limitase a un plazo temporal análogo al pendiente, sino a otro mayor). En todos los casos que pudieran plantearse sobre el alcance de la prórroga, ésta no tiene otro efecto que repercutir en el plano temporal pero no en todos los aspectos sustanciales de la Ordenanza-acuerdo prorrogado. Con esto no decimos que el plazo temporal es uno de los que las Ordenanzas puedan contemplar dentro de su totalidad y que como tal entrará en su proceso configurador (reclamaciones, aprobaciones de las autoridades superiores tutelantes, etc.). También a su favor podría jugar la misma idea de discrecionalidad, tal como la entendía Recaredo FERNÁNDEZ DE VELASCO (6): la omisión de

(6) R. FERNÁNDEZ DE VELASCO, *El acto administrativo. Exposición doctrinal y estudio del Derecho español*, Editorial Revista de Derecho Privado, Madrid, 1929. Para este autor, la discrecionalidad juega de modo muy diferente al denominado por la doctrina actual principio de habilitación expresa de competencias,

toda prohibición expresa legal o reglamentaria de los acuerdos de prórroga y el hecho de admitir y reconocer con motivo de la aprobación del Presupuesto un período de reclamaciones contra una parte de ese Presupuesto como es la concerniente a la imposición y ordenación de exacciones, como si con esta aprobación del Presupuesto se entendiese simultáneamente haberse producido una aprobación tácita—o subsumida en aquélla de la parte relativa a la imposición y ordenación de exacciones—, de lo que pudiera deducirse que si en cierto sentido el Derecho positivo admite como una renovación del acuerdo originario en determinado momento, pudiera producirse otro expreso de la misma Corporación con anterioridad. A diferencia del Estatuto municipal, el Derecho vigente no contiene ninguna prohibición expresa ni proclama paralelamente la inmodificabilidad temporal y limitada de las Ordenanzas—quizá porque parte del principio contrario, de reconocimiento o admisibilidad de la vigencia indefinida de tales Ordenanzas, supuesto en el que resultaría excesivamente duro la vigencia íntegra de los acuerdos originariamente aprobados—. El Estatuto municipal en su artículo 324 afirmaba lo siguiente (7):

«Sin perjuicio de los fallos que recaigan en las reclamaciones pendientes al comenzar a regir las Ordenanzas, éstas no podrán ser modificadas durante el tiempo de su vigencia ni aun por razón de extralimitación o infracción legal».

Este precepto puede servirnos de antecedente remoto orientador del sentido del Derecho vigente; de él se deduce la valoración del proceso elaborador de las Ordenanzas—de todas, incluso las fiscales—cómo una totalidad armónica que es preciso mantener vigente por el tiempo que ellas mismas se han impuesto y

aunque pudiera jugar como complementario de este último, ya que la habilitación, como es obvio, puede ser «genérica», en cuyo caso entran todos aquellos supuestos que la Administración vaya considerando cobijables en aquella declaración amplia de competencia; sin embargo, contra esta pretendida laxitud interpretativa por la propia Administración, creemos ha venido la actual interpretación doctrinal de la habilitación expresa—la Administración puede lo más pero no puede lo menos, aunque fuera incluíble en aquello, de no estar expresamente habilitada para ello—.

(7) Transcrito por el mismo FERNÁNDEZ DE VELASCO, obra ya citada, pág. 232.

que no puede verse por supuestos acuerdos—esporádicos, imprevisos e interruptores—que pudieran producirse durante su vigencia. A manera de mecanismo de control indirecto y de filtro depurador, se establecía una muralla defensiva de un bloque normativo que no admitía otro tipo de ataques que los previstos y en toda su totalidad. Aquí desaparece la más remota posibilidad de acuerdos de prórroga.

La anterior consideración del acuerdo de prórroga expreso, de admitirse, sería, repetimos, como alternativa a ver en el Presupuesto, contra el que se permite reclamar en la parte que en él se contiene relativa a la imposición y ordenación de exacciones, un acuerdo tácito que se presume la Corporación adopta junto y simultáneamente con su aprobación. Pero puede ser rechazado, ya que la unidad del acto presupuestario en que parece basarse es sólo una abstracción por cuanto el Presupuesto acumula e incorpora muy diversas partidas, pudiendo visionarse como un conjunto de actos «separables» a determinados fines, uno de los cuales puede ser el de renovar el período válido de reclamaciones para algunas de sus partes (como la que estamos examinando de «imposición y ordenación de exacciones»). Fijémonos en que lo que el Presupuesto y su aprobación permiten reclamar es «la imposición y ordenación de exacciones», no las Ordenanzas de tales imposiciones y exacciones, aunque los términos empleados por la norma sean sumamente equívocos y escasamente técnicos (8). En cualquier evento, creemos que se trata

(8) Son términos que pueden significar mucho o poco, según la interpretación que se les dé; en lo relativo a la ordenación de exacciones puede aludir únicamente a comprobar si el Ayuntamiento ha respetado ese orden jerárquico de fuentes de recursos que la Ley de Régimen local y disposiciones complementarias les autoriza a percibir, y respecto de la imposición, si incluyen otros distintos de los que están permitidos recaudar. En principio, esta interpretación restrictiva puede ser válida, mas si tenemos en cuenta el predominio y relevancia que en la esfera local, más que en ninguna otra esfera de nuestro ordenamiento jurídico, se admite la «acción pública», en el sentido y concepto del profesor GARCÍA-TREVIGIANO (*Tratado de Derecho administrativo*, tomo I, Ed. Revista de Derecho Privado, Madrid, 1967), que la opone a la «acción popular», acción esta última sustitutiva y rescisoria; véase otra muestra: todos los contribuyentes pueden recurrir contra los expedientes de contribuciones especiales, teniendo el concepto de interesados a estos efectos (arts. 451 y sigs. de la Ley de Régimen local y 19 a 32 del Reglamento de Haciendas locales). Por encima de todas estas interpretaciones, el Presupuesto municipal no desaparece como acto unitario, aunque algunas de sus partes

de un acto nuevo, en manera alguna referible con las Ordenanzas primitivamente aprobadas y sólo con ellas conexional por el punto común de referirse a «imposición y ordenación de exacciones»; de manera alguna, integrable tampoco en lo que hemos llamado «bloque normativo» de cada Ordenanza fiscal.

Podríamos concluir sosteniendo que el grado de inexistencia del acuerdo municipal de prórroga de Ordenanzas fiscales es el de la inexistencia, por ser fruto de un exceso o abuso de poder, como dice FERNÁNDEZ DE VELASCO, de la potestad de Ordenanzas de las Corporaciones locales, potestad reglada, aunque discrecional en su ejercicio (9), pero en cualquier caso, una potestad que calificaríamos de «lineal»: las Corporaciones locales podrán o no aprobar Ordenanzas fiscales—como pueden aprobar o no Ordenanzas de otro tipo—, pero si lo hacen, o sea, si hacen uso de la discrecionalidad de su ejercicio (discrecionalidad que, como ya hemos dicho muchas veces, es imposibilidad técnica de darse unas Ordenanzas al carecer de los adecuados equipos técnicos de preparación y confección), entonces se aplicará la previsión normativa en la que falla precisamente toda previsión sobre posibles acuerdos de prórroga que tales Corporaciones pudieran adoptar sobre sus anteriores acuerdos normativos; al decir lineal queremos indicar que se trata de un proceso sin lagunas porque la función que practican es tan importante—diríamos la más importante, como es ésta de tipo normativo; de ahí que hayamos predicado de ella en sentido amplio la condición de «administración extraordinaria»—que la ley estatal con sus disposiciones complementarias en ella es más tutelante que puede serlo en otros aspectos, lo que repercute en toda falta de autonomía a favor de las Corporaciones locales sobre tal materia. Estas Corporaciones sólo pueden hacer uso de su potestad normativa

adquieren autonomía a determinados efectos procesales, lo que por otra parte es conforme con un acto administrativo que podríamos calificar de «aluvión» y a su vez origen de otros muchos (gastos contrarios en su ejecución).

(9) Sobre la potestad de Ordenanzas de las Corporaciones locales, estudiada con detenimiento e independencia de otros temas relacionados, pueden consultarse varios trabajos de P. NÚEZ DE LA TORRE, como los siguientes: «Las Ordenanzas de exacciones locales», *XIX Semana de Derecho Financiero*, Madrid, 1972, así como otro con título parecido, inserto en la *Revista de Economía y Hacienda Local*, número I, vol. I, Madrid, 1971.

en los momentos originarios en que acuerdan hacer su uso, que son aquellos que coinciden con la regulación total de un determinado impuesto o exacción local.

Mas es una inexistencia con cierta apariencia externa; como acto inexistente puede ser desconocido por la misma Administración autora como por los particulares. Son aquí aplicables todas las notas que de inexistencia como categoría de invalidez predica GARCÍA DE ENTERRÍA: «(la Administración) puede privarle de toda posibilidad de eficacia jurídica; no hay carga de impugnar el acto, no se da la ejecutoriedad, no se da un procedimiento obligatorio de anulación. La Administración y el administrado pueden desconocerlo» (10). La apariencia jurídica—lo que ha servido para que algunos autores como GARRIDO FALLA rechacen esta categoría autónoma, ya que sus efectos vienen a confundirse con la nulidad de pleno derecho—se revela por los siguientes medios: el acuerdo de prórroga se publica tanto en el tablón de anuncios de la correspondiente Entidad local como en el *Boletín Oficial de la Provincia*, incluyéndose en ambos anuncios referencia a los recursos procedentes, a base de los cuales algunos particulares pueden creer impugnabile tal acto, para lo que interponen los recursos indicados en aquellos avisos. Aunque son simples interesados o a lo más interesados legítimos, pero no titulares de derechos subjetivos, que pudieran sentirse violados por tal acuerdo, la interposición de tales recursos les puede inducir al error de estimar aquel momento como el idóneo para su interposición procesal, marginando al verdaderamente válido como es el indicado por el artículo 219, 2, del Reglamento de Haciendas locales.

(10) GARCÍA DE ENTERRÍA, *Apuntes de Derecho administrativo*, I, tomo II, Madrid, 1970-1971 (págs. 173 y sigs.). Este ilustre profesor ha sido de los que con más ahinco ha defendido la necesidad de separar los supuestos de inexistencia de los de nulidad, por entender que tiene la autonomía suficiente como para separarse de esta última categoría, con cuya diversificación se enriquece el Derecho, uno de cuyos principales instrumentos es el análisis. A pesar de la contradicción *in terminis* que algunos oponen a los actos inexistentes, no es imposible, como dice este autor, catalogar tales actos (véase los ejemplos que pone en página 178).

V. CONCLUSIONES

En su consecuencia, tales particulares pueden sufrir los consiguientes perjuicios en sus legítimos intereses, mucho más cuando sus recursos son desestimados por extemporáneos sin ninguna indicación de más, es decir, sin ninguna alusión complementaria al momento procesal oportuno (alusión que debería hacerse aun en el supuesto de haber ya transcurrido, lo que les permitirá en sucesivos años hacer buen uso de sus derechos en el momento procesal correcto como es el de la aprobación del Presupuesto municipal). El aplicar sin más las conclusiones de la inexistencia no resuelve todos los problemas; el que la Administración desconozca su acto como y por ser inexistente es una especie de tautología, ya que por esta vía la Administración local—como la estatal—podía ser causante de miles de estos actos considerando que en cualquier momento puede no tenerlo en cuenta; más interesante es la otra perspectiva, la de los particulares. Práctico es que éstos puedan (¿por qué no deben, igual que la Administración?, ¿por qué decir que ésta puede desconocer y no decir en su lugar que «está obligada a desconocer» los actos inexistentes?) desconocer la existencia de los «actos inexistentes», pero esto sólo es admisible de no haber sufrido perjuicio alguno (ni estar en trance de sufrirlo), mas si han experimentado alguna lesión, justo es exigir la correlativa responsabilidad al ente público que con su actuación ha originado aquélla.

Es cierto que aquí entra la doctrina procesalista administrativa así como toda la regulación procesal (normas de procedimiento administrativo) que nos recuerdan que ante los errores cometidos por la Administración en la notificación de sus actos, errores sobre los recursos procedentes contra éstos, no le quedan al particular, posiblemente recurrente, más que las imperfectas vías, o bien de recordar a su vez a la Administración la necesidad de rectificar su pasado error (lo que simultáneamente significa que está ya en conocimiento de cuáles son los correctos, con el escasísimo valor que tal reclamación por sí sola representa, ya que, como se ha observado, si se conocen los recursos adecuados,

más vale interponerlos y hacer uso de ellos, que recordar a la Administración la necesidad de hacer correctas—y no equivocadas—declaraciones) o ejercitar directa e inmediatamente los recursos que estima ortodoxos en lugar de los que le fueron indicados por la propia Administración. En cualquier supuesto, una especie de *fair play*, en el que nadie se siente ofendido: ni la Administración, a quien se la libera por esto de una obligación que debería haber cumplido más rigurosamente, ni el particular, que pudo haber sido perjudicado, pero que no lo fue por estar en el secreto de cuál es el recurso procesal más adecuado contra un determinado acto administrativo. Y todo lo anterior tiene mucha más aplicación en un campo que como el impugnatorio de los actos normativos o con destinatario general e indeterminado, al no contemplar a nadie en particular, no puede decirse de él que causa perjuicios concretos y señalizables; se piensa que en el momento de su aplicación es cuando los particulares más afectados tienen los caminos más abiertos y despejados para ejercitar sus derechos procesales (en el sentido de CARNELUTTI). Mas, si meditamos en toda la escalada, por utilizar una expresión tan en boga, de errores cometidos en el proceso estudiado (un acuerdo inexistente en cuya adopción participan unas autoridades, unos funcionarios, no previsto por la ley, contra el que se reclama y que se resuelve por la autoridad competente de forma incompleta, etc. etc.), debemos concluir que son demasiadas las faltas para contentarnos con la indicada solución: que el particular reclamante no se desespere por la resolución dada a su recurso planteado en un momento procesalmente inválido (por «extemporaneidad», mas no se dice qué tipo de extemporaneidad, si *ex ante* o *ex post*) y espere ponerlo en otra ocasión en el momento procesalmente válido (11).

(11) FERNÁNDEZ DE VELASCO, ya en su obra citada, parecía tener conciencia de lo que arriba señalamos cuando escribe (pág. 222, nota 4), tras citar el auto por el que se venía a declarar que no todo error cometido al indicar el recurso procedente contra una concesión daría lugar a la nulidad del acto, añade: «Por cierto que sigue diciendo este auto que ese error acaso sea susceptible de *motivar responsabilidades* o resarcimientos proporcionados al perjuicio inferido. Lo que no dice es cómo pueden exigirse esas responsabilidades civiles... A nadie se le ocurrirá advertir de ese error, y si lo advierte a la Administración, es evidente que el particular conoce qué recurso es procedente, y entonces: 1.º Es inútil que se lo diga

Creemos que en los supuestos análogos al aquí estudiado, dado que los plazos y los recursos procesales deben estar al servicio de una justicia material y no puramente formal, y al servicio tanto de la Administración como de los particulares, de existir un recurso de alzada, en él deberían admitirse las reclamaciones, siempre que por el interesado o los posibles interesados se justificare el extremo de no poder acudir en aquel momento que la norma establece como procesalmente correcto (se han dejado transcurrir los plazos por la misma confianza que el particular depositó en el recurso indicado por la misma Administración, lo que se agrava al saber que el recurso indicado no es sólo erróneo, sino además no tiene objeto al dirigirse contra un acto que la misma Administración califica de «inexistente»). Esto, de haber una alzada pendiente; de no haberla, debería habilitarse un nuevo plazo, o permitirse un recurso extraordinario de revisión o incluso una intervención «extemporánea» de la autoridad tutelante que permitiera la corrección, en el plano procesal que es el que interesa al particular, de los errores que hasta entonces se han cometido. Todo, menos el quietismo y el fraude procesal a los particulares (12).

a la Administración. 2.º No hay responsabilidad, pues el particular aplicará el procedimiento adecuado y el funcionario se defenderá con este argumento». (Los subrayados son nuestros). Aunque la normativa vigente en la fecha en que estas palabras se publican sobre responsabilidad era muy otra de la hoy representada por las Leyes de Expropiación forzosa y de Régimen jurídico de la Administración del Estado, lo que nos interesa de esta cita es recoger la sensación de insuficiencia que el ordenamiento jurídico ofrece en los supuestos idénticos o parecidos al que hemos hecho objeto de nuestra atención; verdad es que puede haber responsabilidades, pero por encima de ellas—las responsabilidades siempre juegan creemos en un plano secundario cuando los actores, reclamantes o demandantes, no pueden obtener la satisfacción de su principal—, lo que interesa es montar el conveniente dispositivo—o permitir la necesaria apertura—para que las legítimas aspiraciones de los particulares reclamantes no se vean defraudadas en los misterios del arcano procesal, sin que esto signifique saltarse los plazos. A esto aludimos a continuación, porque no hacerlo supondría admitir la existencia de situaciones totalmente injustas que vendrían a agregarse a la originaria que supone imputar las consecuencias del acuerdo inexistente, así como del error administrativo en el señalamiento de los recursos, al que en ellos no ha tenido parte ni beneficios, como es el particular.

(12) Redundando en lo anteriormente expuesto, señalemos otros textos de nuestro viejo Derecho local, representado por los Estatutos de CALVO SOTELO en donde se reitera la idea de ver en las Ordenanzas—fiscales y de todo tipo, pero principalmente en las primeras—una manifestación de una «potestad» otorgada a las

Corporaciones locales con fines limitados y «controlados» y de las que uno de sus aspectos sujetos a control era el de su duración. La misma noción de «potestad» aparece clara entre otros en la exposición de motivos del Estatuto provincial de 1925 (copio del Apéndice de 1925 del Diccionario de Alcubilla, página 590, nota 74): «La Hacienda provincial se nutrirá también de contribuciones especiales por obras y servicios, con derechos y tasas que las Diputaciones podrán imponer y percibir ajustándose a *normas detalladamente previstas en el Estatuto*, y con los arbitrios que establezca sobre la riqueza radicante en su Provincia; el Estatuto suprime el requisito que exigía el artículo 119 de la Ley de 1882, y da a las Corporaciones provinciales *una potestad genérica de imposición que debidamente controlada* les permitirá crear patrimonio fiscal propio, base de su futura prosperidad».

Por lo que toca a la «duración temporal» de las Ordenanzas, citemos entre otros los siguientes textos: artículo 325 del Estatuto municipal, que dice así:

«Una vez aprobadas las Ordenanzas de exacciones municipales, regirán en los sucesivos ejercicios económicos *sin necesidad de nueva aprobación*. Se exceptúan únicamente los casos en que las modificaciones de hecho o de derecho sobrevenidas en el Municipio deban producir, a tenor de lo dispuesto en las leyes, modificaciones en el régimen de alguna de las exacciones comprendidas en el mismo. En estos casos, cualquier vecino o contribuyente por exacciones municipales podrá pedir la modificación, y la reclamación correspondiente *habrá de interponerse dentro del plazo de impugnación del Presupuesto*».

A su vez, el Reglamento de Hacienda municipal de 1924 (Apéndice Diccionario Alcubilla de ese mismo año, pág. 274) dice así:

«Los acuerdos de los Ayuntamientos pleno, relativos a la imposición de las exacciones municipales, según el artículo 317 del Estatuto, podrán ser también *adoptados al aprobar el proyecto de Presupuestos*, conforme al artículo 297 del propio Estatuto, si la Corporación los estima necesarios al efecto de evitar el déficit inicial del Presupuesto».

En este como en todos los textos citados late esa interpretación o visión bifronte en que parece que el legislador local se ha movido sobre los acuerdos de imposición adoptados durante el «momento presupuestario», visión bifronte que es la que posibilita el planteamiento autónomo de los titulados acuerdos de prórroga, y consistente por una parte en ver, concebir, tales acuerdos como independientes del que pueda recaer sobre el Presupuesto, y por otra, como incluidos en éste, a la manera de cláusula, condición o «presupuesto» del Presupuesto: la primera visión se muestra más claramente en el apartado 2.º del último artículo citado:

«Tales acuerdos deberán ser anunciados y expuestos al público al propio tiempo que el Presupuesto municipal aprobado» (unidad de tiempo, pero no de acto).

El que la duración de la Ordenanza, con la paralela y consiguiente indisponibilidad modificativa, era uno de los aspectos de la potestad normativa de las Corporaciones locales sujetos al control a que toda ella, como tal potestad, quedaba sujeta, se reitera además en este texto: el artículo 317, 2, del Estatuto municipal establecía: «No podrá imponerse ninguna otra exacción ordinaria ni extraordinaria mientras no sea especialmente autorizada por una ley, salvo lo establecido en la disposición transitoria 10», disposición cuyo contenido es éste sumamente ilustrativo:

«No obstante la prohibición contenida en el párrafo 2.º del artículo 317 de esta Ley, seguirán en vigor hasta la expiración del plazo para el que fueron concedidas:

A) Toda autorización otorgada por ley especial a un Ayuntamiento determinado para exigir arbitrios o recargos sobre las contribuciones del Estado taxativamente definidos y para fines concretos expresados en la misma ley».

Regla que se confirma por la disposición transitoria del Reglamento de Hacienda municipal, que establecía:

«... los arbitrios municipales que subsistan al amparo de la disposición transitoria 10 del Estatuto *continuarán rigiéndose* por los preceptos y acuerdos que los autorizaron respecto a su cuantía, base y tarifa...»

Por si fuera poco, habría que añadir la nueva concepción científica sostenida por una potestad que hasta entonces se había regido más por el casuismo que por ningún otro criterio: la «potestad tributaria» en el ámbito estatal, pero sobre todo en el local, aparece revestida de las notas propias y típicas de toda potestad (véase como botón de muestra el artículo 213 del Estatuto provincial de 1925: «La obligación de contribuir por exacciones provinciales es siempre general dentro de los límites de la ley. En consecuencia, ni la Diputación provincial ni el Gobierno podrán declarar otras exenciones que las concretamente prescritas o autorizadas en esta Ley...») y el matiz centralista que inspiraba toda la legislación local, para que de todo esto deduzcamos el cuidado y esmero que el autor de esta legislación ponía en considerar todos los puntos a través de los cuales se exteriorizaba una potestad que en cierto sentido podría concebirse como delegada de la legislativa, sino participante en sus mismas características y prerrogativas. No es de extrañar por esta vía deducir el rechace de toda posibilidad de acuerdos de prórroga que en cierta manera representan un abuso (término que aquí empleamos en su literalidad), o sea, un uso no necesario ni legitimado. Las Corporaciones locales pueden hacer un uso justo y adecuado de la potestad normativa en el momento del acuerdo de imponer (de ahí la simultaneidad que predica de tal momento, para elaborar la Ordenanza del impuesto acordado, el artículo 717 de la Ley de Régimen local hoy vigente); pero una vez producidos tales acuerdos, cualquier reenvío a ellos—esto en el fondo sería el acuerdo de prórroga—es innecesario y sobrante; de ahí el artículo 724 del mismo texto legal: «Las Ordenanzas fiscales, una vez aprobadas, seguirán en vigor hasta que se acuerde su derogación o modificación». Como ya hemos dicho, las Corporaciones locales son libres de fijar la duración de las Ordenanzas («cada exacción..., será objeto de una Ordenanza, en la que deberá constar: ... d) las fechas de su aprobación y del comienzo de su vigencia...»—artículo 718 de la Ley de Régimen local—), pero recaído su acuerdo sobre tal punto—que puede ser concreto (tengan una duración de X años) o de forma abstracta (rijan mientras no se deroguen)—se prohíbe cualquier otro acuerdo. (Todos los subrayados son nuestros).