

PRESCRIPCIÓN DE CRÉDITOS CONTRA LOS AYUNTAMIENTOS

Es sumamente interesante el problema de la prescripción de los créditos contra los Ayuntamientos, con vista de la varia jurisprudencia del Tribunal Supremo, sobre el hecho de la interrupción de la prescripción y el reconocimiento de la deuda por la entidad municipal, derivados de presunciones de voluntad, al incluir en la cuenta de "Resultas", en cumplimiento de preceptos legales, obligaciones reconocidas en anterior presupuesto.

Las sentencias de aquel Tribunal, de 24 de febrero de 1896, 18 de marzo de 1902 y 10 de noviembre de 1920 afirman que la inclusión en presupuestos de obligaciones reconocidas, en cumplimiento de preceptos legales, no supone un reconocimiento de la deuda, que interrumpa la prescripción ganada, siendo necesario para ello la existencia de otros actos que revelen la deliberada voluntad de la Corporación de dejar vivo el crédito, entendiéndose que aquellos hechos no pasan de ser meras operaciones de contaduría, sin trascendencia en la relación jurídica entre acreedor y deudor.

Otro grupo de sentencias rectificó el anterior criterio, siendo la más importantes la de 4 de diciembre de 1918, que sienta la doctrina de que la inclusión de un crédito en presupuestos, implica la interrupción de la prescripción y la de 27 de septiembre de 1927, que declara: "La prescripción de las acciones se interrumpe por cualquier acto de reconocimiento de la deuda por el deudor, y el hecho de que haya figurado en el presupuesto del Ayuntamiento la existencia de la deuda desde 1905 en un documento que es público como lo es el presupuesto municipal, implica el reconocimiento de la deuda; y no habiendo pasado el lapso de cinco años, desde que por última vez se incluyó en presupuesto la cantidad que se reclamaba por los recurrentes hasta la fecha de esa reclamación, es lógica consecuencia que no ha prescrito la acción para reclamar el pago de esa deuda, de acuerdo con lo establecido en la sentencia del Tribunal Supremo de 4 de diciembre de 1918" ("Gac." 17 octubre 1928).

Por último, la sentencia de 10 de diciembre de 1930 agrega que la inclusión de una deuda en la cuenta de Resultas del presupuesto municipal equivale a su reconocimiento, interrumpiendo la prescripción.

Dada la doctrina contradictoria contenida en las sentencias del Tribunal Supremo, consideramos de interés sacar a la luz pública los diversos aspectos de la cuestión, y, sin pretensiones de ninguna clase, aspiramos en este artículo llamar la atención de los Ayuntamientos, para que mediten sobre el alcance, significación y consecuencias de los actos administrativos, que puedan suponer la renuncia de la prescripción ganada y el reconocimiento tácito de las deudas.

80 En primer lugar, conviene destacar el contenido del artículo 102 del Reglamento

de Hacienda municipal de 23 de agosto de 1924 que, bajo el epígrafe de "Créditos contra los Ayuntamientos", declara que prescribirá el derecho al cobro de los reconocidos por la realización de obras y prestación de servicios, al transcurso de los cinco años desde que fuera notificada la liquidación.

Este precepto, de una sencillez incuestionable, marca el plazo de extinción de los créditos por el fenómeno de la prescripción, determinando concretamente el momento desde el cual debe hacerse el cómputo. A pesar de su expresión clara y rotunda se ha desviado su sentido, al relacionarlo con otros artículos del Estatuto municipal, Ley de Administración y Contabilidad de la Hacienda pública y Código Civil, cuyos textos han sido interpretados de distinta manera a través de la inconstante jurisprudencia.

El artículo 15 del Reglamento de Hacienda municipal declara vigente la Ley de Administración y Contabilidad, en cuanto no se oponga a las normas contenidas en el Estatuto municipal y el propio Reglamento. El artículo 25 de dicha Ley confirma la doctrina sentada en 102 del Reglamento de Hacienda municipal, por lo que no es preciso transcribir su texto. Sólo en su último párrafo señala que la prescripción se interrumpirá por cualquiera de los medios fijados en el Código Civil, por lo que hemos de recurrir a éste para conocer qué actos tienen tal virtualidad. En efecto, el artículo 1973, entre los procedimientos de interrupción de la prescripción comprende el de reconocimiento de la deuda por el deudor, que únicamente nos conviene destacar para el desarrollo de este trabajo.

Con tales antecedentes, situamos el problema de la interrupción de los créditos contra los Ayuntamientos, partiendo de su reconocimiento presunto. Este se produce, según el texto del artículo 1.935 del Código Civil, mediante la renuncia tácita de la prescripción, cuando aquella resulte de actos que hacen suponer el abandono del derecho adquirido.

Reconocida una deuda e incluida en el presupuesto municipal, basta el transcurso de cinco años para su extinción, si en este plazo no ha producido el acreedor reclamación judicial o extrajudicial o no ha efectuado la entidad municipal un acto de reconocimiento de la deuda, doctrina que se deduce de la interpretación congruente de los artículos 25 de la Ley de Administración y Contabilidad, 102 del Reglamento de Hacienda municipal y 1.973 del Código Civil.

¿Pero cuándo es legítimo apreciar la existencia de actos de la Corporación municipal que supongan el abandono del derecho adquirido y renunciada tácitamente la prescripción a que se refiere el último párrafo del artículo 1.935 del Código civil?

Para el Tribunal Supremo, según se deduce de las sentencias últimamente citadas, basta incluir la deuda en la relación de acreedores del Ayuntamiento, parte integrante de la cuenta de "Resultas", en cumplimiento del mandato contenido en el primer párrafo del artículo 14 del Reglamento de Hacienda municipal, en desarrollo del 304 del Estatuto municipal, que dice textualmente: "Las obligaciones reconocidas y no satisfechas y los derechos liquidados y no realizados el último día del ejercicio, se comprenderán como resultas en el capítulo y cuenta que se abra al presupuesto del nuevo ejercicio, previa liquidación que se practicará dentro de los veinte días siguientes al término de cada ejercicio por el Interventor y que se someterá a la aprobación de la Comisión permanente."

Parece ser, según la doctrina reciente de la jurisprudencia, que el fenómeno de la prescripción de los créditos contra los Ayuntamientos comienza desde la expulsión de la deuda de la relación de acreedores del Municipio, consumándose al transcurso 81

de cinco años; y que cada inclusión de la deuda en las resultas del presupuesto liquidado, "es suficiente por sí solo para interrumpir la prescripción"... "con lo que cada año renovaba el reconocimiento de la obligación", deducción obtenida de la doctrina, afirmada por la Sala de lo Civil en sentencia de 26 de junio de 1928.

Como puede observarse, la anterior consecuencia es peligrosa y sumamente perjudicial para los Ayuntamientos, pues, según ella, se verán privados de obtener los beneficios derivados de la prescripción de las acciones.

Su contenido no interpreta debidamente los artículos 304 del Estatuto municipal y 14 del Reglamento de Hacienda municipal, que obligan a los Ayuntamientos a consignar en la cuenta de "Resultas" las obligaciones reconocidas y no satisfechas en cada presupuesto. Ello es evidente, puesto que, si por precepto legal se exige incluir aquellas obligaciones en las resultas del presupuesto, su incumplimiento infringiría los artículos citados, no pudiendo efectuarse su eliminación de la relación de acreedores del Municipio hasta la prescripción del crédito; y si cada inclusión lleva aparejado el reconocimiento de la deuda, con eficacia para interrumpir la prescripción ganada, se daría el absurdo de que tales obligaciones serían imprescriptibles, criterio que pugna francamente con los artículos 25 de la Ley de Administración y Contabilidad y 102 del Reglamento de Hacienda municipal.

Armonizando el contenido de tales artículos, podría llegarse a la conclusión lógica de que el cumplimiento de un precepto legal no puede tener una significación jurídica que él no expresa, sin que sea permitido deducir de su cumplimiento, en la mayor parte de los casos de carácter formulario, una renuncia tácita de la prescripción ganada. Sería preciso, para su validez, que dicha renuncia, como acto de enajenación, se manifestare de una manera expresa y terminante, en la forma que normalmente se exige a las declaraciones de voluntad de las Corporaciones municipales.

Hemos dicho que la renuncia de la prescripción supone un acto de enajenación. Esta afirmación se deduce del texto del inciso primero del artículo 1.935 del Código civil, que copiamos seguidamente: "Las personas con capacidad para enajenar pueden renunciar la prescripción ganada." Esta declaración suscita otro problema, si bien, no se refiera sino a los Municipios de más de 20.000 habitantes.

El artículo 14 del Reglamento de Hacienda municipal atribuye a la competencia de la Comisión permanente la aprobación de la cuenta de "Resultas" que ha de incorporarse al presupuesto del ejercicio en que se produce.

Ya sabemos que en esa cuenta se han de incluir las obligaciones municipales reconocidas y no satisfechas. Y dado el significado que el Tribunal Supremo adjudica a tal inclusión, y, a pesar de ella, ¿puede válidamente la Comisión permanente, de manera expresa o tácita, enajenar los derechos del Municipio? Según aquel Tribunal de la aprobación de la relación de acreedores del Municipio se deduce tácitamente el reconocimiento de la deuda y la renuncia de la prescripción ganada, que son propiamente modalidades de enajenación de un derecho.

Mas esta interpretación se halla en abierta contradicción con el texto del párrafo primero en la relación con el apartado tercero del artículo 105 de la Ley municipal, que confiere con carácter especial a la competencia del Ayuntamiento Pleno la *enajenación de derechos*. Careciendo la Comisión permanente de capacidad para enajenar derechos del Municipio y siendo ella el requisito esencial para renunciar la prescripción ganada, según exige el artículo 1.935 del Código civil, no puede atribírsele a los actos que realice una deducción presunta de voluntad para concluir un negocio

En cuanto a los Municipios de menor vecindario que actúan a través del Ayuntamiento pleno ¿cómo ha de resolverse el conflicto?

Dada la significación actual de la doctrina jurisprudencial, cada aprobación anual de la relación de acreedores del Municipio, que debe efectuarse en cumplimiento del artículo 304 del Estatuto municipal, supone un acto interruptorio de la prescripción y de reconocimiento de la deuda, que inyecta al crédito nueva vida, sin que se vea la posibilidad de encontrar el momento del comienzo de la prescripción extintiva del crédito.

En este supuesto, la institución de la prescripción de los créditos contra los Ayuntamientos por el transcurso de los plazos marcados en los artículos 102 del Reglamento de Hacienda municipal y 25 de la Ley de Administración y Contabilidad, es letra muerta dada la significación que se le ha dado por la jurisprudencia al mandato contenido en el artículo 14 de aquel Reglamento, que desarrolla el 304 del Estatuto.

Se hace preciso, para que la prescripción extintiva de las acciones cumpla su finalidad con respecto a los Municipios, volver a la doctrina tradicional contenida en las sentencias de 24 de febrero de 1896, 18 de marzo de 1902 y 10 de noviembre de 1920.

De este modo se vivificará una institución que prácticamente ha sido abolida del ámbito municipal, por la imposibilidad de su aplicación, adjudicándole el sentido de sanción a la inactividad del titular del crédito, declarando extinguido éste al no ejercitar las acciones oportunas en el transcurso del tiempo señalado por la Ley, idea generadora de la prescripción extintiva.

JOSE SERRANO VENTURA,
Secretario del Excmo. Ayuntamiento de Lérida