

X

Los llamados «arbitrios con fines no fiscales»

por

ALBERTO DE ROVIRA MOLA

Abogado. Funcionario del Ayuntamiento de Barcelona

SUMARIO

I.—CONCEPTO.

II.—EVOLUCIÓN LEGISLATIVA.

III.—RÉGIMEN LEGAL.

A) Tramitación

B) Requisitos.

1) Positivos.

a) Finalidad perseguida.

b) Competencia municipal.

c) Congruencia.

2) Negativos.

a) Finalidad no netamente fiscal.

b) Falta de autorización legal.

C) Mención especial de la prohibición de establecer arbitrios con fines no fiscales cuando los Ayuntamientos dispongan legalmente de otros medios coercitivos para lograr la finalidad del arbitrio mismo.

D) Causas de impugnación.

E) Las concretas figuras de arbitrios con fines no fiscales. Los arbitrios sobre consumiciones y sobre edificación deficiente.

IV.—CONCLUSIONES CRÍTICAS.

I. CONCEPTO

El artículo 434 de la Ley de Régimen local, que indica cuáles han de ser las exacciones municipales, coloca, al lado de las tasas, las contribuciones especiales y los impuestos, los que denomina «arbitrios con fines no fiscales».

Es sabido que las tasas y los impuestos constituyen los dos grandes grupos de ingresos derivativos o tributarios, siendo las contribuciones especiales la categoría intermedia entre las tasas y los impuestos; pero todas estas exacciones persiguen directamente una finalidad fiscal, la de proporcionar recursos para subvenir a los gastos de las Corporaciones locales. En cambio, los arbitrios con fines no fiscales no tienen, según la configuración legal, un fin netamente fiscal, y al decir *netamente*—señala Saura Pacheco (1)—, se quiere significar que no es su objeto único la consecución de recursos, sino que al propio tiempo se fundamentan en el propósito de conseguir otros objetivos.

Sans Buigas (2) precisa la naturaleza y características de los arbitrios con fines no fiscales a base de distinguir en ellos un doble aspecto, positivo y negativo.

El aspecto negativo consiste en que tales arbitrios, a pesar de ser, según el citado artículo 434, una exacción, no tienen en ésta su razón de ser, en forma que el rendimiento que puedan producir no constituye el objetivo primordial de nutrir los presupuestos municipales.

El aspecto positivo, según dicho autor, hay que considerarlo desde un punto de vista genérico y otro específico.

En el primer sentido, con los arbitrios con fines no fiscales, el Ayuntamiento que decide imponerlos se propone causar una molestia al contribuyente, para que realice algún acto o come-

(1) *Principios y sistemas de Haciendas locales*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1949, pág. 179.

(2) *Los arbitrios con fines no fiscales*, en «Revista Moderna de Administración Local», 1945.

tido, en beneficio del interés público, de los que son propios de la acción privada, de modo que, ante dicha molestia, le resulte más beneficioso al contribuyente realizar determinado cometido que no pagar un tributo en cada ejercicio económico.

En sentido específico, la finalidad principal de tales imposiciones sería la indicada en el artículo 473 de la Ley, esto es, la de servir a la Corporación que los utilice como medio para evitar fraudes, mixtificaciones o adulteraciones en la venta de artículos de primera necesidad; para coadyuvar al cumplimiento de las Ordenanzas de Policía urbana o rural, o de disposiciones en materia sanitaria; para contribuir a la corrección de las costumbres; para prevenir perjuicios a los intereses del Estado, de la Provincia o del Municipio, y del vecindario en general.

Ni la Ley de Régimen local, ni el Reglamento de Haciendas locales, definen los arbitrios con fines no fiscales; sin embargo, el artículo 473 de aquélla dice muy expresivamente que tendrán el carácter de tales, «aquéllos que, no persiguiendo una finalidad netamente fiscal ni figurando entre los autorizados expresamente por la Ley, hayan de servir al Ayuntamiento que los imponga» para las finalidades que se acaban de citar.

En realidad, no debe olvidarse que la denominación de «arbitrio con fines no fiscales» constituye una verdadera *contradiccio in terminis*, puesto que mal se compagina el carácter de arbitrio (sinónimo aquí de impuesto, según es de ver en el artículo 477 de la Ley), destinado por naturaleza a ser vehículo de exacción, con la negación de su finalidad fiscal; y no hay que exagerar el contenido del texto legal fuera de sus propios términos, pues el artículo 473 no dice sino que la finalidad de los arbitrios con fines no fiscales no es *netamente* fiscal, es decir, que es fiscal—como no podía ser de otro modo, dado su carácter de arbitrios—, pero que dicha finalidad está empañada por otros objetivos que le asigna el legislador.

Y es que no debe perderse de vista que la existencia de tan extraña figura de nuestro Derecho fiscal municipal—ya que los arbitrios con fines no fiscales solamente figuran como exacciones municipales, y no provinciales ni estatales—debe su origen a las necesidades económicas de las Corporaciones locales. En

efecto, algunos de los que hoy vienen considerándose como arbitrios con fines no fiscales, y estableciéndose y aplicándose al amparo de los artículos 434, c), y 473 y siguientes de la Ley de Régimen local, como son los que recaen sobre canalones de desagüe a la vía pública, sobre puertas que abren al exterior, sobre tenencia de perros, etc., proceden de muy antiguo, y concretamente de la Ley de Presupuestos de 21 de julio de 1878, que autorizó a los Municipios, cuando los recursos ordinarios no bastaban para ello, y con la finalidad de nivelar sus presupuestos, a establecer, en concepto de *extraordinarios*, arbitrios como los indicados, que hoy conceptuamos como no fiscales.

Por ello creemos, tanto por el indicado origen, como por su inclusión entre las exacciones municipales, que no es posible menospreciar la finalidad fiscal de tales imposiciones, aunque ésta no sea *netamente* la de los arbitrios con fines no fiscales; y esta observación nos dará pie para poner de relieve más adelante un aspecto de la legislación actualmente en vigor en esta materia, que a nuestro juicio coarta el libre desenvolvimiento de dichas exacciones.

En resumen, el hecho de que la finalidad inmediata de los arbitrios con fines no fiscales no sea la de obtener ingresos, no implica—como hacen observar Bermejo Gironés y Marqués Carbó (3)—, la renuncia a la misma como pretensión adjetiva, y de ahí que pueda decirse que el fin abstracto de los arbitrios con fines no fiscales participe del fin común al que se dirigen todas las demás exacciones municipales, por razón de su consustancial naturaleza (aumentar los ingresos municipales), sin menoscabo del otro fin específico, indirecto, como velado por el apellido «no fiscales», que se encamina, mediante gravámenes generales que se individualizan, a obligar a los afectados al cumplimiento de ciertas reglas de policía o morigeración.

(3) BERMEJO GIRONÉS, Juan Ignacio: *Aportaciones al Derecho municipal*, Madrid, 1935, pág. 198; MARQUÉS CARBÓ, Luis: *Ley de Régimen local*. Barcelona, 1952, pág. 220.

II. EVOLUCIÓN LEGISLATIVA

Los arbitrios con fines no fiscales aparecen por primera vez con esta denominación—pues ya hemos indicado que como arbitrios extraordinarios venían utilizándose desde tiempo atrás—en el proyecto de exacciones municipales de D. Augusto González Besada, presentado a las Cortes por Real Decreto de 16 de julio de 1918.

El artículo 22 de dicho proyecto decía así :

«Los acuerdos de los Ayuntamientos relativos al establecimiento de arbitrios con fines no fiscales serán motivados, y expresarán el fin o fines perseguidos con el establecimiento del arbitrio y las razones en cuya virtud se recurre a este medio para realizarlos.

Los acuerdos a que se refiere este artículo son impugnables :

1.º Por no ser los fines perseguidos por el Ayuntamiento de la competencia legal de éste.

2.º Por manifiesta incongruencia entre los fines propuestos y el arbitrio mismo ; y

3.º Por lesionar injustamente interés económico legítimo».

Ahora bien, el proyecto del señor González Besada no pasó de tal, y fué preciso esperar hasta la promulgación del Estatuto municipal de Calvo Sotelo, por Real Decreto de 8 de marzo de 1924, para ver consagrados en nuestra legislación municipal los llamados «arbitrios con fines no fiscales». El artículo 331 del Estatuto vierte íntegramente el copiado artículo 22 de aquel proyecto, sin añadir particularidad alguna.

En los artículos 31 y 32 del Reglamento de Hacienda municipal aprobado por Real Decreto de 23 de agosto de 1924, se regulan los arbitrios con fines no fiscales, admitiendo como tales aquéllos que no teniendo una finalidad netamente fiscal ni figurando entre los autorizados expresamente en el Estatuto, hayan de servir al Ayuntamiento que los imponga como medio o ins-

trumento para limitar o aminorar fraudes, mixtificaciones o adulteraciones en la venta de artículos de primera necesidad, o resistencias al cumplimiento de Ordenanzas de Policía urbana o de otras disposiciones en materia sanitaria; para contribuir a la corrección de las costumbres o para prevenir perjuicios a los intereses generales del Estado, Provincia o Municipio, y del vecindario en general; exigiendo que la Memoria que la Comisión permanente redacte al someter al Ayuntamiento pleno el proyecto de presupuesto, contenga explicación de los arbitrios con fines no fiscales que se establezcan, de los fines perseguidos con su institución, y de las razones de todo orden que los motiven; y disponiendo, finalmente, que los acuerdos sobre establecimiento de arbitrios con fines no fiscales sólo podrán ser impugnados en los casos establecidos en el artículo 331 del Estatuto.

La Ley de Bases de Régimen local, de 17 de julio de 1945, apenas se ocupó de los arbitrios con fines no fiscales: únicamente la base 25 dispuso que «entre los arbitrios con fines no fiscales podrán incluir los Municipios el pago de un diez por ciento, como máximo, sobre el precio de las consumiciones de todas clases que se sirvan al público en cafés, bares, tabernas, restaurantes, hoteles y otros establecimientos similares, sin otra excepción que las comidas», y que «este arbitrio podrá cobrarse por concierto gremial o ser acumulado al de Consumos de lujo». Más adelante tendremos ocasión de detenernos especialmente en la consideración del arbitrio no fiscal sobre las consumiciones, autorizado por dicha Ley.

Sobre la base de las disposiciones contenidas en el Reglamento de Hacienda municipal y en el Estatuto, el Decreto provisional ordenador de las Haciendas locales, de 25 de enero de 1946, desarrolló la materia de los arbitrios no fiscales en sus artículos 48 al 51, que pasaron íntegramente a ser los artículos 473 al 476 del texto articulado de la Ley de Régimen local, de 16 de diciembre de 1950.

Posteriormente, el Reglamento de Haciendas locales, de 4 de agosto de 1952, contiene algunas normas sobre arbitrios con fi-

nes no fiscales en sus artículos 46, 47 y 48, que luego examinaremos.

Cierra la evolución legislativa, en cuanto a la regulación sustancial de tales arbitrios, pero no en cuanto a la mención y autorización expresas por la Ley de figuras concretas de arbitrios con fines no fiscales—pues, como veremos, la de 12 de mayo de 1956, sobre Régimen del suelo y ordenación urbana, autoriza el de «edificación deficiente», el texto articulado y refundido de la Ley de Régimen local de 24 de junio de 1955, que dedica a tales arbitrios los mismos artículos del anterior texto, es decir, los 473 al 476.

La legislación actualmente en vigor está integrada, por consiguiente, por los citados preceptos de la Ley de Régimen local de 1955 y del Reglamento de Haciendas locales de 1952, y por los artículos 162 al 164 y 181, párrafo segundo, de la Ley del Suelo de 1956.

Es de notar que el texto vigente de la Ley de Régimen local introduce, con respecto al anterior de 1950 y en este particular concreto de los arbitrios con fines no fiscales, algunas modificaciones. Así, se añade al artículo 473 un nuevo párrafo, el cuatro, destinado a enumerar algunas figuras concretas de arbitrios no fiscales, que en parte estaban ya citadas en el artículo 46 del Reglamento de Haciendas locales; se exige en el artículo 474 un nuevo requisito de su establecimiento, cual es el de que los acuerdos de imposición de arbitrios con fines no fiscales «no serán ejecutivos sin la autorización expresa del Gobernador civil»; se suprime en el artículo 475 uno de los motivos de impugnación del acuerdo de imposición: «por lesionar injustamente intereses económicos legítimos»; y, finalmente, se consigna en el párrafo segundo del artículo 476, como excepción del arbitrio no fiscal sobre consumiciones, además de las comidas, las consumiciones de vinos comunes o de pasto.

III. RÉGIMEN LEGAL

A) *Tramitación*.—Los expedientes de imposición de arbitrios con fines no fiscales y aprobación de las correspondientes

Ordenanzas, se tramitan con arreglo a lo previsto para las exacciones municipales en los artículos 722 y siguientes de la Ley de Régimen local y disposiciones complementarias, de los que, para reducir la extensión de este trabajo, hacemos gracia al lector.

No obstante, es preciso destacar la novedad de que el texto refundido de 1955 establece en su artículo 474 que los acuerdos que adopten los Ayuntamientos sobre el establecimiento de arbitrios con fines no fiscales *«no serán ejecutivos sin la autorización expresa del Gobernador civil»*.

De modo que en la actualidad, los acuerdos de imposición de arbitrios no fiscales, después de ser aprobados, previo informe del Servicio de Inspección y Asesoramiento, por la Delegación de Hacienda correspondiente, deberán ser sometidos a la autorización del Gobernador civil de la Provincia respectiva, para su ejecutividad, es decir, para que puedan aplicarse.

La exigencia, un tanto anómala, de la intervención de una autoridad gubernativa en materia fiscal, se funda probablemente en la naturaleza híbrida de los arbitrios con fines no fiscales, que persiguen finalidades que pueden rozar la competencia genuinamente gubernativa.

Por otra parte, merece algún comentario el propio artículo 474, cuando dice que «los acuerdos que adopten los Ayuntamientos sobre el establecimiento de arbitrios con fines no fiscales serán *motivados...*». Desarrolla este precepto el artículo 47 del Reglamento de Haciendas locales, según el cual, «el acuerdo de imposición de arbitrios con fines no fiscales deberá contener: a) explicación de los fines perseguidos con su implantación; b) razones de todo orden que los motivaren; c) justificación de la inexistencia de otros medios coercitivos para conseguir la finalidad perseguida».

Ha de hacerse notar que el artículo 31 del Reglamento de Hacienda municipal de 1924 decía únicamente que «la Memoria que la Comisión permanente redacte al someter al Ayuntamiento pleno el proyecto de presupuesto, deberá contener explicación de los arbitrios con fines no fiscales que se establezcan, de los fines perseguidos con su institución, y de las razones de todo orden que los motiven». Hoy, en cambio, distinguidos

perfectamente los dos momentos de presentación del presupuesto y de las Ordenanzas con los acuerdos de nueva imposición, la motivación de los arbitrios con fines no fiscales ha de hacerse por separado.

Ahora bien, ¿dónde deberá expresarse la motivación? La Ley dice solamente que los acuerdos serán motivados, y es el Reglamento de Haciendas el que dispone que el acuerdo deberá contener la explicación de los fines perseguidos y las razones que justifiquen su implantación. Sin embargo, creemos que no hay necesidad de interpretar rigurosamente al pie de la letra la prescripción legal, y de consignar *in extenso* en el dictamen sometido a la aprobación del Pleno la motivación de la imposición, sino que basta con que el informe administrativo, que previene el artículo 288 del Reglamento de Organización, funcionamiento y régimen jurídico de las Corporaciones locales, abarque los extremos exigidos por la Ley y el Reglamento, o, a lo más, que el informe que preceptivamente, por tratarse de asunto sometido al Ayuntamiento pleno, ha de emitir la correspondiente Comisión informativa, si existe, se refiera a dichos particulares, limitándose el Pleno a aprobar la imposición del arbitrio con fin no fiscal de que se trate y el texto de la Ordenanza.

Así se viene haciendo en la práctica, mereciendo la aprobación de la Delegación de Hacienda, en el Ayuntamiento de Barcelona. Por ejemplo, éste acordó imponer, a partir de 1.º de enero de 1958, un arbitrio con fines no fiscales sobre chimeneas desprovistas de dispositivos para la depuración de humos, que fué aprobado por el Delegado de Hacienda en 13 de diciembre de 1957, siendo el dictamen aprobado del tenor siguiente:

«Imponer, al amparo del artículo 473 de la Ley de Régimen local, un arbitrio sobre las chimeneas desprovistas de dispositivos para la depuración de humos; aprobar la Ordenanza fiscal que regulará el arbitrio (doc. núm. 1), y dar cumplimiento en su día a lo dispuesto por el artículo 474 de la misma Ley».

Por lo demás, la explicación de los fines y de las razones

en que se funde la imposición, dependerá en cada caso de la figura concreta de arbitrio con fin no fiscal que se trate de imponer, siendo preciso, por mandato legal, que se justifique debidamente la inexistencia de otros medios coercitivos para conseguir la finalidad perseguida, extremo este último que por su influjo sobre la admisibilidad de arbitrios con fines no fiscales, estudiaremos en apartado especial.

Trámite particular tiene el arbitrio sobre edificación deficiente, autorizado por la Ley del Suelo, en el que la autorización superior por el Gobernador civil de la Provincia, para la ejecutividad del arbitrio, viene sustituida por la de la Comisión de Urbanismo, como se verá.

B) *Requisitos*.—El acuerdo de imposición de arbitrios con fines no fiscales requiere el cumplimiento de diversos requisitos, que pueden distinguirse en positivos y negativos.

1) *Positivos*: a) *Finalidad perseguida*.—El fin que los Ayuntamientos se propongan con la imposición de un determinado arbitrio con fin no fiscal no ha de ser netamente fiscal, sino que, al propio tiempo, ha de perseguir alguno de los objetivos señalados en el artículo 473 de la Ley, es decir, ha de servir como «medio para evitar fraudes, mixtificaciones o adulteraciones en la venta de artículos de primera necesidad; para coadyuvar al cumplimiento de las Ordenanzas de Policía urbana o rural, o de disposiciones en materia sanitaria; para contribuir a la corrección de las costumbres; para prevenir perjuicios a los intereses del Estado, Provincia o Municipio, y del vecindario en general».

Dentro de estas enunciaciones genéricas, los fines particulares de cada figura específica pueden ser muy varios, como veremos al relacionar distintas figuras de arbitrios con fines no fiscales.

Ahora interesa destacar dos especialidades de la legislación vigente con relación a la del Estatuto y Reglamento de Hacienda municipal complementario. Por una parte, hay que hacer notar que el artículo 331 de este último, en su párrafo segundo, decía: «*Por punto general*, sólo podrán ser admitidos como tales arbitrios aquellos que, no teniendo una finalidad netamente fiscal ni figurando entre los autorizados expresamente en el Esta-

tuto, hayan de servir al Ayuntamiento que los imponga como medio o instrumento...», con lo que el texto reglamentario daba a entender que, además de las finalidades u objetivos que indicaba, podían existir otros; mientras que en la regulación actual, las finalidades están tasadas, no siendo posible a los Ayuntamientos salir del marco, si bien bastante amplio, que la Ley establece.

Por otra parte, debe observarse que el artículo 331 del Reglamento de 1924 consignaba, como una de las finalidades de los arbitrios con fines no fiscales, la de «limitar o aminorar *resistencias* al cumplimiento de Ordenanzas de Policía urbana o de otras disposiciones en materia sanitaria», mientras que el artículo 473 de la Ley vigente habla de «*coadyuvar* al cumplimiento de las Ordenanzas de Policía urbana o rural, o de disposiciones en materia sanitaria», expresión que nos parece mucho más acertada.

b) *Competencia municipal*.—Resulta casi inútil destacar este requisito. Sin embargo, la Ley de Régimen local lo alude expresamente en el artículo 475, como primera causa de las que permiten la impugnación de los acuerdos de establecimiento de arbitrios con fines no fiscales: «*no ser de la competencia municipal los fines perseguidos por el Ayuntamiento*».

En el apartado anterior hemos examinado los fines que el Ayuntamiento puede perseguir, y que con carácter amplio se citan en el artículo 473, párrafo segundo; tales fines hay que relacionarlos con los que el artículo 101 de la propia Ley expresa como de la competencia municipal, muy amplios también, pues superando el principio de la especialidad que, procedente de la doctrina francesa, dominaba en nuestra vieja Ley municipal de 1877, dicho artículo 101, después de establecer que «es de la competencia municipal el gobierno y administración de los intereses peculiares de los pueblos» y cuya actividad habrá de dirigirse a conseguir los fines que luego especifica en larga enumeración, termina admitiendo «cualesquiera otras obras y servicios que tengan por objeto el fomento de los intereses y la satisfacción de las necesidades generales y de las aspiraciones ideales de la comunidad municipal».

La sentencia del Tribunal Supremo de 15 de diciembre de 1950 denegó la imposición de un arbitrio con fin no fiscal «sobre vi-

viendas insalubres» que pretendía imponer el Ayuntamiento de Madrid, porque el cumplimiento de las disposiciones sanitarias sobre ellas fueron traspasadas a las Fiscalías de la Vivienda por Decreto de 20 de diciembre de 1936, ratificado por el de 23 de noviembre de 1940; criterio no muy convincente a la vista del artículo 101 de la Ley, apartado c), que considera como de la competencia municipal los fines de salubridad e higiene, y del 473, que habla de coadyuvar al cumplimiento de las Ordenanzas de Policía urbana y rural.

c) *Congruencia*.—El artículo 475 de la Ley de Régimen local indica como segunda causa de impugnación del acuerdo de establecimiento, la «*manifiesta incongruencia entre los fines perseguidos y el arbitrio mismo*».

Los fines que pueden perseguirse con los arbitrios no fiscales no se pueden alcanzar sino con medios que sean adecuados, oportunos, congruentes. Cuando en el acuerdo de imposición —apunta Rodríguez Moro (4)—puedan advertirse signos de arbitrariedad, de inconsecuencia, de despropósito en la relación de medios a fines, se dará la incongruencia que puede permitir una impugnación con éxito contra su imposición. Desde luego resulta imposible dar normas fijas, pues razones de lugar, de tiempo, hasta de costumbres y usos locales, pueden influir en la apreciación de si un medio es o no congruente para conseguir el fin propuesto. Según declaró la sentencia de 4 de marzo de 1936, la desproporción entre los motivos y la realidad en que aquéllos puedan fundarse, determina la imposibilidad de estimar justificado un impuesto cuyo fin no sea fiscal, pero en cuya ordenación no se haya señalado matiz alguno de graduación, reflejo de la verdadera situación de los casos.

La jurisprudencia ha denegado en varias ocasiones la imposición de arbitrios con fines no fiscales por el motivo de incongruencia. Además de la citada de 15 de diciembre de 1950, también la de 21 de junio de 1944 denegó un arbitrio sobre viviendas insalubres, y la de 4 de marzo de 1936 no había estimado con-

(4) *Los arbitrios con fines no fiscales en el Decreto de 25 de enero de 1946*, en REVISTA DE ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL, 1946, pág. 406.

gruente con la finalidad de su imposición un arbitrio sobre postes, palomillas, e inspección de líneas aéreas eléctricas.

2) *Negativos*: a) *Finalidad no netamente fiscal*.—Al principio de estas páginas hemos comentado ya el alcance de esta expresión legal, con las reservas oportunas, por lo que no es preciso repetir aquí las consideraciones hechas.

b) *Falta de autorización legal*.—El párrafo segundo del artículo 473 exige, para que una exacción tenga el carácter de arbitrio con fin no fiscal, que no esté autorizado expresamente en la Ley. Y ello es lógico, porque si la Ley autoriza un determinado arbitrio, ninguna necesidad tienen los Ayuntamientos de imponerlo con carácter no fiscal. Por ejemplo, el arbitrio sobre solares sin edificar es un recurso ordinario de la imposición municipal, autorizado en el artículo 477, g) de la Ley de Régimen local, y que viene regulado en los artículos 409 al 509; por consiguiente, no han de imponerlo los Ayuntamientos con carácter no fiscal.

c) *Mención especial de la prohibición de establecer arbitrios con fines no fiscales cuando los Ayuntamientos dispongan legalmente de otros medios coercitivos para lograr la finalidad del arbitrio mismo*.—El párrafo tercero del artículo 473 de la Ley señala que «no podrán establecerse arbitrios con fines no fiscales cuando los Ayuntamientos dispongan legalmente de otros medios coercitivos para lograr la finalidad del arbitrio mismo»; el artículo 47 del Reglamento, como hemos visto, cita como uno de los extremos que deberá contener el acuerdo de imposición, «la justificación de la inexistencia de otros medios coercitivos para conseguir la finalidad perseguida»; y, finalmente, el artículo 475 de la Ley dispone que podrá ser impugnado el acuerdo de imposición «por infringir la limitación establecida en el número 3 del artículo 473».

Este requisito es nuevo en nuestro Derecho positivo, por cuanto ni en el Estatuto municipal ni en el Reglamento de Hacienda municipal de 1924 se exigía nada parecido. Por tanto, los Ayuntamientos no pueden acudir hoy día a los arbitrios con fines no fiscales para conseguir una determinada finalidad, ade-

más de la económica de recaudar ingresos, si dicha finalidad la pueden conseguir por otros medios que tengan a su alcance.

Evidentemente, con dicho requisito queda minorado el carácter de exacciones que tienen los arbitrios con fines no fiscales, y de aplicarse aquél estrictamente, resulta en la práctica ilegal el establecimiento de muchos de tales arbitrios, que se vienen autorizando e imponiendo.

En general, la expresada restricción ha merecido la aprobación de los municipalistas. Así, por ejemplo, Rodríguez Moro (5) afirma que es digna de toda clase de alabanzas por cuanto depura el verdadero concepto doctrinal de los arbitrios con fines no fiscales, y escribe: «Si la Administración, en general, ha de ser pronta en el obrar; si su fundamental misión es obtener un fin práctico con la mayor celeridad, en cuanto el interés público lo reclama, resulta incuestionable que no debe retrasar la consecución del objeto perseguido utilizando medios indirectos, cuando la Ley le otorga facultades para conseguirlo por los medios directos que a tal fin pone en sus manos. Si tiene medios coercitivos directos e inmediatos, faltaría a su misión y cometido usando de otros medios, cuando de este modo queda sin realizar la finalidad perseguida, o no se consigue con la prontitud que reclama el interés de la comunidad». Termina diciendo el mismo autor que «de acuerdo con esta restricción, habrán de eliminarse de las Ordenanzas fiscales de muchos Ayuntamientos la mayor parte de los que tienen establecidos, pues su fin puede y debe, en una adecuada organización de los servicios, ser conseguido mediante el ejercicio de los medios coercitivos que la acción directa pone en manos de la Administración municipal».

A nuestro juicio, el requisito que estamos examinando se contradice con el carácter que la Ley atribuye a los arbitrios con fines no fiscales. Hemos hecho hincapié al principio de este trabajo en el carácter exaccional que tienen tales arbitrios, declarado expresamente por la Ley de Régimen local; esta misma

(5) Trabajo citado, págs. 408-409.

cuida de decir que tienen finalidad fiscal—si bien *no netamente* fiscal—al lado de otras; y, además, no es posible olvidar que aquélla, al tratar del orden de imposición de las exacciones municipales, consigna, en el artículo 580, que «los Ayuntamientos no deberán utilizar los ingresos procedentes de la imposición municipal sin agotar antes los de la gestión económica de los bienes patrimoniales, los de derechos y tasas y los de *arbitrios con fines no fiscales*». Ahora bien, los arbitrios con fines no fiscales vienen autorizados en la Ley con carácter de *numerus apertus*, lo cual quiere decir que agotar los ingresos procedentes de arbitrios con fines no fiscales significa que puedan establecerse diversas figuras de éstos, y nosotros sostenemos que, aplicando estrictamente el párrafo tercero de artículo 473 de la Ley, no es posible imponer sino muy pocos. En efecto, ha de resultar en la mayoría de los casos que los Ayuntamientos disponen de otros medios coercitivos para lograr la finalidad del arbitrio, medios que quedan resumidos en el uso de la *prohibición* y de las consiguientes *multas*.

No escapan de dicha imperfección más que muy pocos arbitrios conceptuados como no fiscales; v. gr.: los arbitrios sobre triciclos y cuatriciclos a pedal—para promover su mecanización y evitar la inhumana fatiga física de sus conductores—y sobre industrias basadas en la tolerancia.

Si la finalidad que se pretende conseguir es de la competencia municipal, y si dicha finalidad se refiere a materia regulada en las Ordenanzas municipales o en otras disposiciones de carácter general, qué duda cabe de que los Ayuntamientos pueden echar mano de las prohibiciones, de las denegaciones de autorizaciones y licencias, etc., y no acudir a los arbitrios con fines no fiscales. La Ley habla de disposición por los Ayuntamientos de otros medios coercitivos, y en realidad debería hablar de *oportunidad o conveniencia de esta disponibilidad*. Es decir, una cosa es que los Ayuntamientos dispongan de tales medios coercitivos, y otra muy diferente que convenga o interese al bien público su estricta aplicación, cuando, de no aplicarse, pueden al propio tiempo conseguirse ingresos para el Erario municipal, siempre necesitado y ávido de los mismos.

Pongamos un ejemplo. Hemos hecho referencia a que la Corporación municipal de Barcelona acordó imponer, para los ejercicios de 1958 y sucesivos, un arbitrio con fin no fiscal sobre chimeneas desprovistas de dispositivos depuradores de humos. El Delegado de Hacienda aprobó la imposición, y al hacerlo, debió de estimar que el Ayuntamiento no disponía de otros medios coercitivos para lograr la finalidad del arbitrio mismo. Pero el alcance de dicha expresión «no disponer de otros medios coercitivos» resulta, como en otros, muy relativa en el presente caso, porque al amparo de los artículos 1.067 y siguientes de las Ordenanzas municipales, que regulan cuanto hace referencia a la instalación de chimeneas, la Administración municipal tenía en sus manos los medios adecuados para impedir la construcción de chimeneas que no dispongan de los adecuados dispositivos para la depuración de humos.

Y la realidad es que la propia Ley vulnera la restricción que ella misma establece, al autorizar, con finalidad no fiscal, un arbitrio sobre solares sin vallar, ya que tal situación—la existencia de solares sin la reglamentaria valla—puede remediarse perfectamente con la imposición de multas a los infractores, o la ejecución a su costa de las obras necesarias; siendo oportuno citar aquí que el Gobernador civil de Barcelona, en Orden circular publicada en el «Boletín Oficial de la Provincia» de 6 de octubre de 1952, dispuso que los Ayuntamientos procedieran a ordenar el cierre o vallado de los predios urbanos.

Y examinando los diversos arbitrios con fines no fiscales que los Ayuntamientos tienen impuestos, habríamos de dar la razón a Rodríguez Moro, cuando estima que debieran suprimirse la mayoría.

De todo ello resulta una de estas dos cosas: o que la Ley de Régimen local no se aplica estrictamente, porque se autorizan en muchos casos arbitrios con fines no fiscales, cuando los Ayuntamientos disponen en verdad de otros medios coercitivos para conseguir la finalidad que con aquéllos se pretende, o que es contradictoria en sí misma, porque con el cumplimiento de dicho requisito, no es posible dar a los arbitrios con fines no fiscales la amplitud que la propia Ley les otorga en su artículo 580.

Se hace indispensable, por tanto, entender la prohibición o restricción legal en el sentido de que no convenga o no interese que los Ayuntamientos acudan a los otros medios coercitivos, y de este tenor debería modificarse el texto de la Ley, con lo que los arbitrios con fines no fiscales recobrarían su verdadero alcance de exacción municipal (pensado en el proyecto de 1918, donde no constaba tal restricción), y la situación de dichos arbitrios, en el cuadro de las Haciendas municipales, no quedaría en la posición actual de equilibrio inestable, expuestos a cualquier impugnación bien razonada y fundamentada.

D) *Causas de impugnación*.—En los apartados anteriores ha quedado prácticamente analizado el artículo 475 de la Ley, que preceptúa que los acuerdos de imposición de arbitrios con fines no fiscales sólo serán impugnables en los siguientes casos:

1.º Por no ser de la competencia municipal los fines perseguidos por el Ayuntamiento.

2.º Por manifiesta incongruencia entre los fines perseguidos y el arbitrio mismo.

3.º Por infringir la limitación establecida en el número 3 del artículo 473 (es decir, por establecer arbitrios con fines no fiscales cuando los Ayuntamientos dispongan legalmente de otros medios coercitivos para lograr la finalidad del arbitrio mismo).

Por haber sido examinados dichos extremos, no haría falta insistir sobre aquel precepto. No obstante, el contenido del artículo 475 presenta, o puede presentar, una dificultad de tipo práctico, y es la siguiente: ¿*Quid* en el caso de que se impugne la imposición de un arbitrio con fin no fiscal, en base, no a cualquiera de las causas señaladas en el artículo 475, sino, por ejemplo, a la falta de *motivación* del acuerdo, exigida en el precedente artículo 474?

Evidentemente, la Ley establece tres únicas causas de impugnación, pues claramente resulta del adverbio «sólo», que el propósito legal es excluir la utilización de otras; y, por tanto, parece que los interesados legítimos, a que se refiere el artículo 722 de la Ley de Régimen local, no podrán impugnar el acuerdo de imposición por el hecho de no venir motivado.

El artículo 723 de la propia Ley, al tratar de la impugnación de acuerdos de imposición de exacciones y de las correspondientes Ordenanzas fiscales, dispone que será motivo legal para denegar unos y otras la existencia de defectos de forma que hagan imprecisa la determinación de la base o la obligación de contribuir; pero es claro que no es éste el supuesto que estamos contemplando.

Por consiguiente, ¿habrá que estimar que los interesados legítimos no podrán impugnar los acuerdos de imposición más que por las causas taxativamente señaladas en el artículo 475? En realidad, puede observarse que dicho artículo se refiere a los requisitos de *fondo* del acuerdo de establecimiento (competencia, congruencia y disponibilidad de otros medios coercitivos,) que facultan a los administrados para impugnarlo; y en cuanto a las demás circunstancias del acuerdo, solamente podrán ser examinadas y revisadas de oficio por la Delegación de Hacienda, por considerar, acaso, la Ley que no estorban sustancialmente la necesidad o conveniencia de la imposición.

Cabe en este apartado hacer mención también de la particularidad de que el artículo 475 del texto refundido de 1955 ha suprimido, respecto del anterior texto articulado de 1950, uno de los motivos de impugnación: «*el lesionar injustamente intereses económicos legítimos*».

Esta prohibición, en realidad, no hacía falta consignarla, pues toda exacción, en cuanto tal, supone un perjuicio o carga para el sujeto gravado, por lo que los arbitrios con fines no fiscales, que también constituyen exacciones municipales, han de lesionar un interés económico del contribuyente. El hecho de que aquél pueda reputarse legítimo, no ha de operar como causa específica de impugnación, ya que existen otros motivos para que no deba prosperar la imposición de arbitrios con fines no fiscales, sin necesidad de acudir a una causa que, en la práctica, habría de ser de muy difícil determinación.

✓ E) *Las concretas figuras de arbitrios con fines no fiscales. Los arbitrios sobre consumiciones y sobre edificación deficiente.*—Aparte de la declaración general del artículo 473, párrafo 1. según el cual, los Ayuntamientos, conforme a la letra c) del

artículo 434, podrán establecer arbitrios con fines no fiscales, la Ley de Régimen local autoriza expresamente figuras concretas de tales exacciones. Así, por ejemplo, el párrafo 4 del artículo 473 dice: «se conceptuarán arbitrios con fines no fiscales, entre otros, los relativos a limpieza y decoro de fachadas, patios interiores y medianerías, puertas que se abran hacia el exterior, y a solares insuficientemente edificados». Por otra parte, el artículo 46 del Reglamento de Haciendas locales considera también como arbitrios con fines no fiscales los relativos a «vallado de solares e insuficiente altura de edificios».

Además de los citados expresamente por la Ley y el Reglamento o por otras fuentes legales —omitimos de momento toda referencia al arbitrio sobre consumiciones y al de edificación deficiente, a los que en seguida dedicaremos particular atención—, es posible la imposición de muy diversos arbitrios con fines no fiscales. Como dice Marqués Carbó (6), con inventiva y talento por parte de los técnicos municipales, y con buena voluntad y comprensión por parte de los Jefes de las Secciones provinciales de Administración local (hoy del Servicio provincial de Inspección y Asesoramiento), se pueden establecer muchísimos arbitrios de esta clase. Citemos, entre algunos más, los que tienen establecidos los distintos Municipios españoles:

Sobre analfabetismo; blanqueo de fachadas; canalones de desagüe a la vía pública; casas que carezcan de agua; conservación de pavimentos; construcciones abusivas en fincas urbanas; chimeneas industriales; entrada de vehículos en domicilios particulares; espacios sin acera; estabulamiento de ganado dentro de la población; fachadas en mal estado de conservación; falta de alumbrado en escaleras de determinados edificios; falta de limpieza y decoro en fachadas, patios interiores, medianerías, entradas y escaleras; industrias basadas en la tolerancia; inexistencia de tanques asépticos; inmuebles no numerados; muros o medianerías sin decorar; obras particulares paralizadas por más

(6) *Reglamento de Haciendas locales e Instrucción de Contabilidad*, Barcelona, 1953, pág. 114.

de un año; pozos negros o absorbentes; puertas que abren al exterior; rejas salientes; retretes sin inodoro; rótulos en lengua extranjera; ruidos; seguro de triquinosis (7); solares sin vallar; tenencia y circulación de perros (8); triciclos y cuatriciclos; uso de aceras; uso de aldabones, etc.

Como se vé, la gama de los arbitrios con fines no fiscales es variadísima, y su imposición depende, en cada Municipio, de las condiciones y circunstancias del mismo.

La jurisprudencia y la Administración han denegado algunas veces la imposición de determinados arbitrios con fines no fiscales. Pueden citarse, entre otros casos, los siguientes: sobre acera sin construir (sent. del Tribunal Supremo de 9-V-1930); sobre postes, columnas y cables aéreos (sent. de 4-III-1936); sobre viviendas insalubres o no higiénicas (sents. del Tribunal Supremo de 21-VI-1944 y 15-XII-1950); sobre viviendas temporalmente deshabitadas (Ordenes del Ministerio de Hacienda de 28-XI-1950 y 24-I-1952); sobre viviendas ocupadas por temporada (Orden del Ministerio de Hacienda de 2-IV-1952), etc.

Por estimarlo de interés, insertamos a continuación el cuadro de los arbitrios con fines no fiscales que tiene establecidos el Ayuntamiento de Barcelona para el ejercicio de 1958:

«A) PARA EL CUMPLIMIENTO DE ORDENANZAS DE POLICIA URBANA

A') VÍAS Y ORNATO PÚBLICO.

- 1.º *Espacios sin acera.*—Para fomentar la construcción de aceras.
- 2.º *Uso de aceras.*—Para proteger y facilitar el libre paso de los peatones por la acera y evitar soluciones de continuidad en éstas.
- 3.º *Conservación de pavimentos.* — Para provocar la desaparición de carros con llanta estrecha o ancho inferior al autorizado

(7) RUBIO CALZÓN, V. Ubaldo: *Arbitrio con fines no fiscales para seguro de triquinosis*, en REVISTA DE ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL, 1947, páginas 237-240.

(8) V. Decreto de 17 de mayo de 1952, sobre recogida, registro, vacunación y circulación de perros, y, en especial, el artículo 9.º.

por las Ordenanzas municipales, cuya circulación produce deterioros en el pavimento de las calzadas.

4.º *Sobre solares sin vallar.*—Para conseguir el cumplimiento de las Ordenanzas municipales en cuanto suponen la obligación de proceder al cierre de todo solar que linde con la vía pública, mediante la oportuna valla o cerca.

5.º *Sobre triciclos y cuatriciclos.*—Para restringir su uso y coadyuvar al cumplimiento de lo dispuesto en las Ordenanzas municipales en la parte relativa a circulación.

6.º *Sobre inmuebles no numerados.*—Para lograr que todos los inmuebles estén dotados de la correspondiente placa de numeración, y que la que ostenten se halle de acuerdo con la numeración oficial vigente.

B') EDIFICACIÓN.

7.º *Sobre edificación deficiente.*—Para fomentar la edificación con arreglo al Plan de ordenación y a las Ordenanzas municipales, de conformidad con lo previsto en el artículo 162 de la Ley de 12 de mayo de 1956, sobre Régimen del suelo y ordenación urbana.

C') INTERESES DEL VECINDARIO.

8.º *Sobre retretes sin inodoro.*—Para fomentar la instalación del sistema inodoro en los retretes y conseguir la desaparición progresiva de los que no lo tengan.

9.º *Por falta de alumbrado en escaleras de determinados edificios.*—Para lograr la instalación de alumbrado en escaleras de edificios de más de tres plantas destinados a viviendas y sitios en calles de primera a cuarta categorías, que carezcan de luz permanente o de sistema automático.

10. *Sobre corrales de ganado.*—Para restringir el número de los corrales de ganado vacuno, lanar, cabrío o de cerda enclavados dentro del término municipal, que no reúnan las condiciones sanitarias que señalan las disposiciones vigentes.

11. *Por falta de limpieza y decoro en fachadas, patios interiores, medianerías, entradas y escaleras.*—Con la finalidad de promover el cumplimiento de los ordenamientos de Policía urbana respec-

to a la obligación que recae sobre los propietarios de inmuebles de conservar, limpiar, pintar, revocar o estucar las fachadas, medianerías descubiertas y las entradas y escaleras de los inmuebles.

12. *Pozos absorbentes.*—Para coadyuvar al cumplimiento de las Ordenanzas municipales relativas a la conducción de aguas pluviales y construcción de aباñales y para conseguir la desaparición de los pozos absorbentes que existen en la actualidad.

13. *Sobre tenencia y circulación de perros.*—Para reglamentar la tenencia de perros existentes en esta ciudad y conseguir el mejor cumplimiento de las Ordenanzas de Policía urbana y disposiciones vigentes en materia sanitaria.

14. *Sobre chimeneas industriales.*—Para conseguir que las chimeneas correspondientes a determinadas instalaciones estén provistas de dispositivos para la depuración de humos, que permita la salida de éstos al exterior en las condiciones que exigen las Ordenanzas municipales.

D') CORRECCIÓN DE LAS COSTUMBRES.

15. *Sobre industrias basadas en la tolerancia.*—Con el propósito de contribuir a la corrección de las costumbres, está establecido el arbitrio sobre las casas, tiendas, pisos y locales en los que se ejerza una industria que, a pesar de que según la calificación industrial aparezca como de hospedería, pensión, bar, café, etc., no deba ser considerada como tal, según el concepto estricto y honesto de la palabra.

B) PARA PREVENIR PERJUICIOS A LOS INTERESES DEL ESTADO Y DEL MUNICIPIO

16. *Sobre arenas, gravas y demás derivados.*—Para asegurar la eficacia de la concesión otorgada al Consorcio de la Zona franca de Barcelona por Real Decreto de 23-VII-25 y Decreto de 31-III-50, coadyuvando al cumplimiento de la obligación económica municipal contenida en el artículo 22 del Estatuto de la citada entidad, de 27-X-17, y amparar la efectividad de los derechos que en el último se confieren a la ciudad de Barcelona y, finalmente, para facilitar al mismo tiempo la consecución de los fines de la Ley de 12-V-56 y evitar un uso arbitrario del suelo.

C) EN VIRTUD DE AUTORIZACION EXPRESA DE LA LEY DE REGIMEN LOCAL

17. *Sobre consumiciones en establecimientos públicos.*—Sobre el precio de las consumiciones de todas clases que se sirvan al público en cafés, bares, tabernas, restaurantes, hoteles y otros establecimientos similares».

Arbitrio sobre consumiciones.—La inclusión en la Ley de Régimen local, de 17 de julio de 1945, de la base 25, que autorizaba, entre los arbitrios con fines no fiscales, el consistente en el gravamen del diez por ciento, como máximo, sobre el precio de las consumiciones de todas clases que se sirvan al público en cafés, bares, tabernas, restaurantes, hoteles y otros establecimientos similares, suscitó, desde el punto de vista doctrinal, la repulsa de los comentaristas, que coinciden en afirmar que dicho arbitrio no tiene carácter no fiscal, sino que debería ser un arbitrio más de la imposición municipal.

Sin duda alguna, el carácter de no fiscal que la Ley atribuye al arbitrio sobre consumiciones, sólo puede estribar, como dice Barros (9), en el deseo de limitar u obstaculizar económicamente el acceso a los cafés, bares y demás establecimientos que la Ley indica, en cuanto tal medida pueda contribuir a la corrección de las costumbres. Sin embargo, no parece que haya sido éste el móvil del legislador. A este efecto, nos parece oportuno recordar aquí, en la forma que expone Sans Buigas (10), el verdadero origen de este arbitrio:

«A consecuencia de una huelga del ramo de Hostelería y similares ocurrida en Sevilla en la primavera de 1936, ciertas organizaciones sindicales exigían mensualmente al citado gremio sevillano una aportación que se obtenía mediante un reparto patronal; al triunfar el general Queipo de Llano, los patronos ofrecieron entregar mensualmente el propio cupo, que pasó

(9) *Derecho local de España*, Madrid, 1951, pág. 595.

(10) En op. cit.

a ser un ingreso del Ayuntamiento de Sevilla y se regularizó posteriormente a razón del diez por ciento de las consumiciones. Ello dió origen al subsidio al combatiente, generalizado a toda España, y que después se transformó en el impuesto de Consumos de lujo, cedido ahora a los Ayuntamientos. En Sevilla, por una inercia, explicable por las circunstancias de la guerra, existió durante muchos años con el diez por ciento exaccionado por su Ayuntamiento, sin que empero el Ministerio de Hacienda lo legalizara nunca. Hoy lo ha sido, con carácter general, para todos los Ayuntamientos, dándole el encasillado de «arbitrio con fin no fiscal», que es sin duda la fórmula utilizada por el Ayuntamiento de Sevilla para mantenerlo en su presupuesto durante estos últimos años. Esta historia lo explica todo y da a comprender cuál es el origen de la nueva imposición, que, ni aún en Sevilla, tenía como finalidad el restringir el consumo».

Lo cierto es que, utilizada dicha exacción por algunos Municipios, se creyó conveniente, al redactar la Ley de Bases, darle carácter general, cual revelan las siguientes palabras del Ministro de la Gobernación, señor Pérez González, en la sesión de las Cortes en que se aprobó la citada Ley: «La incorporación a los arbitrios con fines no fiscales del de consumiciones públicas en cafés, bares y establecimientos similares, que hasta ahora sólo tenían autorizados algunos Municipios, cumple la directriz de uniformidad impositiva».

Lo que ha resultado de la autorización legal es una exacción incrustada en un sistema, al que no conviene, y que repugna incluso a la calificación de arbitrio, pues, en la forma en que viene formulada y establecida, mejor podría decirse que constituye una medida *antifiscal*. En efecto, si el denominado en la Ley arbitrio con fin no fiscal sobre consumiciones lograra la finalidad de hacer disminuir el número de concurrentes a establecimientos públicos de comer y beber, forzosamente habría de disminuir también lo recaudado por impuesto de lujo sobre las mismas bases imponibles. ¿Cómo es posible, por tanto, cohonestar una finalidad no fiscal, cual es la de dificultar el acceso a los establecimientos indicados, como medida a propósito para coadyuvar a la corrección de las costumbres, con la existencia de un impuesto es-

tatal cedido a los Municipios que grava las actividades de consumición en tales locales? Ello aparte, no todas las consumiciones, desde el punto de vista de la finalidad no fiscal del arbitrio, podrían considerarse reprobables.

A este efecto, nos parece oportuno exponer que el Ayuntamiento de Barcelona, al hacer uso de la autorización legal contenida en la base 25, en relación con la 32 de la Ley de 17 de julio de 1945, y en el artículo 51 del Decreto de 25 de enero de 1946, y establecer el arbitrio no fiscal correspondiente, lo hizo limitándolo únicamente al «precio de las *consumiciones alcohólicas de toda clase* que se sirvan al público en cafés, bares, tabernas, restaurantes, hoteles y establecimientos similares» (Ordenanza fiscal núm 2, Arbitrios con fines no fiscales —que rigió desde 1-VIII-1946 hasta 31-XII-1947—, apartado VIII, Arbitrio sobre bebidas alcohólicas, art. 24).

En la actualidad, el arbitrio no fiscal sobre consumiciones viene regulado en el artículo 476 de la Ley de Régimen local y en el 48 del Reglamento de Haciendas locales.

El *servicio gravado* lo constituyen las consumiciones de todas clases que se sirvan al público en cafés, bares, tabernas, restaurantes, hoteles y otros establecimientos similares, como charcuterías, lecherías, chocolaterías, pastelerías, confiterías, etcétera. (Ordenanza fiscal núm. 33 del Ayuntamiento de Barcelona).

Están *exceptuadas* las comidas y las consumiciones de vinos comunes o de pasto. En cuanto a las comidas, la Ordenanza fiscal del Ayuntamiento de Barcelona consigna que se entenderá por tales las servidas a base de carta o de cubierto en servicio de restaurante y constituídas por dos o más platos. Y por lo que se refiere a la exclusión de las consumiciones de vinos comunes o de pasto, constituye una novedad del texto de 1955, como se ha hecho notar anteriormente, para cumplimentar lo dispuesto en el Decreto Ley de 6 de octubre de 1954, sobre unificación fiscal y disminución tributaria de dichos vinos.

La *base* de gravamen es el precio real de las indicadas consumiciones.

El *tipo de imposición* será uniforme en todo el término municipal, y, como máximo, el diez por ciento sobre la base.

La *recaudación* del arbitrio podrá efectuarse por cualquiera de los procedimientos establecidos en el artículo 481 de la Ley, incluso por concierto, con arreglo al artículo 736, que podrá ser gremial o por acumulación del montante del arbitrio a los conciertos de consumos de lujo. En la práctica, se sigue este último sistema, tanto para simplificar la administración, como para no dar al contribuyente la sensación siempre enojosa de multiplicidad de imposición sobre idénticas bases y actos de consumo.

Arbitrio sobre edificación deficiente.—El artículo 181 de la Ley sobre Régimen del suelo y ordenación urbana, de 12 de mayo de 1956, conceptúa como una de las exacciones del Presupuesto especial de Urbanismo, el arbitrio no fiscal sobre edificación deficiente, que viene regulado en los artículos 162 al 164 de la misma Ley.

Según palabras del entonces Director general de Administración local, señor García Hernández, en el discurso pronunciado ante el Pleno de las Cortes españolas el día de aprobación de aquella Ley, el citado arbitrio constituye una medida de fomento para promover la edificación, por lo que en ningún caso los propietarios pueden alegar un derecho adquirido frente a la variación de criterios urbanísticos, que deben estar en constante evolución con arreglo a las situaciones sociales, económicas y estéticas de cada tiempo y lugar. Es, por tanto, el de edificación deficiente un arbitrio que, de estar vigente en la actualidad la causa de impugnación consistente en la lesión de un interés económico legítimo, podría dar lugar claramente a la alegación de ésta.

El artículo 162 de la Ley del Suelo dice que «para fomentar la edificación con arreglo a los Planes de ordenación, los Ayuntamientos podrán imponer un arbitrio no fiscal sobre los solares situados en el casco de la población, las construcciones a que se refiere el artículo 144 y los edificios de altura insuficiente respecto a la permitida y que sea normal en el sector. Cuando la insuficiencia de altura derivare de la aprobación o modificación de los Planes u Ordenanzas con posterioridad a la fecha de construcción del inmueble, el arbitrio no fiscal sólo podrá imponerse

una vez transcurridos diez años desde la vigencia de la nueva altura permitida, cuyo plazo podrán prorrogar el Ayuntamiento o la Comisión de Urbanismo a instancia de los propietarios».

Según el artículo 163, «el Ayuntamiento acordará la imposición del arbitrio, aprobará simultáneamente la Ordenanza y la tarifa que lo regule y elevará el expediente a la Comisión provincial de Urbanismo, para su aprobación definitiva, si procede». Por consiguiente, respecto de este arbitrio no es de aplicación el requisito del artículo 474 de la Ley de Régimen local, que exige la aprobación del Gobernador civil, sino que precisa la de la correspondiente Comisión de Urbanismo provincial.

En la Ordenanza fiscal número 33 (Arbitrios con fines no fiscales) del Ayuntamiento de Barcelona, se consigna, en el apartado 7.º, relativo al de edificación deficiente, que «la base del arbitrio será, para los solares y construcciones paralizadas, ruinosas, derruidas o inadecuadas, el volumen edificable autorizado como máximo en las Ordenanzas municipales, y para las demás edificaciones, la diferencia entre este volumen y el realmente existente, siempre que esta diferencia exceda de una cuarta parte del primero».

En Barcelona rige la siguiente tarifa :

Por metro cúbico o fracción al año, en calles de categoría				
	Especial y 1.º	2.º 3.º y 4.º	5.º 6.º y 7.º	8.º
Pesetas.....	1	0,75	0,60	0,25

El artículo 164 de la Ley del Suelo establece que el arbitrio se bonificará en un 50 por 100 a los propietarios de solares que cumplimentaren lo previsto en el artículo 148, es decir, que enajenen directamente los inmuebles en situación de venta forzosa, con obligación del adquirente de someterse expresamente a edificar, según el Plan de urbanización.

La Ordenanza del Ayuntamiento de Barcelona consigna, además, que el arbitrio se bonificará en el mismo porcentaje del 50 por 100 a los edificios que, constituidos en su día hasta la

altura máxima permitida entonces, tienen, sin embargo, insuficiente altura según los Planes y Ordenanzas vigentes; y que no estarán sujetos a este arbitrio los jardines de propiedad particular cuyas plantaciones respondan a un trazado y ordenado adecuados.

IV. CONCLUSIONES CRÍTICAS

Los arbitrios con fines no fiscales ocupan un lugar modesto en el conjunto de las exacciones municipales; en Barcelona no alcanzan sino hasta un 2,88 por 100 del presupuesto de ingresos de la Corporación municipal. No obstante, dicha modestia no permite olvidar que la Ley califica a aquéllos de recurso de la Hacienda de los Municipios.

Hemos de insistir una vez más en el origen y naturaleza tributaria de los arbitrios con fines no fiscales. Si fueron incluidos en el proyecto de exacciones de 1918, si nacieron a la vida legal en el Estatuto de 1924, fué con ocasión de la necesaria y deseada reforma de las Haciendas locales, realizada con el designio de dotar a éstas de los instrumentos económicos adecuados para lograr el aumento de sus ingresos. Sin embargo, los arbitrios con fines no fiscales, sucesores en cierto modo de los arbitrios extraordinarios autorizados en el pasado siglo, no sirven para remediar la precaria situación de las economías municipales, y ello porque las tres categorías de materia imponible, la renta, el capital y el gasto, ya vienen intensamente afectadas por los tributos generales, de carácter estatal o de carácter local.

Queda, por tanto, a los arbitrios no fiscales un ámbito de aplicación sumamente restringido, y más reducido aún actualmente por el artículo 473, párrafo 3.º, de la Ley de Régimen local, si bien por la elasticidad que les otorga la Ley, es posible todavía enfocarlos hacia materias o actividades menos sujetas a la presión fiscal; y, por otra parte, ofrecen una particularidad, que no presentan otras exacciones, y es que, con excepción del que recae sobre el precio de las consumiciones en establecimientos públicos, la Ley no establece límites de gravamen, sino que deja en libertad a los Ayuntamientos para fijar las correspon-

dientes tarifas, en concordancia con la finalidad que persiga cada arbitrio en concreto y de acuerdo con las características y circunstancias del Municipio de la imposición.

La verdadera entraña de los arbitrios con fines no fiscales resulta, a nuestro modo de ver, de la observación de que, si bien están concebidos para lograr determinadas finalidades que, siendo de la competencia municipal, los Ayuntamientos no pueden conseguir por otros medios coercitivos, en verdad se reconoce que son ineficaces para obtenerlas. La antinomia conceptual de tales arbitrios es evidente: si cumplen la finalidad no fiscal para la que nacen, desaparecen; si no la cumplen, persisten como exacciones, pero se evapora su aparente razón de ser. Solamente podrían cumplir la finalidad de su imposición mediante la exigencia de tipos de carácter progresivo, de pago prácticamente prohibitivo, que impulsaran a los afectados a la realización o no realización de la actividad castigada de contrario con el arbitrio no fiscal; pero ello llevaría a situaciones odiosas que los Ayuntamientos no pueden provocar. Por consiguiente, la realidad es que se mueven en la segunda de las posiciones apuntadas, en el campo de las exacciones, porque tienden, no a evitar totalmente situaciones, sino a castigarlas.

Los arbitrios con fines no fiscales se imponen, según el mandato legal, como medio para evitar fraudes, mixtificaciones o adulteraciones en la venta de artículos de primera necesidad; para coadyuvar al cumplimiento de las Ordenanzas de Policía urbana o rural, o de disposiciones en materia sanitaria; para contribuir a la corrección de las costumbres, o para prevenir perjuicios a los intereses del Estado, de la Provincia o del Municipio, y del vecindario en general; y, estadísticamente hablando, en muy contadas ocasiones los arbitrios no fiscales, a los fines indicados, evitan, coadyuvan, contribuyen o previenen.

Lo que en definitiva queda de ellos es su naturaleza exaccional, porque bien podría decirse que aquellas otras finalidades que la Ley les encomienda no constituyen sino una manifestación muy concreta y especial de los fines de política social y económica que a todo tributo reconoce el Derecho fiscal de nuestros días.