

El régimen legal contractual de recaudación de las exacciones municipales

Están ahora de moda las gestorías afianzadas para la recaudación de las exacciones municipales. El hecho de haber leído varios anuncios convocando concursos en unos casos y subastas en otros, de gestorías de esta clase, y las condiciones específicas contenidas en dichos anuncios que prueban el confuisionismo que existe sobre esta materia, nos mueven a escribir estas líneas con la idea de poner de relieve las características esenciales de esta forma legal de contratar la recaudación, y sus diferencias con el arriendo.

Según el dicho vulgar, «el hábito no hace al monje». Así en nuestro caso no deja de ser arriendo aquello que por su naturaleza y condiciones lo es, aunque se le quiera vestir con el ropaje y título de gestoría. Las cosas son realmente lo que son, y darles un nombre diferente al suyo propio, puede dar lugar a que se sospeche una de estas dos cosas: que no se conoce suficientemente la materia, o que se trata de una habilidad en pugna con el acatamiento y respeto que se debe a la ley.

Se aprecia un indudable resurgimiento del espíritu de crítica y análisis de los problemas de la vida local, a través de meritorios y valiosos trabajos publicados en Revistas de carácter municipalista y profesionales, de lo que es de esperar los mejores resultados, tanto en beneficio de la Administra-

ción local, como de la mejor capacitación y prestigio de sus funcionarios. Con esta exclusiva finalidad, nos proponemos, modestamente, contribuir a resaltar la doctrina legal vigente, referente a la materia contractual de recaudación de las exacciones municipales, especialmente el sistema de gestión directa afianzada.

Esta institución estaba regulada por el art. 553 y siguientes del Estatuto municipal. La primera declaración que se formulaba en aquel precepto era el considerar el sistema como recaudación directa que no excluía el afianzamiento y garantía de un mínimo. A continuación se afirmaba la necesidad de formalizar el afianzamiento por escritura pública, la cual había de contener los requisitos que al efecto se prevenían.

Las condiciones de este contrato determinaba una especialidad con relación al régimen general de contratación en materia municipal. Nos encontramos frente a un interesante contrato tipo, de naturaleza y regulación características.

Este contrato de gestoría así regulado, viene a ser una superación del simple recaudador, con premio o sueldo, ello es indiferente, al que por virtud de las responsabilidades y obligaciones que asume se le otorgan mayores facultades, hasta el punto que determina su nueva denominación. El gestor viene a ser un recaudador con más atribuciones y responsabilidades, pero no es de ningún modo un contratista. El carácter de empleado y su alcance lo precisaba claramente el artículo 555 del Estatuto.

La facultad de arrendar la cobranza de las exacciones no estaba excluída; por el contrario, lo autorizaba con determinadas limitaciones el art. 552. El art. 79 del Reglamento de Hacienda dispone que el arriendo deberá adjudicarse en subasta pública al mejor postor, o sea, al que ofrezca mayor cantidad. Es pues, evidente, que el arriendo es un contrato normal al que es de estricta aplicación el Reglamento de contratación. sin ninguna atenuante, ya que las limitaciones hacen referencia a determinadas exacciones, no a la especialidad del contrato.

Perfilados, con su fundamental característica, estos dos sistemas contractuales, veamos cómo se hallan regulados en la nueva Ordenación de las Haciendas locales.

Se ocupa de la recaudación el Cap. VII del Decreto de 25 de enero de 1946. El art. 277, en virtud de lo dispuesto en la Base 66, establece estos sistemas: directamente; por arriendo; por concierto o por gestión afianzada. Esta división de carácter general puede dar lugar a sospechar que el sistema de gestión afianzada se excluye de ser un sistema directo; pero ello no es así. El art. 280 dispone expresamente: «La administración y recaudación directa por el sistema de gestión afianzada...» La regulación y las condiciones de este sistema vienen a ser, con ligeras modificaciones, las mismas de la legislación precedente.

El art. 281 regula el arriendo de forma semejante al Estatuto; pero ahora nos interesa destacar las limitaciones o prohibiciones de arrendar, que comprende las siguientes exacciones:

- a) Contribuciones especiales.
- b) Tasas de Administración y las que gravan las licencias.
- c) Arbitrio sobre solares, y naturalmente sus recargos.
- d) Arbitrio sobre el incremento del valor de los terrenos.
- e) Cualesquiera otros que exista una prohibición taxativa.

Pocas dudas pueden existir sobre los cuatro primeros, pero el último impone la necesidad de un análisis más extensivo.

Deben excluirse también y en primer término, los recursos municipales administrados y recaudados por el Estado, regulados por el art. 278 del Decreto. También parece debe excluirse de este procedimiento la Contribución de Usos y Consumos, por no comprenderse en ninguno de los sistemas de cobranza que preceptúa el art. 57. A nuestro juicio, igual prohibición alcanza al recargo sobre el impuesto de consumo de gas y electricidad, a que hace referencia el número 6 del artículo 65; aunque hubiera sido de desear una mayor precisión en la redacción. Los arbitrios sobre el consumo de bebidas espirituosas y alcohólicas, carnes, volatería y caza menor, y pescados y mariscos finos, están asimismo excluidos, en virtud de lo que textualmente dispone el art. 134 del Decreto: «Que-

da prohibido hacer efectivos estos arbitrios por medio de arriendo».

Aunque la ley no lo disponga expresamente, resultaría absurdo suponer que pudiera ser objeto de arriendo las tasas por inspección sanitaria, mataderos y todas aquellas que van anejas a servicios obligatorios que por su naturaleza han de organizar y prestar directamente los Ayuntamientos. Si se tiene en cuenta que la mayoría de las tasas por servicios son de esta índole y que los aprovechamientos especiales presuponen casi siempre una licencia expresa o tácita de la Administración, se llega a la conclusión de que el sistema de arriendo queda de hecho excluido. Quizá hubiera sido preferible proscribirlo, ya que prácticamente implica una subrogación de facultades que, por referirse a materia tan delicada como la tributaria, no deben depender de criterios y conveniencias particulares.

Por fortuna, esa feliz institución de la gestoría directa afianzada, nos resuelve todos los inconvenientes del arriendo, y permite al propio tiempo salvar las posibles dificultades que en determinados momentos o circunstancias puedan existir para la simple recaudación directa por la Corporación.

En síntesis, las notas distintivas de este sistema de recaudación y sus diferencias con el arriendo, consisten:

1.º En ser, como ya se ha dicho, una modalidad directa que no excluye el afianzamiento y garantía de un mínimo asegurado. De la naturaleza de esta condición se sigue que el importe íntegro de la recaudación ha de ingresar en Arcas municipales.

2.º Necesidad de formalizar el contrato de gestoría en escritura pública, con un contenido determinado de condiciones previstas en la ley, y una extraordinaria amplitud para las convenciones voluntarias de las partes, lo que hace de este contrato una especialidad en el régimen contractual.

3.º El carácter de funcionario del gestor mientras desempeña el cargo, con determinación específica de incapacidades e incompatibilidades para serlo.

4.º Necesidad de señalar el premio que debe darse al gestor por la mejora de la recaudación, o en su caso el sueldo fijo que se le asigne.

5.º El ser el personal y demás gastos de recaudación de cuenta de la Corporación. Este extremo puede resultar dudoso en la nueva ordenación, por haberse suprimido el contenido del art. 556 del Estatuto. En todo caso, entraía a formar parte del grupo de disposiciones que pueden convenir las partes entre sí. No obstante, por lo que se refiere al personal parece claro que el gestor, según el apartado d) del art. 280 del Decreto, sólo puede tener facultades de propuesta y separación, lo que equivale a decir que el personal es de la Corporación, no del gestor. Ciertas atribuciones sobre el personal y las que requiera la naturaleza del servicio van implícitas en los fundamentos de la gestoría. Ya lo hemos dicho: no es un mero recaudador, y en correlación con las responsabilidades y obligaciones que adquiere por el contrato, la Corporación ha de delegarle las facultades de gestión o administración necesarias para el debido cumplimiento de la misión que se le confía, tan sólo en la medida como lo permita la voluntad del fin, pero sin que sea posible admitir la subrogación de atribuciones o facultades que tienen en la ley sus órganos adecuados, lo que realmente excedería de los límites de una gestoría.

Algunas de las características enunciadas son comunes a los arriendos, por ejemplo: la necesidad del afianzamiento y la garantía de cubrir una determinada cantidad que, en este caso, es impropiamente un mínimo. En la regulación de la gestoría, al lado del mínimo hay una diferencia o mejora de recaudación; en el arriendo sólo existe el remate. Es en verdad un mínimo, pero para la Corporación no hay otro término.

Por el contrario, algunas condiciones puestas en contratos de gestoría, tales como la de que el gestor no percibirá premio ni sueldo, sino que hará suyo el exceso de recaudación, y otras típicamente de contratos de arriendo, son impropias para la gestoría, lo que evidencia que se trata de arriendos encubiertos.

Las condiciones posibles en un contrato de gestoría, son teóricamente ilimitadas, pero a condición de que ninguna de ellas pugne y estén en contradicción con las características fundamentales de esta interesantísima institución legal, tan confusamente interpretada en la práctica.

Su flexibilidad es tal, que permite toda suerte de condiciones, naturalmente, ya lo hemos dicho, siempre que no implique una infracción o desviación legal, por lo que resulta especialmente apta para acomodarla a todas las exigencias y necesidades posibles de las Corporaciones. Para ello resulta preciso que sea bien conocida e interpretada.

MANUEL PONS BRUNET

Interventor del Excmo. Ayuntamiento
de Granada