

COLABORACION PROFESIONAL

En pro de una mejor Administración

RUTINAS INVETERADAS

No voy a descubrir ninguna novedad. La rutina se da tanto en las personas individuales como en todas las entidades e instituciones sociales y jurídicas desde muy antiguo. Existe en todos los ramos y en todos los grados jerárquicos de la Administración pública. En alguno de sus órdenes o manifestaciones es más proverbial y del dominio público, pero ello sin exclusividad alguna. Esta cierta universalidad es su peor y más temible circunstancia. Cuando por todos, en cualquier clase de organismos, se cae en un error o defecto, puede temerse que éste se agrave más cada día y se perpetúe. Si esto ocurre, no suele evitarse ni rectificarse aunque alguien lo señale, ni siquiera cuando llega a ser advertido por todos. Esto será el primer paso necesario, pero la rectificación no resulta inmediata ni próxima. Nadie o casi nadie acierta a hacerla. Hay que tantear mucho, y siempre se encuentra en ello mucha resistencia. La inercia es una fuerza muy potente. La rutina y el rutinario siempre se rebelan contra la clarividencia y aun contra lo notorio y lo evidente. Esa masa no se renueva ni deja renovarse. Impide la renovación cuanto puede, y no puede poco. Por ello, los cambios de rumbo, salvo cuando surgen por la violencia, son tan lentos. Apenas se logran en toda una generación. Si las revoluciones destructivas pudieran tenerla, esta sería su justificación. Se dan indudables casos de experiencia en que por todos o casi todos se señale un error, se insiste unánimemente en la necesidad de evitarlo, es evitable, anda «todo el mundo» empeñado en ello, y no llega a evitarse. Aparte ser cosas distintas el reconocer el error y acertar a corregirlo, como lo es el reconocer un vicio y desecharlo, por diversas causas que no son del caso, no suele encomendarse la corrección a quienes cuentan con bastantes elementos para lograrla ni ello resulta empresa fácil

para quienes tienen la responsabilidad de acometerla. Lo más doloroso, aparte el precioso tiempo que se pierde en experiencias innecesarias en tales casos, es que, a veces, cuando llega, el supuesto remedio suele agravar todos los males que se pretendió suprimir.

Pero no es este, propiamente, el fondo de este trabajo. Quiérase poner de manifiesto lo insospechadamente extensa que resulta la zona necesaria de revisión legislativa, y aun doctrinaria, con miras a un mejor encauzamiento y simplificación de los servicios concejiles. Subsiste aún una pequeñez de conceptos y de miras a este respecto en casi todos los sectores no peculiares. Se dice que es muy extenso el campo de lo local, señalándolo como una de las mayores dificultades para ordenarlo; pero con ello no queda demostrado que se le considere realmente de conjunto ni se deja de ensancharlo, de hecho y a fortiori más allá de sus propios límites legales, ni se le presenta así a las demás ramas y poderes públicos.

Para muchos existirán aun infinidad de pequeños campos y muchos rincones insospechados. Cada uno de por sí sólo no merecería los honores, no ya de un espacio publicitario, ni en la atención ni en las cuartillas. Pero como ejemplo nos parece necesario sacar a luz alguno que otro demostrativo del modo como se ha tendido siempre a cargarlo todo a los Ayuntamientos, y cómo se tiende a no aliviarlos de nada aunque las alteraciones orgánicas y legislativas lo requieran. Como el modesto personal que tienen más de nueve mil Ayuntamientos no dispone de tiempo para discrepar, ni probabilidad alguna de éxito si se permitiera hacerlo, contribuye casi todo él a la petrificación de rutinas o a que otros organismos se sacudan con facilidad lo que les incumbe cuando no reporta ventaja alguna.

Para que «a la mayor brevedad se le remita certificación de la contribución que por todos conceptos satisface en el año económico corriente y en el anterior» cualquier supuesto encartado en presunta responsabilidad civil en procedimiento criminal, o que haya solicitado el beneficio de pobreza para litigar, suelen recibir con frecuencia los Alcaldes oficios o requerimientos con arreglo, se dice, a los artículos 13, 14 y 29 de la de Enjuiciamiento civil. Conocemos más de un caso en que el supuesto incumplimiento de tales preceptos legales adjetivados ocasionó dolores de cabeza a Alcaldes y funcionarios municipales. En algunos de ellos en que las ordenanzas fiscales prohibían terminantemente al Negociado correspondiente entregar toda clase de certificaciones, no exentas con arreglo a la Ordenanza misma, sin el previo pago de la tasa respectiva, se in-

coaba sumario por supuesta desobediencia, y si bien no tenemos noticia de ninguno de ellos en que la Audiencia acordase el procesamiento, no era raro que en definitiva no se entrare a fondo en el problema y, en cambio, se apreciara error manifiesto en los Alcaldes y Negociados municipales, «porque digan lo que digan las Ordenanzas municipales, está por encima de ellas lo prevenido en los artículos 13, 14 y 29 de la Ley de Enjuiciamiento que también obliga a los Alcaldes y funcionarios de las Corporaciones municipales». El conflicto, que no termina de complicarse, suele terminar, no muy jurídicamente, acudiendo al Superior Jerárquico del Alcalde para que ordene gubernativamente la entrega de las certificaciones.

En estos casos, y dejando lo de la rutina para después, ya que requerirá más extensión por ser el objeto expreso de este trabajo, surgen varias cuestiones que incidentalmente interesaría resolver a fondo con un carácter de generalidad que evitase la repetición de estos conflictos y unas resoluciones tan sistemáticas como poco satisfactorias :

Por una parte, se soslaya la cuestión con algún desdén para cierto grupo de disposiciones legales que, como es bien sabido, son las que más estrecha y rigurosamente comprometen a todo funcionario: las de orden económico.

Por otra, se supone, por lo visto, y se resuelve de un modo inadmisiblemente, que existe una jerarquía de disposiciones legales por grupos o ramas determinadas, distinta de la propia de las mismas del supuesto anterior, y, confesando o admitiendo, de cierto modo, la existencia de una pugna entre disposiciones de diverso ramo, se resuelve esa pugna por autoridad no competente y en favor de una disposición anterior de carácter adjetivo en contra de la posterior substantiva y por lo menos de igual rango que la de mero procedimiento, a pesar de su cláusula derogatoria expresa de toda otra que se le oponga, como en seguida veremos.

Por último, y estamos ya en el objeto fundamental de este artículo, se insiste en solicitar, exigir e imponer un servicio contrario a la Ley a una entidad y a unos funcionarios a quienes en modo alguno incumbe su despacho, que en estricta legalidad debieran negarse atentamente a despacharlo por carecer de base y de competencia para ello. Esos documentos, tan rutinariamente solicitados de los Ayuntamientos, carecen en absoluto de eficacia probatoria a los fines para los cuales se vienen pidiendo y utilizando formula-

riamente sin reparo por parte de nadie, lo que no deja de ser curioso.

Primera cuestión.—Si se tratará, en efecto, de colisión de deberes y obligaciones, no procedería soslayarla ni resolverla en favor de ninguna de ellas por órgano incompetente. En cuanto a la fuerza y eficacia de los preceptos legales del mismo rango, no existe disposición que postergue ni anteponga unos a otros. Si existe antinomia entre dos disposiciones, como tal procedería resolverla. No, como de hecho se hace, suponer de cierto modo, aunque erróneamente, que existe, prescindir desdeñosamente de ella al mismo tiempo o resolverla sin examinar la propia competencia al efecto.

Segunda y tercera cuestión.—Existen leyes constitucionales o básicas, distinciones que no afectan a este caso. Existe además una jerarquía o rango propio de las disposiciones legales derivada de la del órgano que las dicta. Existen leyes substantivas y de procedimiento o adjetivas. Existen también leyes comunes y especiales.

Entre disposiciones de igual rango por razón del órgano legislador, la pugna o colisión habrá de resolverse en favor de la fecha más reciente, entendiéndose la otra modificada por ella, aunque ésta no contenga cláusula expresa al efecto.

Entre leyes substantivas o adjetivas, la superioridad de rango, de darse, corresponde en todo caso a las primeras. Entre las comunes y especiales, a estas últimas.

La de Enjuiciamiento Civil es una Ley de 1881. De los artículos citados, el 13 dice que la Justicia se administrará gratuitamente a los pobres; el 14 puntualiza los beneficios que disfrutarán los que sean declarados pobres para litigar; el 28, en su núm. 6.º, dispone que a la demanda de pobreza se acompañará certificación *expedida por Autoridad o funcionario competente*, de no pagar contribución de ninguna clase en el año económico corriente y en el anterior, o de la que pague. Como se ve, ninguno de estos preceptos menciona concretamente a los Ayuntamientos, Alcaldes ni sus Negociados. Ni unos ni otros tienen actualmente datos oficiales a su cargo sobre las contribuciones que satisface o paga nadie, sino, a lo sumo, de la que se les asigna en principio y *a priori*, ya que la recaudación y el pago, si bien corrió a cargo de ellos, en virtud, entre otros preceptos, de la base 7.ª y regla 6.ª de la Ley y Decreto de 12 de mayo de 1888, los Ayuntamientos dejaron, en general, de ser recaudadores de las contribuciones del Estado, entre otras disposiciones,

en virtud, primero, de las instrucciones de 1888 y 1900, y, por último, del Estatuto de Recaudación de 1928.

En los Padrones y Matriculas de contribución del año en curso y del anterior figuran lo mismo los que efectivamente satisfacen la contribución que los indebidamente incluidos en ellos si no reclamaron a tiempo, y los que, aun habiendo reclamado sin éxito, no pagan, sean o no, luego, declarados fallidos, de todo lo cual nada consta en ninguna dependencia de los Ayuntamientos. De unos cuantos impuestos ningún antecedente oficial adecuado existe a cargo de éstos ni en sus dependencias, al que puedan referirse. Mal podrán, por tanto, certificar con eficacia ni sin ella. Carecen de competencia para ello. No procede exigirles nada de eso. Existe en estos casos la misma razón legal de pedir con que en determinada época no prehistórica, cierta Audiencia —su burocracia sin duda, ya que no se trataría de disposición expresa del Tribunal ni de su Presidencia— requirió en ocasión conocida al Secretario del Ayuntamiento para que certificase la distancia precisa en kilómetros desde determinada villa en que el Secretario ejercía su cargo y la capital de la provincia. El Secretario, que no quería conflictos con el Poder Judicial, certificó en efecto, no sin ironía, que según una «Guía Michelin», de su propiedad privada, que tenía a mano, había tal número de kilómetros. Con esto, dicho en un pseudo documento público, la cosa marchó a las mil maravillas. La certificación fué leída en un solemne juicio oral, y debió de surtir «todos sus efectos», sin excluir el de la sonrisa incontinida del muy digno señor Presidente, que aparecía allí como autor del requerimiento para expedirla.

Con lo dicho sobre la incompetencia bastaría para abstenerse de certificar, exponiéndolo respetuosamente a la autoridad judicial. Acaso por no haberlo hecho así ningún Ayuntamiento se viene siguiendo esa práctica rutinaria, en tal supuesto achacable en parte a los mismos perjudicados con ella. Todas esas certificaciones procede pedir las desde hace mucho tiempo, y ahora desde luego, a los recaudadores y oficinas de Recaudación de Contribuciones que el Estado tiene en todas las cabezas de zona. Esas certificaciones de los recaudadores, por otra parte, no devengán exacciones especiales. Hora sería ya de que ese servicio dejara de recabarse de los Ayuntamientos.

Expuesta la cuestión que pudiéramos llamar de fondo, proseguimos con lo que nos falta del tema. El Estatuto Municipal, vigente

en todos los casos a que se alude, menos uno, es una Ley de 1924. En su artículo 319 dice: «La obligación de contribuir por exacciones municipales es siempre general en los límites de la Ley. En consecuencia, ni los Ayuntamientos ni el Gobierno podrán declarar otras exenciones que las concretamente prescritas o autorizadas en esta Ley, y se tendrá por expresamente derogada toda otra exención, actualmete en vigor, aunque se funde en razones de equidad, analogía o equivalencia, o en especial consideración de clase o fuero».

El artículo 324 del mismo, añade: «Sin perjuicio de los fallos que recaigan en las reclamaciones pendientes al comenzar a regir las Ordenanzas, éstas no podrán ser modificadas durante el tiempo de su vigencia ni aun por razón de extralimitación o infracción legal». No cabe duda alguna sobre los términos y alcance de estos preceptos, ni sobre la eficacia *forzosa* de la Ordenanza ni sobre la derogación de todo precepto legal anterior al Estatuto municipal.

Más aún: Los conceptos de pobre para litigar y pobre de solemnidad son distintos. Las Ordenanzas municipales de la exacción excluyen de ella a los pobres de solemnidad, no a los pobres para litigar. Las mismas Ordenanzas sujetan al pago expresamente las certificaciones solicitadas de oficio *a instancia de parte*. Por otro lado, no suele decirse que la parte no pudo obtener la certificación por sí, como exige el art. 29 de la Ley de E. Civil. El Ayuntamiento, por tanto, no puede entregar certificaciones de tributación en tales casos sin el previo pago de las exacciones si los interesados no son pobres de solemnidad, únicos exentos por precepto del Estatuto y de la Ordenanza fiscal en los Ayuntamientos a que más concretamente se hace referencia.

Entre leyes comunes y especiales, la prioridad, en general, corresponde a estas últimas (art. 16 del C. c.). Las de Enjuiciamiento son leyes adjetivas y comunes. La Municipal, en cambio, es especial. También por aquí debe prevalecer ésta sobre aquélla.

La materia económica, en realidad, nunca es objeto de obediencia debida. Apenas si podrá serlo muy excepcionalmente alguna vez dándose circunstancias que en estos casos no concurren. Es también oportuno, aunque también innecesario, aludir aquí al principio general en cuya virtud toda materia de exenciones tributarias es de interpretación restrictiva.

En uno de estos casos las certificaciones estaban expedidas y firmadas en el Negociado correspondiente, cuyo Jefe obraba así escarmentado de cierta ocasión anterior parecida en que, por entre-

gar, por motivo semejante y con la misma infracción de la Ordenanza, otra certificación sin el previo abono de la tasa, había sido procesado, y a cuya alegación de haber obrado en virtud de orden del Alcalde, se le había replicado legalmente que los preceptos de la Ordenanza, como primera ley en la materia, anulaban toda orden del Alcalde en contrario, y que, por ello, en absoluto le eximía de responsabilidad esa orden. Ante esto, ¿a qué medio o procedimiento legal recurrirán esos Alcaldes para cumplir la orden del Gobierno Civil sin complicar más aún las cosas y poner fin al conflicto? ¿Qué sucederá si no la cumplen, ya que legalmente no pueden cumplirla? ¿Coincidirán en la estimación del caso todas las jurisdicciones afectadas?

JOSÉ D. Y DÍAZ-CANEJA