

JURISPRUDENCIA

ACUERDOS MUNICIPALES

Acuerdos de destitución de funcionarios.—La sentencia de 12 de abril de 1951, relativa a un caso de destitución de empleado municipal, nos ofrece oportunidad de examinar la interesante materia de los acuerdos municipales en uno de sus aspectos de tanto interés como es este de la separación de funcionarios.

a) *Necesidad de sesión extraordinaria.*—La sentencia a que nos hemos referido aplica el párrafo 3.º del artículo 196 de la derogada Ley municipal de 1935, que para la validez de los acuerdos de destitución de cualquier clase de empleados exigía fueran adoptados en sesión extraordinaria, a la que asistieran tres cuartas partes de los Concejales y que votasen por la destitución dos terceras partes al menos de los que formaran la Corporación, precepto ya consignado en el Estatuto municipal para los Secretarios.

Aquellas insólitas garantías, reflejo del ambiente de parcialidad que sufría nuestra Administración local, eran superiores incluso a las que se exigían para la desaparición del municipio por agregación a otro limítrofe, que en la ley no necesitaba de sesión extraordinaria, aunque requiriese el mismo «quorum».

La exigencia de sesión extraordinaria para los acuerdos de separación de funcionarios era esencial en la Ley de 1935, y así lo reconocieron diversos fallos del Tribunal Supremo, como el de 4 de julio de 1946, que confirmando resolución de un Tribunal provincial contencioso-administrativo, anuló acuerdo destitutivo adoptado en sesión ordinaria, por estimar inexcusable los requisitos «que de manera terminante impone el legislador, y que por tanto son de rigurosa e ineludible observancia, porque representan la garantía de acierto y ecuanimidad de que debe ir rodeada tan importante decisión, por cuyo motivo no es posible eludir su cumplimiento sin que tal omisión determine un vicio sustancial que necesariamente produce la nulidad de la resolución que en el expediente recaiga».

Otra sentencia, de 11 de febrero de 1950, aunque incidentalmente, reconoce asimismo el acierto de un fallo anulatorio de acuerdo de destitución tomado en sesión ordinaria. También es digna de tener en cuenta la de 6 del mismo mes de febrero de 1950, en la que se afirma no es definitivo y, por tanto, no susceptible de recurso en vía contenciosa, un acuerdo destitutivo adoptado por la Comisión permanente, por ser «resolución subordinada en su eficacia a la ratificación que podía o no acordar el Ayuntamiento pleno con la asistencia del número de Concejales que indispensablemente se requiere para las destituciones de funcionarios municipales».

b) *Otros requisitos. Cómputo del «quorum»*.—Claro es que no sólo la ausencia del carácter extraordinario de la sesión podría en el régimen de la Ley de 1935 provocar la nulidad del acuerdo de destitución y, por ello, la sentencia de 21 de marzo de 1950 declara que una vez probado que no se reunió el «quorum» exigido «resulta baldía e inoperante la discusión acerca del carácter de ordinaria o extraordinaria atribuido a la sesión municipal», detalle que sólo habría tenido valor, y grande, «si los que dispusieron la cesantía del accionante hubieran sido más numerosos».

Cuestión de interés es la del cómputo de la fracción de dos tercios, cuando el número de miembros de la Corporación no sea exactamente divisible por tres. Jurisprudencia anterior a la Ley de 1935 tenía declarado que la fracción se computaría a favor del funcionario, de manera que si los Concejales eran once se requería votasen la destitución ocho, por lo menos. (Sentencias de 13 de octubre de 1928 y 30 de enero de 1929.)

La sentencia de 9 de noviembre de 1949 contempla un caso concreto de cómputo del «quorum» exigido para la destitución, que declara bien hecho. También se refieren a casos en los que se estiman bien cumplidos los requisitos que señalaba el artículo 196 de la derogada Ley municipal las sentencias de 26 de abril de 1946 y 25 de abril de 1950.

c) *Aplicaciones bajo la nueva Ley de Régimen local*.—Algunos de estos problemas desaparecieron con la publicación de la nueva Ley de Régimen local que, con buen acuerdo a nuestro juicio, omite el requisito de la sesión extraordinaria, acaso por entenderlo excesivo o quizá porque asumida por la Dirección general de Administración local la facultad de imponer sanciones de destitución y separación a los Secretarios, Interventores y Depositarios de las Corporaciones, se haya creído que los demás funcionarios no se encuentran tan expuestos a excesos parcialistas de la pasión concejil.

La Ley, en efecto (con mejor sistemática, además, que la anterior, pues ha sacado el precepto del capítulo de funcionarios, llevándolo al de acuerdos de las Corporaciones) se limita a decir, en su artículo 303, que será preciso el voto favorable de las dos terceras partes del *número de hecho* y, en todo caso, de la *mayoría absoluta legal* de miembros de la Corporación para la validez de los acuerdos que cita, entre los que figura, bajo el apartado m), la destitución de funcionarios. Con ello resuelve, por añadidura, de manera explícita una de las cuestiones planteadas en la sentencia primeramente citada de 12 de abril último, que da pie a este comentario. Esta cuestión es la del modo de computar el «quorum» exigido de asistentes y de votantes. La sentencia repetida sienta la doctrina, a mi juicio evidente, de que la expresión «número total de Concejales que forman la Corporación», empleada por el artículo 196 de la Ley de 1935, se refiere al *estado de hecho*, esto es, al número efectivo de los que la componen en un momento dado, hállese presentes o no, pero sin que, por tanto, sea de tener en cuenta el argumento de que legalmente le corresponda un número superior «porque—dice el 4.º considerando—las Corporaciones públicas funcionan con legalidad aunque no tengan completo el número de sus miembros».

La duda ya no es posible con el texto del nuevo artículo 303. La proporción de dos tercios de votos favorables ha de estimarse referida al *número de hecho*, tal

y como lo entiende la sentencia que nos ocupa, pero al propio tiempo se establece un límite a la posibilidad de que por circunstancias extraordinarias se reduzca con exceso tal número, exigiendo, cuando menos, la mayoría absoluta *legal*, es decir, la mitad más uno del número de Concejales que *legalmente* deban formar la Corporación, existan o no nombrados. Creemos que esta es la recta interpretación del precepto, que suscita, sin embargo, la reflexión de qué ocurriría cuando el *número de hecho* llegue a ser inferior a la mayoría absoluta legal. Evidentemente, no podrá haber acuerdo hasta que no sean elegidos en forma los miembros que falten para alcanzar aquella mayoría.

HACIENDAS LOCALES

1. *Liquidaciones de alcance de Recaudadores municipales*.—Señala la sentencia de 12 de mayo de 1951 el valor de las liquidaciones de alcance, practicadas a un recaudador por el Interventor de fondos de la Corporación, declarando que han de estimarse provisionales y que los procedimientos incoados, una vez adoptadas las medidas precautorias del caso, como inscripción en el Registro de la Propiedad del embargo preventivo realizado para asegurar el supuesto descubierto, deben ser suspendidos para que el Ayuntamiento pleno, por ser de su exclusiva competencia, apruebe las cuentas y fije la liquidación definitiva que convierta en exigible la deuda resultante del alcance.

Las cuestiones enunciadas, que el fallo resuelve en el marco de los preceptos de la Ley municipal de 1935, merecen atención por sí y, particularmente, por las repercusiones que en ellas puedan producir las innovaciones contenidas en la vigente legislación de Régimen local.

a) *Competencia para declarar el alcance*.—En primer lugar, la exclusiva competencia del Ayuntamiento pleno a que alude la sentencia, basándola en el núm. 6.º del artículo 105 de la derogada Ley municipal, ha desaparecido, en cuanto exclusiva, como consecuencia de la creación del Servicio de Inspección y Asesoramiento de Corporaciones locales, que habrá de asumir la función de aprobar definitivamente las cuentas y exigir las posibles responsabilidades (art. 357 de la nueva Ley). Pero no hay que olvidar que estas cuentas son las de los Presupuestos, no las de los Recaudadores, cuya responsabilidad será exigible por los Presidentes de las Corporaciones (art. 710, *ibid.*), y como las normas sobre recaudación en el Estado siguen siendo supletorias en materia local (art. 714 de la misma Ley) debe concluirse que la doctrina de la sentencia que comentamos es aplicable, bajo la legalidad vigente, sin más que sustituir la facultad del Ayuntamiento pleno por la que ahora se atribuye a los Presidentes de las Corporaciones. Dicha sentencia establece simplemente la adaptación, en el ámbito local, de lo dispuesto en el artículo 137 del Estatuto de Recaudación, de 18 de diciembre de 1928 (1) sobre la tramitación

(1) Téngase presente que hoy rige el texto refundido de dicho Estatuto, aprobado por Decreto de 29 de diciembre de 1948, la numeración de cuyos artículos no coincide exactamente con la del texto anterior, aun cuando el contenido de sus preceptos, en este punto, siga siendo sensiblemente el mismo.

de los procedimientos de apremio incoados como consecuencia de certificaciones de débito expedidas contra responsables directos, como pueden serlo los recaudadores o sus fiadores.

b) *Concepto de alcances*.—Debemos citar a este respecto la sentencia de 18 de marzo de 1950, en uno de cuyos fundamentos se intentó precisar el concepto de «alcance», afirmando que «es el saldo en contra o descubierto que les puede resultar a los encargados del manejo de fondos públicos», y que «alcanzado es el que lo debe», conceptos que corrobora la Ley de Administración y Contabilidad del Estado al ordenar en sus artículos 8.º y 10 que «para el reintegro a la Hacienda pública en los casos de alcance, desfalcos, malversaciones de fondos y efectos, cualquiera que sea su naturaleza, origen y denominación, se seguirá la vía de apremio, aplicándose, ante todo, la fianza, y al no ser ésta suficiente, los demás bienes muebles e inmuebles de la pertenencia del deudor».

c) *Trámite de la liquidación*.—Ocúpase también la sentencia últimamente referida de la práctica de las liquidaciones por los Interventores, en las que, aunque realizadas de oficio, debe oírse al interesado, principio que con mayor claridad sienta explícitamente el Tribunal Supremo en fallo de 25 de mayo de 1950, donde se invoca el artículo 173 del Estatuto de Recaudación de 1928.

d) *Irrevocabilidad de la certificación de inexistencia de alcance*.—Si la expedición de una certificación de alcance tiene la virtud de promover el oportuno expediente de apremio, inversamente, cuando el órgano competente declaró la no existencia de alcance, la certificación expedida en tal sentido no puede revocarse posteriormente por otra contraria. Así lo consigna la sentencia de 27 de febrero de 1950.

2. *Afianzamiento de la gestión recaudatoria. Necesidad de escritura pública*.— Tanto el artículo 553 del Estatuto municipal, como el 706 de la nueva Ley de Régimen local, sientan el principio de que todo afianzamiento de la gestión recaudatoria habrá de formalizarse mediante escritura pública con el contenido que se expresa, principio, por lo demás, también sentado en el artículo 36 del Estatuto de Recaudación de 1928. La sentencia de 28 de mayo de 1951 aborda el problema de las consecuencias a que da lugar la omisión de tal formalidad, en un caso en que el afianzamiento se constituyó por simple acta levantada por el Secretario del Ayuntamiento, a presencia del Alcalde, declarándose en dicho fallo que a semejante acta no puede dársele en un pleito contencioso-administrativo el mismo valor y efecto que tendría la fianza constituida con arreglo a las disposiciones mencionadas.

El rigor de tal afirmación se temple un tanto con la referencia a la aplicabilidad de los artículos 1.278 y 1.279 del Código civil, a tenor de los cuales, si la ley exige formalidades especiales para hacer efectivas las obligaciones propias de un contrato, los contratantes podrán compelerse recíprocamente a llenar aquellas formalidades desde que hubiese intervenido el consentimiento y demás requisitos para su validez.

De esta manera, el fallo que comentamos trata de armonizar el rigor formal de los preceptos administrativos invocados con el principio netamente espiritualista que, como de sobra es sabido, informa nuestro sistema civil de contratación.

J. A. LARA POL