

I.-COMENTARIOS MONOGRAFICOS

LAS CORPORACIONES LOCALES VIENEN EXENTAS DEL TIMBRE EN LAS ACTUACIONES JUDICIALES

I. Un Auto de la Sala Cuarta del Tribunal Supremo fecha 11 de octubre de 1954 ha venido a establecer la misma doctrina que ya otro Auto de la Sala Tercera de 30 de abril de 1953 había consagrado, en el sentido de declarar que los Ayuntamientos y Diputaciones no vienen obligados al empleo de papel sellado en las actuaciones contencioso-administrativas. Dicho Auto, del que ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Ignacio de Lecea y Grijalba, dice así en su único Considerando :

«Que a tenor de lo preceptuado en el artículo 8.º, en relación con el 647, apartado segundo, párrafo sexto, de la Ley de Régimen Local de 16 de diciembre de 1950, los Municipios y las Provincias se hallan exentos del impuesto del Timbre en el ejercicio de las acciones que entablen, necesarias para la defensa de sus bienes y derechos, por lo que resulta inaplicable lo dispuesto en el art. 97 del texto refundido de la Ley de lo contencioso-administrativo de 8 de febrero de 1952 y en los artículos 270 y siguientes del vigente Reglamento jurisdiccional, y se hace preciso reformar la providencia recurrida de 28 de junio último, en cuanto exigió la constitución por el Ayuntamiento demandante de un depósito de papel sellado.»

No puede por menos de merecer plácemes la acertada tesis sustentada por el Supremo Tribunal en el Auto comentado, pues tanto desde el punto de vista doctrinal como en el orden jurídico-positivo es la única aceptable.

II. La Administración, ya se realice por órganos del aparato general del Estado, ya lo sea por órganos de la Provincia o del Municipio, no puede por menos de conceptuarse como Administración pública (1).

El profesor ALESSI (2) da un exacto concepto cuando dice que la Administración es una noción compleja, y que si bien puede ser definida

(1) Es general esta concepción. Véase, por ejemplo, FORTI en la voz «Amministrazione Pubblica» del *Nuovo Digesto Italiano*, Torino, 1937, pág. 101.

(2) ALESSI (Renato), *Diritto Ammin.*, Milán, 1949, pág. 38.

sintéticamente como la expresión del Estado al actuar en concreto para satisfacer los fines de conservación, bienestar y progreso de la colectividad, es preciso, no obstante, tener muy en cuenta que, al hablar del Estado, no se incluye sólo a lo que *strictu sensu* se denomina Estado, sino que este concepto debe entenderse ampliamente, incluyendo a la organización jurídica de la colectividad, comprendiendo tanto al Estado en sentido estricto como los entes jurídicos públicos menores que realizan junto al Estado función administrativa. De modo que no sólo se comprenden los órganos propios del Estado, que constituyen la llamada Administración directa, sino los entes jurídicos públicos menores denominados Administración indirecta. Y luego consigna que éstos son sujetos activos de la función administrativa, desarrollando una actividad de caracteres idénticos y de la misma eficacia que la desplegada por los órganos del Estado (3). Es decir, que frente a los particulares presenta su actividad los mismos caracteres y los mismos efectos que la actividad administrativa del Estado, y se ofrece con la misma posición de supremacía que éste.

Podrán hallarse separadas las esferas de competencia a fin de una mejor y más racional organización del trabajo, pero en esencia tan Administración pública es una como las otras. La orden de policía que da un Alcalde es medularmente idéntica a la que puede dictar un Ministro. El *jus imperii* se halla dentro de ambas, y a las dos les presta su fuerza de obligar a todos aquellos a quienes va dirigida, con la secuencia de poder utilizar para su puesta en práctica los medios de coerción que vienen a ser esencialmente idénticos en una y otra autoridad. Podrá decirse que las autoridades locales tienen como función los fines integrales y peculiares sólo de los habitantes dentro de un determinado territorio, pero ello nada dice contra aquella concepción de pública Administración. Y si es cierto que realizan unos fines únicamente atinentes a los moradores del término municipal, no es menos cierto que representa en multitud de actividades a los propios órganos de la Administración general, y vienen a ser también las Autoridades municipales y provinciales, más tal vez aquéllas que éstas, a manera de órganos de la Administración general. Y entre nosotros cabe, al igual que en Derecho francés, decir que tanto el Municipio como la Provincia tienen en nuestra organización administrativa un carácter doble (4): Por un lado, son circunscripciones administrativas que llevan a cabo multitud de servicios propiamente estatales y vienen así a constituir un cuadro territorial de agentes de la Administración central: por otro, son personas morales administrativas que realizan sus específicos y peculiares servicios, teniendo presupuesto

(3) En el mismo sentido puede verse a ZANOBINI, *Corso di D. A.*, Milán, 1936, tomo II, págs. 7 y ss; VITTA, *Dir. Amm.*, Torino, 1937, tomo I, págs. 121 y ss., y otros.

(4) DUEZ y DEBEVRE, en su *Traité de Droit Administratif*, París, 1952, pág. 81.

y patrimonio propios (5). La conceptualización de la Administración municipal y provincial como Administración pública no ha sido negada paladinamente por el Tribunal Supremo, aunque, a efectos de aplicación de las disposiciones de la Ley de lo contencioso, ha hecho sus distingos. Así, en el Auto de 21 de abril de 1942, que cita GONZÁLEZ PÉREZ (6), estableció lo siguiente: «Que no puede admitirse la doctrina sustentada por el Ayuntamiento recurrente de que la Administración municipal es la propia Administración, a los efectos del empleo del papel del sello de oficio, y de ser representada por el Fiscal ante los Tribunales contencioso-administrativos, puesto que la propia ley nunca comprende a las Corporaciones municipales en ese concepto de Administración: pues al hablar del Ministerio fiscal (cap. IV) establece una diferencia radicalísima al prescribir que él mismo representará a la Administración del Estado y defenderá a las Corporaciones que estuvieren bajo su inspección y tutela, cuando no litiguen contra aquélla o entre sí; y si bien es cierto que la Ley de lo Contencioso, en su artículo 7.º, y el Reglamento, en su artículo 15, hablan de la Administración en cualquiera de sus grados, esa cita sólo se refiere al derecho de declarar lesivos sus acuerdos, pues en todos los demás artículos de esa Ley y Reglamento se establece la misma honda diferencia entre ambos conceptos que la prescrita en el capítulo IV citado, designando siempre con el nombre genérico de Administración a la general del Estado, y cuando se refiere a los Ayuntamientos y Diputaciones provinciales, lo hace designándoles con el nombre de Corporaciones, sujetas a la inspección o tutela de aquélla, o el de Administración en cualquiera de sus grados. Pero, aun cuando se quisiera establecer cierta similitud entre ellos, ésta no cabe en lo que se refiere al uso del papel del sello de oficio de los Tribunales, pues de modo expreso el artículo 89 de la Ley limita el uso del mismo a los escritos precintados a nombre de la Administración, especificándose en el artículo 266 del Reglamento que, a los efectos del anteriormente citado artículo de la Ley, sólo se entenderá por Administración la general del Estado y las Corporaciones bajo su inspección o tutela cuando litiguen representadas por el Fiscal».

Sin entrar en la glosa de muchas afirmaciones que podrían ser objeto de crítica, cabe apreciar que el Auto no persigue otro objeto que dar una interpretación alambicada de un texto legal a fin de precisar hasta dónde llegarían los efectos exentivos, sin plantearse, ni mucho menos, el problema fundamental de la identidad de la Administración pública en toda su amplitud. En otras sentencias del Tribunal Supremo se ha vuelto de esa doctrina que sustenta el Auto que se acaba de copiar.

(5) «El Alcalde —dice el art. 59 de la Ley de 16-XII-50—, es el Jefe de la Administración municipal; preside el Ayuntamiento y, en su caso, la Comisión Permanente, y es Delegado del Gobierno.»

(6) Voz «Costas», en la *Nueva Enciclopedia Jurídica Seix*, pág. 876, tomo V.

III. Las tendencias jurídico-positivas de nuestra Patria van por el camino de identificar a las Administraciones locales (que algunos incluyen en la denominada Administración indirecta del Estado) con la Administración en general, entendiendo que todas ellas son Administración pública y que, en consecuencia, deben ser equiparadas en el orden de las exenciones fiscales, pues sería paradójico que una parte de la Administración, la municipal y la provincial, que viene obligada (7) por el propio legislador a ejercitar las pertinentes acciones jurisdiccionales en defensa de los intereses generales que le están encomendados, hubiera de satisfacer el impuesto del Timbre por la actividad de los órganos públicos jurisdiccionales que han de actuar cuando aquellas Corporaciones públicas lo requieran en cumplimiento de la obligación legal que sobre ellas pesa. Nuestro legislador, en el texto refundido de la jurisdicción contencioso-administrativa, después de establecer, en su artículo 97, el precepto general de que las actuaciones deberán escribirse en el papel sellado que señalen las Leyes y los Reglamentos, hace luego la excepción para el procedimiento contencioso en materia local, el que será gratuito para todos cuantos intervengan en él, y de que los escritos a nombre de la Administración (aquí será la local, por donde se ve que el legislador la considera Administración pública) se extenderán en papel del sello de oficio.

Pero en el Auto objeto de este comentario no se trataba de un contencioso local, sino de un contencioso entablado por un Ayuntamiento, *obligado* por la ley a ejercitar las acciones pertinentes, contra una resolución del Ministerio de Industria en materia de minas, que la Administración pública local estimó perjudicial. Y, en tal caso, entra en juego el artículo 647 de la Ley de Régimen local vigente, en relación con el artículo 8.º de la misma Ley.

El alcance de esta exención ha sido estudiado por GONZÁLEZ PÉREZ en un magnífico trabajo publicado en la «Revista de Derecho Financiero» (8), donde, después de plantearse los problemas que se ofrecen en los procesos administrativos que se rigen por el principio de gratuidad y aquellos otros que no se rigen por tal principio, pasa a fijar los límites de la gratuidad de acuerdo con lo consignado en el Auto del Tribunal Supremo de 30 de abril de 1953, diciendo que dicha exención alcanza:

a) A todos los procesos en que intervienen las entidades locales en defensa de sus bienes y derechos, según el artículo 370 de la Ley de Régimen local.

b) En éstos han de comprenderse no sólo los procesos administrativos, sino los civiles y cualesquiera otros en que intervengan tales entidades.

(7) Según el art. 370 de la Ley de Régimen Local de 16 de diciembre de 1950, «las Corporaciones locales tienen la obligación de ejercer las acciones necesarias para la defensa de sus bienes y derechos».

(8) Número 13, marzo de 1954, págs. 39 y ss.

LAS CORPORACIONES LOCALES VIENEN EXENTAS DEL TIMBRE EN LAS ACTUACIONES JUDICIALES

c) Por entidades locales han de entenderse los Ayuntamientos y Diputaciones, así como cualesquiera otras de tal carácter local, e incluso alcanzará a los procesos incoados por cualquier vecino en los casos a que se refiere el artículo 371 de la Ley de Régimen local.

d) La exención se extiende a todos los actos procesales realizados por la entidad y los que lleve a cabo el órgano jurisdiccional a su instancia.

Como al principio se ha dicho, la doctrina contenida en el Auto del Tribunal Supremo objeto de esta glosa merece un laudatorio y elogioso comentario. El Tribunal Supremo recoge las directrices que cada día se hacen más firmes en orden a evitar ese ficticio y estéril trasiego recaudatorio de unos Presupuestos públicos a otros, con los gastos administrativos que ello lleva aparejado. Por eso, en la nueva Ley de Régimen local, y en la reciente Ley de 3 de diciembre de 1953, y Decreto de 18 del mismo mes, se ha acentuado la tendencia a eximir la Administración pública municipal y provincial de los impuestos de carácter estatal. Y así se ha consignado en el artículo 8.º de la Ley de 16 de diciembre de 1950 el principio general de que los Municipios y las Provincias están exentas de impuestos y contribuciones del Estado en los términos que se concretan en el Título III, Capítulo L del Libro IV.

El Tribunal Supremo merece, pues, aplausos por haber captado las nuevas tendencias que han cristalizado en las recientes disposiciones de Derecho administrativo local.

NEMESIO RODRIGUEZ MORO
Doctor en Derecho,
Secretario de Administración Local.

