

DR 20 41

2. TÍTULO A LAS CONTRIBUCIONES ESPECIALES NEGATIVAS. Autor José Luis Muñoz. Día de grabación, 18 de noviembre de 1980.

Día de emisión, 17 de diciembre de 1980. Lugar de grabación, UNED. La contribución especial, junto a la tasa y al impuesto, son las tres categorías de tributos que se conocen en nuestro ordenamiento.

De acuerdo con el artículo 26 de la Ley General Tributaria, procede el establecimiento de este gravamen cuando una persona o grupo de personas obtienen un beneficio especial o un aumento de valor de sus bienes como consecuencia de la realización de obras públicas o del establecimiento o ampliación de servicios públicos. De forma similar, se concibe este tributo en el Decreto 3250-1976, de 30 de diciembre, por el que se regulan las haciendas locales, aunque existe una diferencia relevante. Consiste en que únicamente se considera como hecho imponible de la contribución especial la obtención de un beneficio especial, concepto en el que queda subsumido el aumento de valor.

No es necesario decir que este beneficio especial que la ley considera como hecho generador del tributo es un término muy amplio en el que se engloban tanto los aumentos de valor que experimentan los inmuebles de los particulares por la realización de obras o servicios públicos como cualquier tipo de mejora que estos inmuebles obtengan, tales como la mejora de las condiciones higiénicas, mayor facilidad de acceso o comunicación, etc. Por sus especiales características, este tributo tiene su ámbito de aplicación más importante en la hacienda local y dentro de ésta en la municipal, mientras que es un recurso prácticamente desconocido en la hacienda del Estado. Brevemente expuesto el concepto de la contribución especial, veamos en qué consisten las contribuciones especiales negativas.

Como punto de partida, es necesario advertir que cuando se habla de contribuciones especiales negativas, no nos estamos refiriendo a una posible clasificación de este tributo en positivas y negativas, sino que se trata de una terminología acuñada doctrinalmente, sin refrendo legal, y que sirve para hacer referencia a una hipotética indemnización a cargo del ente público y a favor de los particulares, cuando éstos sufren un daño o perjuicio como consecuencia de la realización de obras públicas o del establecimiento o ampliación de servicios públicos. Tal situación ha sido expuesta claramente por el hacendista italiano Einaudi en los siguientes términos. Si existe una contribución de mejora o contribución especial, debería existir una compensación por razón de los daños sufridos, es decir, cuando se produce un perjuicio a los particulares en sus bienes, como consecuencia de una obra pública, el Estado o en general el ente público que realiza la obra debería pagar una indemnización.

Así pues, de lo dicho hasta ahora, podemos establecer la siguiente conclusión. La contribución especial negativa sería el instrumento para hacer frente a una situación de perjuicio patrimonial de los particulares, en contraposición a la situación de mejora que, cuando se

produce, da lugar al pago del correspondiente tributo. Planteada así la cuestión, es preciso ahora concretar las posibles situaciones de perjuicio que la actuación de los entes públicos puede originar a los particulares, para ver posteriormente las vías de resarcimiento que pueden existir.

En este orden de ideas, la doctrina ha diferenciado dos supuestos. El primero de ellos se presenta cuando, por la realización de una obra o un servicio, se ocasiona a determinados individuos un daño efectivo en cuanto sus bienes resultan afectados negativamente. El segundo de estos supuestos aparecería cuando ciertos particulares sufren un perjuicio por la supresión de la obra o servicio público o por su traslado a otro lugar.

Veamos con mayor detenimiento cada una de estas situaciones. Por lo que se refiere al primero de los supuestos enunciados, es decir, cuando se genera un daño efectivo por la realización de la obra o servicio, este daño puede presentarse de varias formas, tales como privación de la propiedad por causa de autoridad pública, menoscabo material del bien e incluso perjuicios de carácter inmaterial. Es evidente que todas las situaciones mencionadas no pueden tener un tratamiento similar.

Así, cuando, con motivo de la obra pública, la administración incauta la propiedad privada, existe un instrumento en la mayoría de los países para dar respuesta a esta situación. Este instrumento es la expropiación forzosa. Concretamente, en nuestro ordenamiento, la ley de expropiación forzosa contempla esta técnica expropiatoria mediante el pago del correspondiente justo precio en los supuestos de obras realizadas por el Estado, provincia o municipio, por lo que en estos supuestos ya se excluye evidentemente el pago de una contribución especial negativa.

Algo similar sucede cuando la obra pública ocasiona perjuicios materiales y efectivos a determinados inmuebles. En este caso, entendemos que debe ser aplicado el artículo 121 de la misma ley de expropiación forzosa que prevé indemnizar a los particulares por las lesiones sufridas en sus bienes o derechos como consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos. Sin embargo, en nuestro ordenamiento no existe una solución para los supuestos de lesiones inmateriales que pueden afectar a los propietarios de inmuebles y titulares de explotaciones comerciales durante el tiempo de realización de las obras.

Decíamos anteriormente que otro supuesto de perjuicio se puede presentar por la supresión de la obra o servicio público o por su traslado a otro lugar. En este caso, el problema de una posible indemnización se presenta más complejo, pues está vinculado a la potestad organizatoria de los servicios públicos por parte de la Administración. En efecto, es opinión generalmente admitida que la Administración goza de libre potestad para organizar los servicios públicos y que, por consiguiente, cuando en el ejercicio de esta facultad se ocasionan perjuicios a los particulares, no habría lugar a indemnización.

En este sentido, el profesor Fernández Rodríguez, en un interesante trabajo que lleva por título La situación de los colindantes con las vías públicas, publicado en el número 69 de la Revista de

Administración Pública, califica de incuestionable la potestad administrativa de organizar libremente los servicios públicos, y en Audi justifica este principio por razones de utilidad general. No obstante, creemos que debe hacerse alguna matización. Concretamente, entendemos que si la Administración ocasiona perjuicios de tipo material a las propiedades de los particulares por la supresión de la obra o servicio o por su traslado a otro lugar, procede en todo caso la indemnización en los términos previstos en el artículo 121 de la ley de expropiación forzosa que ya hemos mencionado.

Ahora bien, si se trata de un perjuicio inmaterial o, mejor dicho, de un daño lucesante, como la pérdida de la clientela para los establecimientos comerciales afectados, en tal caso la Administración se muestra reacia a indemnizar estos perjuicios. También, incluso, el Consejo de Estado, en sucesivos dictámenes, ha sentado el criterio de que una alteración o privación del uso público como consecuencia de una alteración del emplazamiento del demanio no puede nunca dar lugar a indemnización. Recapitulando lo que hasta el momento hemos expuesto, podemos establecer dos conclusiones generales.

La primera es que, para los perjuicios de tipo material que se puedan ocasionar a los inmuebles de los particulares, tanto por la realización de obras o servicios públicos como por su supresión o traslado a otro lugar, existe en nuestro ordenamiento cobertura suficiente a través de las indemnizaciones previstas legalmente. La segunda conclusión consiste en que los daños inmateriales que se generen por las mismas causas expuestas no son tomados en cuenta por la Administración a efecto de su cobertura. Por este motivo, se propugna para el supuesto daño inmaterial una política de contribuciones especiales negativas como forma de indemnizar tales perjuicios ya que, en la situación inversa, es decir, cuando se produce un beneficio por las causas mencionadas, parte del beneficio se rescata mediante el establecimiento de contribuciones especiales.

El derecho comparado nos ofrece ejemplos como el de los remitos suizo donde se han previsto determinadas indemnizaciones por los daños causados a las propiedades de los particulares con motivo de la realización de obras públicas. Tales indemnizaciones pueden considerarse contribuciones especiales negativas de acuerdo con la idea que de las mismas hemos ofrecido en esta breve exposición. Ahora bien, debe señalarse que existe una importante dificultad para la aplicación de las contribuciones especiales negativas.

Esta dificultad reside en la estimación del perjuicio inmaterial para llegar a su cuantificación económica y poder realizar la hipotética indemnización. Esta circunstancia es el motivo más importante de que en la práctica no se reconozca este tipo de indemnizaciones a que nos hemos referido, y así lo señala con indudable acierto en nuestra doctrina el profesor Fuentes Quintana. A pesar de esta dificultad, queremos insistir en que una política adecuada de contribuciones especiales negativas como medio de cubrir los perjuicios inmateriales sería conveniente porque se conseguiría un reparto equitativo de los beneficios y las cargas entre los contribuyentes.

Como ha escrito el profesor Albiñana, las contribuciones especiales negativas tendrían una función compensatoria de los costes individualizables que la actividad administrativa puede ocasionar a los particulares. Asimismo, indica el citado autor que las deseconomías externas constituyen también un campo propicio para la aplicación de contribuciones especiales de signo negativo, por lo que es de esperar que en un futuro no muy lejano se proceda a su establecimiento.