

Cobros y pagos municipales

La prosperidad de las Haciendas locales no depende tan sólo de la amplitud con que la Ley orgánica les otorgue recursos o les faculte para la imposición de exacciones, arbitrios o impuestos, sino también de las previsiones que se establezcan y de las garantías que se impongan para que esos recursos se concreten y realicen de modo efectivo, y para que los gastos se efectúen dentro de unas normas de recta y prudente administración.

Así expresada la idea precedente, pudiera, quizá, tacharse de simplista, por la propia evidencia del concepto. La experiencia enseña, no obstante, que es conveniente insistir sobre este clarísimo y elemental concepto. Ante el anuncio de una nueva Ley de Administración Local, requerida primordialmente por la crítica situación económica de las Corporaciones locales y provinciales, ha sido muy intensa la preocupación, la ansiedad, con que múltiples personas han procurado enterarse de si la Ley proyectada otorgaba muchos o pocos recursos a los Ayuntamientos y Diputaciones; pero pocas parecen haberse preocupado de inquirir si eran más o menos eficaces las garantías que se establecían para la efectividad recaudatoria y para la rectitud de los gastos. Es más, seguramente no han sido los artículos de la Ley dedicados a estas materias los más leídos y estudiados.

Y sin embargo, la importancia de estas materias merecía una mayor atención, y lo prueba el detalle y la minuciosidad con que las Bases primero, y el Decreto provisional de Haciendas locales después, se ha preocupado, con muy buen criterio, de estas cuestiones.

Evidentemente la concesión o autorización de recursos e ingresos, siendo fundamental e imprescindible para la vida de las Cor-

poraciones, no pasa de constituir una posibilidad formal que, en potencia, faculta el desenvolvimiento económico de los Ayuntamientos, pero que exige, para la efectividad real y práctica del mismo, una serie de circunstancias y requisitos, sin los cuales quedaría frustrada toda reforma, por muy amplia que fuese.

Afectan estas condiciones a la sinceridad y exactitud de los Presupuestos; a la formalización de las matrículas; a la eficacia de los servicios de Inspección; a la celeridad y extensión recaudatoria en sus dos fases, voluntaria y ejecutiva; a la perfección de la contabilidad, y a la eliminación de irregularidades en la declaración de fallidos, por lo que respecta a los ingresos.

Por lo que se refiere a los gastos, es interesantísimo todo lo relativo a su clasificación, al orden de los pagos y a la responsabilidad de los ordenadores y ejecutores, pues no basta evitar que se realicen gastos innecesarios o superfluos y que se contrate a precios o en condiciones perjudiciales, sino que es necesario conseguir que los pagos se efectúen rápida y ordenadamente, lo que constituye una condición ineludible para que no padezca el crédito de la Corporación, mal que no sólo produce el desprestigio de la misma, sino que lleva como secuela obligada el encarecimiento de las atenciones, obras y suministros, por el justo temor de los contratantes, futuros acreedores, de un cobro tardío o imposible de realizar.

Para la adecuada ordenación de todas estas materias, las Bases y el Decreto aludidos han establecido normas precisas y concretas, cuyo estudio detallado exigiría mayor espacio del que podemos disponer. Por ello, limitamos estas notas a la mera enunciación de los preceptos más destacados relativos a ingresos, y al examen más detenido de los referentes a gastos, que eran en nuestro sentir los que la realidad exigía más imperiosamente.

En materia de ingresos, la Ley dicta disposiciones fundamentales para la regularidad económica de los Ayuntamientos. Destacan entre ellas las contenidas en la Base 65, sobre prohibición de que los presupuestos contengan déficit inicial, que se corrobora y garantiza al disponer que no podrá elevarse la cuantía de los presupuestos ordinarios cuando hubiere resultado déficit en la liquidación del anterior, a menos que se justifique plenamente el incremento de ingre-

sos que se calcula. Con la misma plausible idea de evitar la inflación presupuestaria de gastos, siempre ruinosa para las Corporaciones, prohíben también las Bases, que se consignen como ingresos de presupuestos ordinarios los legados, donativos o subvenciones que no estén previamente liquidados, ya que estos supuestos recursos carecen de toda efectividad si no concurre dicha circunstancia y se prohíbe también, con la misma finalidad, que se incluya como ingreso del presupuesto el precio de venta de bienes patrimoniales, lo que envolvía un doble error, de una parte técnico, ya que el precio de enajenación de bienes no puede conceptuarse como un ingreso del ejercicio, y de otra parte práctico, pues en muchas ocasiones esa previsión de ventas no tenía realidad ni siquiera en el propósito de los autores del presupuesto y era una partida de segura irrealización, determinante, por tanto, de déficit al liquidar.

No bastaba, naturalmente, con que los presupuestos fuesen nivelados en el momento de su aprobación; era preciso también que, puesto que los gastos en su casi totalidad se efectúan en el transcurso del año conforme a las consignaciones previstas, los ingresos calculados en compensación de aquéllos tuvieran también realidad e ingreso efectivo en la Depositaria.

Para conseguir este fin, la Ley de Bases establece múltiples conceptos, que han sido desarrollados en el Decreto provisional. Comienza la Base 66 por conceder a las Corporaciones una amplísima libertad en materia de organización de cobros, permitiendo que la recaudación de exacciones pueda realizarse directamente, por arriendo, por concierto o por gestión afianzada. En cada caso, atendida la naturaleza especial de la exacción, las clases de los contribuyentes y las posibilidades de las Oficinas administrativas, podrá acudir al medio más eficaz para que la recaudación se verifique rápida y eficazmente.

Preocúpase igualmente la Ley de asegurar la efectividad del cobro de las exacciones y de que éste se realice con la debida celeridad, y para ello establece en el artículo 284 la responsabilidad de los Recaudadores municipales y provinciales, y de los mismos Presidentes de las Corporaciones locales, en el caso de que los Interventores les hayan hecho por escrito la oportuna advertencia por la negligencia

o retraso en la expedición de cargos. Para la efectividad de estas responsabilidades, previene el apartado F) del artículo 319, que los Interventores municipales tendrán a su cargo la fiscalización administrativa de todos los actos de gestión de ingresos, dando cuenta a la Corporación de todas las faltas, retrasos o deficiencias que se observen, proponiendo las medidas más oportunas para corregirlas y para propulsar el descubrimiento de riqueza oculta.

La última de las finalidades citadas ha merecido también de la Ley de Bases y del Decreto provisional la atención digna de tan importante y delicada materia. Con arreglo a sus preceptos, la Inspección de exacciones locales podrá rendir resultados prácticos, tanto en la labor educadora y aleccionadora de los contribuyentes, como en el incremento de la recaudación. Para ello se previene que la labor inspectora se inicie por la invitación a los contribuyentes para rectificar su situación tributaria y que, caso de aceptarse el acta levantada con este carácter, no se impondrá penalidad alguna por ocultación o defraudación, sino un simple recargo de las cuotas liquidadas ascendente al 10 por 100 de las mismas. Se previene también que la Inspección ha de estar a cargo de funcionarios municipales, a los que se exigirá un rendimiento mínimo en su gestión, interesándoles en el aumento recaudatorio mediante el percibo de participaciones en las cuotas liquidadas por su descubrimiento de riqueza oculta, pero sin que puedan percibir parte alguna de las sanciones, recargos o multas que con ocasión de las actas levantadas procede imponer a los contribuyentes.

Se regula asimismo en la Ley lo relativo al procedimiento de apremio, base de toda buena recaudación, y se dictan preceptos que tienen como finalidad impedir la demora y la ineficacia del mismo. La importancia de estos fines no podrá ser desconocida. De una parte se evita, con la efectividad de este procedimiento, que la distribución de las cargas contributivas adolezca de falta de equidad, y que sean, precisamente los contribuyentes más cumplidores de sus obligaciones, los que soporten la presión fiscal, mientras los rebeldes o morosos encuentren, en la irregularidad o en las demoras de apremio, fácil camino para eludir esa carga.

Tienden estos preceptos a conseguir la finalidad educadora del

contribuyente por medio de la ejemplaridad y, posiblemente también, a que en algunos casos no se llegue a eludir las obligaciones contributivas como consecuencia de un trato de favor dispensado por quienes tienen el deber de recaudar con espíritu de justicia distributiva. Dispone para ello la Ley que los Presidentes de las Corporaciones serán responsables de la demora en la incoación del procedimiento de apremio; prohíbe la suspensión de éste, tanto de oficio como a instancia de parte, sin la previa consignación de la cuota que se adeude, incrementada en un 25 por 100 para compensación de gastos y recargos, y prevé igualmente la responsabilidad pertinente, caso de injustificada aprobación de expedientes de fallidos.

Complemento de las disposiciones aludidas son las relativas a la formalización de los ingresos. El precepto de las Bases a este respecto no puede ser más terminante: los ingresos y gastos municipales, incluso los independientes del presupuesto, cualquiera que sea su índole, serán intervenidos y contabilizados. Desarrollando esta terminante disposición, el Decreto provisional, en su artículo 336, al enumerar los libros obligatorios de todas las entidades locales, incluye entre éstos el de Inventarios y Balances, el General de Rentas y Exacciones, el Diario general de Intervención de ingresos, y el de Actas de Arqueo, con lo que todo ingreso quedará plenamente contabilizado en términos de la máxima garantía.

Por lo que afecta a los fondos municipales y provinciales, el mismo Decreto, en el artículo 317, establece que deberán ingresar en la Depositaria y ser custodiados en la Caja de la Corporación, de la cual serán claveros el Ordenador de pagos, el Interventor y el Depositario, prohibiéndose expresamente la existencia de Cajas especiales.

Finalmente, para regular el ingreso de una forma efectiva, el artículo 318 establece que no podrá efectuarse ninguna entrada de fondos de presupuestos, de valores independientes o auxiliares, sino mediante la expedición por el Interventor del correspondiente mandamiento, cuyas formalidades y requisitos se previenen, así como los trámites que deberán seguirse por las Corporaciones.

Los preceptos de la Ley relativos a la efectividad y garantía de cobro de los ingresos previstos como recursos legales, que se dejan

someramente relacionados, tienen su complemento en aquellos otros que, con gran acierto, se dirigen a conseguir que las Corporaciones atiendan sus compromisos, obligaciones y pagos en general en forma que los acreedores no sufran retrasos en sus cobros, no sólo porque ello es de elemental justicia, sino también porque la práctica contraria desprestigia a las Entidades locales y perturba su crédito.

No será preciso aclarar que muchos Ayuntamientos han atendido siempre a sus obligaciones de pago sin necesidad de que, por precepto legal, se impongan, con este fin, garantías en favor de los acreedores; pero esa conducta no dejaba de tener algunas excepciones que era preciso corregir. De otra parte, la Ley tiene que prever las situaciones anormales, no sólo por evitarlas cuando se producen, sino para que, en todo caso, el derecho individual tenga señalado el cauce y procedimiento adecuados, si la irregularidad llegase a producirse.

Y la realidad anterior se prestaba a situaciones verdaderamente anormales. El acreedor de una Corporación local tenía en la Ley recursos y medios suficientes para obtener el reconocimiento y la liquidación de su derecho. Verdad que para ello era, en ocasiones, preciso deducir escritos a la Corporación, esperar largos períodos de tiempo a que ésta resolviese o a que se pudiera estimar denegado el pedimento por silencio administrativo, y seguir por sus trámites procesales recursos de reposición o de índole contencioso-administrativa; pero al fin era dable obtener una resolución o una sentencia ejecutoria por la que el derecho quedara reconocido y el crédito liquidado. No faltaba tampoco, después de esta tramitación, medio legal para conseguir que el crédito preciso para el pago fuese consignado en el presupuesto. Es posible que esta pretensión del acreedor de ver su crédito consignado en presupuesto exigiese otra nueva serie de escritos, reclamaciones y recursos que podrían culminar, en definitiva, en otro pleito contencioso-administrativo; pero, con el transcurso del tiempo, la Justicia dictaría su fallo, y el crédito, reconocido y liquidado, vendría a incluirse en un presupuesto o daría lugar a la aprobación de un crédito extraordinario; pero en este momento fallaban todas las previsiones de la Ley y, si el Ordenador de pagos de la Corporación estimaba impropio firmar el oportuno

tuno libramiento, no existía medio alguno legal de obtener la efectividad del cobro con tanta paciencia defendido por su titular. Esta situación, que no podrá tacharse de imaginaria por quienes hayan vivido en cierto contacto con la Administración local, debía ser cortada con preceptos tajantes de la Ley. Las Bases de Régimen Local, y el Decreto provisional que en parte las desarrolla, han salido al paso de esta necesidad urgente e imperiosa. Sus preceptos sobre la materia son precisos y contundentes.

En primer término, se procura que sólo sean contraídas obligaciones atendibles por la Corporación y, para ello, se establece la fiscalización previa de todo acto, documento o reclamación que produzca derechos u obligaciones, y la intervención de las inversiones de cantidades destinadas a realizar servicios, obras, adquisiciones y su recepción, así como la procedencia de nuevos servicios o la reforma de los existentes (artículo 319).

Se preceptúa también la forma de contabilizar todos los pagos, mediante libros que se enumeran en el artículo 336.

Pero sobre todo ello se establece una clara clasificación de los gastos, que debe servir de base a la ordenación y puntualidad de los pagos correspondientes.

El artículo 251 del Decreto distingue los gastos en obligatorios y voluntarios, e incluye en el primer grupo, entre otros de igual carácter, las deudas exigibles a la Entidad local por cualquier causa: censos, pensiones y cargas, intereses debidos, indemnizaciones, costas y cualesquiera otras de naturaleza análoga. No podrá dudarse que en este grupo es preciso estimar incluidos todos aquellos créditos que, cualquiera que sea su origen, hayan sido reconocidos y liquidados por la Corporación, y estén, por tanto, pendientes de modo exclusivo de la Ordenación de pagos.

Los efectos de esta clasificación están previstos en el artículo 256 del Decreto, que, desarrollando el párrafo séptimo de la Base 66, previene que para la ordenación de los pagos se clasificarán éstos en preferentes, obligatorios y voluntarios, incluyendo entre los de carácter preferente, además de los de personal de todas las Oficinas y dependencias de la Entidad local, los de obligaciones reconocidas y liquidadas de ejercicios anteriores, incluidas en la relación nominal

de acreedores, y declarando obligatorios los que dimanen del reconocimiento y liquidación de obligaciones de tal carácter, a tenor del artículo 250, párrafo primero. (La referencia legal incurre en un evidente error y debe referirse al artículo 251.)

Partiendo de estas clasificaciones de gastos y pagos, el artículo 257 dispone que los Ordenadores de pagos, Interventores y Depositarios serán directamente responsables, solidariamente, si ordenaren, intervinieren o efectuaren cualquier pago sin estar previamente liquidadas todas las obligaciones de personal, ya se trate de haberes activos o pasivos, y, después de esta justa preferencia de las remuneraciones por trabajo personal, agrega que no podrá librarse cantidad alguna para gastos obligatorios, sin estar satisfechas todas las obligaciones de carácter preferente, ni librarse para gastos voluntarios sin que lo estén los obligatorios.

Dentro de cada grupo, sigue el Decreto, la Ordenación de pagos tendrá en consideración el orden cronológico con que las respectivas cuentas fueron aprobadas o en que se produjo la correspondiente obligación.

Con estos preceptos legales, las Corporaciones no podrán eludir el pago de obligaciones reconocidas y liquidadas, ni demorarlas *sine die*, con pretextos o excusas. El derecho al cobro está perfectamente declarado. El orden de pagos no ofrece ninguna duda.

Inmediatamente después de las atenciones de personal, es preciso pagar en primer término las obligaciones dimanantes de ejercicios anteriores, por el orden cronológico con que fueron aprobadas las cuentas. Después de las resultas de ejercicios cerrados, tendrán que ser atendidas, por el mismo orden de antigüedad en las fechas de aprobación, las obligaciones reconocidas y liquidadas correspondientes al ejercicio en curso y que, conforme al número primero del artículo 251, tengan el carácter de obligatorias.

Y para que la disposición legal no quede limitada a una mera declaración intrascendente, el artículo 257 establece las responsabilidades antes mencionadas, tanto para los Ordenadores de pagos, como para los Interventores y Depositarios, cuidando declarar que esta responsabilidad es solidaria y, por tanto, que el acreedor podrá dirigir su acción directa y personalmente contra cualquiera de los

tres claveros, en el supuesto de que se hayan atendido pagos voluntarios, o menos preferentes, con perjuicio del derecho que la Ley reconoce a cada uno dentro de una justa ordenación.

Pero no se para el Decreto en esta declaración de responsabilidad civil exigible, sino que en el artículo 258 extiende estas responsabilidades de los Jefes y funcionarios de la Corporación, al reintegro de todo pago indebido, sin perjuicio de la responsabilidad criminal a que hubiere lugar.

Es de esperar que este rigor de las previsiones legales surta en la práctica muy beneficiosos resultados, y que sin necesidad de que los acreedores ejerciten sus derechos civiles, y mucho menos reclamen en orden al reintegro de pagos indebidos, o ejerciten acciones de tipo penal, los Ayuntamientos y las Diputaciones se aprestarán a liquidar de modo efectivo sus obligaciones pendientes, siguiendo el orden y las preferencias de la Ley.

De todos modos, bueno será que los Interventores y Depositarios mediten sobre este tema y obren plenamente advertidos de la responsabilidad personal que pueden contraer.

FERNANDO CAMACHO BAÑOS