

REVISTA DE ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL

AÑO XIII

JULIO-AGOSTO 1954

NUM. 76

El titular de la gestión económica local

El artículo 1.º del Reglamento para las reclamaciones económico-administrativas de 29 de julio de 1924 establece que en lo sucesivo las funciones de la Administración, en todos los ramos de la Hacienda pública, se ejercerán con separación en sus dos órdenes de gestión y resolución de las reclamaciones que contra aquella gestión se susciten en vía gubernativa; encomienda cada grupo de ellas a organismos diferentes, y dispone que las funciones de gestión se ejerzan por los distintos organismos de la Administración provincial y central en sus diferentes ramos, declarando que tales funciones de gestión comprenden todas las operaciones que tengan por objeto investigar, definir, liquidar y recaudar todos los derechos, cantidades o cuotas que por los distintos conceptos, comprendidos en el presupuesto de ingresos u otros eventuales, deba percibir la Hacienda pública de los contribuyentes o de otra persona o entidad deudora a la misma y los que tengan por objeto liquidar y satisfacer todas las obligaciones a cargo del Tesoro público y en general la resolución de todas las cuestiones y peticiones que, relacionadas con el ramo de Hacienda, se planteen hasta tanto que exista un acto administrativo que declare o niegue un derecho o una obligación.

Completan tal división de competencia dos párrafos, por los que se declara que el procedimiento para la ejecución de los actos de gestión se ajustará a lo que determinen los reglamentos del respectivo ramo, y que las reclamaciones contra aquéllos se ajustarán a lo dispuesto en los artículos siguientes.

Paralelamente a tales concepciones los artículos 646 y 699 de la Ley de Régimen local definen el objeto de la gestión económica local y el carácter económico administrativo de las reclamaciones contra la aplicación y efectividad de las exacciones locales a cuyo procedimiento se las somete.

El primero de dichos artículos señala el fin de la gestión económica de las Entidades locales diciendo que tendrá por objeto la administración de los bienes, rentas, exacciones, derechos y acciones que les pertenecen, con cuya finalidad les corresponden las funciones siguientes: formación, aprobación, ejecución y liquidación de los presupuestos; administración y aprovechamiento del patrimonio; imposición y ordenación de los recursos autorizados por la Ley; reconocimiento, liquidación, investigación y cobranza de los derechos, rentas y exacciones; sanción de infracciones y defraudaciones; reconocimiento, liquidación, investigación y pago de obligaciones; acción ante los Tribunales en defensa de los derechos e intereses de sus Haciendas; formación y aprobación de cartas económicas, y el ejercicio de derechos, adopción de medidas e implantación y organización de servicios para el cumplimiento de las funciones económico-administrativas que la Ley les asigna.

Poniendo en parangón la precedente enumeración con la del artículo 1.º del Real Decreto de 1924, que sienta el alcance de la gestión económica estatal, se observa: 1.º, que éste limita el ámbito de la gestión económica a la investigación, definición, liquidación y recaudación de todos los conceptos comprendidos en el presupuesto y otros eventuales que deba percibir la Hacienda pública y a la liquidación y pago de todas las obligaciones a cargo del Tesoro público, y 2.º, que inmediatamente antes y después de tal concreción dispone que las funciones de gestión se ejercerán por los organismos de la Administración y que su ejecución se ajustará a lo que con relación a cada ramo de la Hacienda pública, contribu-

ción renta, impuesto o material, determinen los reglamentos respectivos.

El artículo 646, que constituye un único y solitario artículo de un capítulo de la Ley, abarca, en cambio, toda la amplitud de la «Administración económica local», concepto genérico del que es una especie la «gestión económica local», que le sirve de título, y nada resuelve sobre quién es el titular de tan amplísimas funciones ni a qué normas debe obedecer el proceso de gestación y ejecución de sus actos.

La «Administración económica local», que constituye una parte definida de la Administración local, está integrada por : 1.º, *facultades de ordenación*, en las que hay que comprender : a), formación, aprobación, ejecución y liquidación de presupuestos ; b), imposición y ordenación de los recursos autorizados por la Ley ; c), formación y aprobación de cartas económicas, y d), ejercicio de derechos, adopción de medidas e implantación y organización de servicios para el cumplimiento de las funciones económico-administrativas y en defensa de los intereses de sus Haciendas, y 2.º, *facultades de gestión*, con el siguiente detalle : a), administración y aprovechamiento del Patrimonio ; b), reconocimiento, liquidación, investigación y cobranza de los derechos, rentas y exacciones ; c), sanción de infracciones y defraudaciones ; d), reconocimiento, liquidación y pago de obligaciones.

Este segundo grupo o facultades de gestión coincide con el ámbito que a las funciones de gestión otorga el artículo 1.º del Reglamento de las reclamaciones económico-administrativas, el cual parte de la base fundamental que la gestión económica presupone la existencia de un presupuesto, la determinación de unos ingresos y su previa regulación, el régimen general de éstos y la realidad de una organización administrativa de servicios, porque la gestión económica constituye una parte de la Administración económica, encaminada a aplicar y dar vida a aquellas regulaciones previas mediante una organización ya estatuida.

La inversión de los términos o generalización de la especie próxima, contenida en el artículo 646 de la Ley de Régimen local, repercute en su redacción, según la cual el objeto de la gestión eco-

nómica es la administración, cuando en buena teoría la administración es ejercida mediante actos de gestión, por lo que la gestión es una parte del contenido de la administración y no el continente de toda ésta.

Constatada esta desviación podemos observar que la inclusión de las funciones o facultades de ordenación económica local entre las de gestión dificulta la concreción de los organismos o personas a quienes se atribuyen tales poderes, que en la administración económica del Estado el artículo 1.º del Reglamento de las reclamaciones económico-administrativas encomienda genéricamente a los organismos de la Administración provincial y central, en relación a lo dispuesto en los reglamentos del respectivo ramo o impuesto.

Las facultades locales de ordenación de la Administración económica local están atribuidas por la Ley específica de su régimen a la Diputación provincial, al Ayuntamiento pleno y a la Asamblea vecinal en las Entidades locales en méritos de los preceptos de organización y atribución de las facultades generales de administración (1).

La titularidad de la gestión económica local no aparece concretada en ningún artículo del título tercero del Libro IV de la Ley de Régimen local dedicada a tal materia. El capítulo segundo de dicho título, que trata de la gestión económica local, nada dice sobre quién sea el titular de tal gestión, sin duda porque su amplitud es contraria a la concreción que una atribución de tal naturaleza exige. Ante tal vacío de la Ley se hace indispensable espigar los preceptos sueltos que nos permitan ir fijando la titularidad del gestor económico local, y así observamos que el artículo 268 de la Ley, en su letra j), y el 124, en su letra c), atribuyen al Presidente de la Diputación y al Alcalde pedáneo el desarrollo de la gestión económica conforme al presupuesto cuya limitación, de acuerdo con lo expuesto, confirma que la gestión económica no comprende las fa-

(1) Artículos 270, letra e), 121, letra g) y 125, letra a) de la Ley de materia presupuestaria; artículos anteriores y el 691 en la de imposición y ordenación de exacciones; artículos 95 de la Ley y 3 del Decreto de 18 de Diciembre de 1953 para el régimen de carta; y letras c) d) y h) del artículo 270, letras h) y j) del artículo 121 y letra c) del 125 en materia de organización de servicios y ejercicio de acciones.

cultades de ordenación reservada, como hemos visto, a la Diputación y a la Asamblea vecinal; y que el artículo 122 de la Ley, en la letra g), atribuye a la Comisión permanente de los Ayuntamientos la propia facultad de desarrollar la gestión económica conforme el presupuesto aprobado, cuyo precepto aparece ampliado o contradicho por el número 2 del artículo 121 del Reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las Entidades locales que atribuye al Alcalde la facultad de aplicar las Ordenanzas de exacción.

La sección primera del capítulo quinto del título tercero del Reglamento de Haciendas locales, dedicado a las disposiciones generales del procedimiento económico-administrativo, comienza declarando que se entenderá causado el acto administrativo por el acuerdo del Presidente, de la Comisión permanente o de la Corporación en pleno que declare o deniegue un derecho o una obligación. Como puede observarse, dicho texto está de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 268 y 122 de la Ley, citados en el párrafo que precede y desconoce lo dispuesto en el número 2 del artículo 121 del Reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico que otorga facultad al Alcalde para aplicar las Ordenanzas de exacciones al no reconocerle poder para causar con sus resoluciones actos administrativos. En la voz Presidente no puede incluirse al Alcalde, pues sabido es que cuando la Ley de Régimen local se refiere a ambas autoridades usa el plural, reservando el singular para el Presidente de la Diputación.

Tal conjunto concreta la persona u organismo titular de la gestión económica, que en resumen se concreta en la Presidencia en la Diputación, en la Comisión permanente, en los Ayuntamientos y, en defecto de aquélla, en el pleno, y en el Alcalde pedáneo, en las Entidades locales. La personalidad de dichos titulares no puede ser modificada por las Ordenanzas de exacciones, dado su carácter reglamentario, y la redacción del artículo 692 de la Ley, que al concretar en las letras a) a e) las facultades de ordenación no autoriza para alterar la persona que deba causar el acto administrativo.

La trascendencia de tal designación viene determinada por el artículo 699 de la Ley y 226 del Reglamento de Haciendas locales,

que en materia de aplicación y efectividad de exacciones, centro de la gestión económica, hace nacer el derecho a la reclamación económico-administrativa de la existencia del acto administrativo, el cual, para que sea correcto, exige la competencia del titular que lo produzca.

Completa tal precepto el párrafo segundo del artículo 223 del Reglamento de Haciendas locales al disponer que, después de producido el acto administrativo, los interesados podrán formular contra aquél los recursos autorizados, lo que reafirma que la reclamación económico-administrativa deriva de la *producción del acto*, sin cuya realidad no se abre el paso a la reclamación.

Confirman tales asertos los artículos 230 y 238 del propio Reglamento de Haciendas locales al disponer el primero que, contra los actos o acuerdos de las autoridades o Corporaciones locales en materia económica, el recurso previo de reposición es potestativo, y al reiterar el segundo, que las reclamaciones económico-administrativas se interpondrán contra el acto administrativo que establezca o *indique* la obligación de contribuir cuota aplicada o liquidación practicada.

El artículo 232 del propio Reglamento, al hablar del recurso de reposición, reafirma que deberá ser interpuesto luego de notificado o publicado el acto o acuerdo cuya preexistencia se declara una vez más indispensable.

De tal conjunto se infiere que la gestión económica local se desénvuelve por actos administrativos que sólo pueden ser causados por concretas y determinadas autoridades locales, cuyos actos concluyen el proceso administrativo local y abren el camino a la reclamación económico-administrativa, segunda fase de las previstas en el artículo 1.º del Reglamento de 1924 para la Administración del Estado y por el artículo 699 de la Ley de Régimen local para los entes de tal calidad.

La solemnidad que ambos dan al paso de uno a otro ámbito explica la trascendencia otorgada al acto administrativo que fine el primero y su atribución al Presidente en la Diputación y a la Comisión permanente en el Ayuntamiento; sin embargo, esta atribución de titularidad es contraria a la eficiencia de la gestión econó-

mica. Así lo debió entender el Reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico cuando en el número 2 del artículo 121 quiso otorgar competencia al Alcalde en materia de aplicación de exacciones, como había hecho el artículo 54 del Reglamento de procedimiento en materia municipal de 1924, que daba además consideración de acto administrativo a las resoluciones del Teniente de Alcalde de Hacienda.

Tal precepto era considerado insuficiente para atender con presteza y diligencia a la gestión económica local, por lo que se esperaba su modernización en forma adecuada que cubriera las exigencias actuales de la Administración local, necesitada de agilidad y procesos de aceleración, que sin perjuicio de la responsabilidad de sus agentes la hiciera más eficiente en lo económico.

Esta no puede alcanzarse mediante la aplicación extensiva de lo dispuesto en el párrafo segundo del artículo 232 y en el tercero del artículo 238, ambos del Reglamento de Haciendas locales, que abren el proceso de reclamación al fin del período de cobranza de las exacciones mediante recibo y patente y a partir del requerimiento de pago en las que no requieren previa liquidación, pues aparte que dichos preceptos son contrarios a la teoría general y están inspirados en un respeto al derecho del contribuyente, su limitación a casos concretos impide su generalización.

En el presente trabajo no estudiamos la protección del contribuyente contra la acción de la gestión económica local, sino quién sea el titular de esta gestión, por lo que cuando nos situamos ante dichos artículos 232 y 238 debemos preguntarnos quién tiene facultad para determinar la cuota en las exacciones que no exigen previa liquidación (si es que existen), y en las que, sin mediar notificación expresa o tácita, la recaudación es hecha mediante recibo o patente. Y no podemos contestar en otros términos que en los expuestos más arriba, cuya concreción, claridad y reiteración impiden que el acto administrativo sea producido por personas u organismos distintos de los allí concretados, aunque el Reglamento, no la Ley, garanticen la reclamación al contribuyente cuando no se le notifique previamente el acto administrativo o la determinación de la cuota sea hecha anónimamente.

Son precisamente estos los casos que exigen una concreción legal de titularidad que la realidad impone en el ejercicio práctico de la gestión económica ante la imposibilidad de hacer intervenir en cada momento las altas jerarquías de la Administración local en la aplicación continuada de las Ordenanzas de exacciones. Sería curioso llegar a conocer en detalle y poder catalogar las múltiples fórmulas ideadas por las Entidades locales para orillar este palmario desacuerdo entre la Ley y la realidad práctica en cada momento. En la Administración del Estado el Delegado de Hacienda, el Abogado del Estado, el Administrador de Propiedades, el de Rentas, etcétera, son titulares fragmentarios de la gestión económica. En la esfera local se coloca en su lugar un elemento político, en la mayoría de los casos colegiado. La técnica, por razón de la crítica contenida más arriba, que no pudo superar, se vió imposibilitada de rematar el artículo 646 de la Ley de Régimen local, declarando quién era el titular de aquella gestión, y al reglamentar las Haciendas locales no encontró camino hábil para contradecir lo dispuesto en los artículos que hemos citado en este trabajo.

Sin duda, para evitar los males que de tal situación se derivaran, impuso al Interventor municipal (art. 344 de la Ley) la obligación de dar cuenta del retraso que observe en los ingresos, exigiendo que conste en acta; es decir, se le obliga a enfrentarse con el pleno de la Diputación, a la que debe decir que el Presidente retrasa los ingresos o a la Comisión permanente, acusándola de negligente. Esta misión confirma la perentoria necesidad de reducir la categoría del titular de la gestión económica local, no sólo por razones de jerarquía que saltan a la vista, sino porque su eficiencia está en razón directa de la que el fiscalizador tenga sobre el fiscalizado, y, sobre todo, por la necesidad de que exista un órgano o Autoridad superior que, con independencia y rapidez, pueda decidir la responsabilidad y adoptar las medidas necesarias para corregir el defecto. Si éste ha de ser superado por acuerdo del propio titular negligente y a denuncia de un inferior, ¡pobre gestión económica! Si difícil va a ser la labor del Servicio de Inspección y Asesoramiento dirigida a la Administración económica local en su aspecto de ordenación (presupuesto, exacciones y cuen-

tas), insuperable sería si su intervención se extendiera a la gestión económica propiamente dicha.

No queremos indicar con ello que el titular de la gestión económica deba ser el Interventor, cuya concepción fiscal es clara en la Ley, pues en tal caso debiera nombrarse otro Interventor que lo fiscalizara. Bien está en la Ley la figura del Interventor en lo formal, aunque en la redacción de sus atribuciones la pluma se haya excedido, olvidando que los dictámenes legales corresponden a los Letrados; pero convertirlo en titular de la gestión económica local sería desnaturalizar sus esencias y características. Su intervención en la ordenación económica general y su forzada misión en el reconocimiento y pago de las obligaciones locales le sitúan en un nivel de superioridad que confirma sus deberes inspectores de las exacciones y rentas.

La gestión de éstas ha de estarle, por tanto, subordinada, y, en su virtud, el titular de tal gestión debe ser el funcionario administrativo, siguiendo la gradación que la importancia y complejidad de la exacción impongan en cada caso o ramo, cuya misión queda protegida por la disposición del artículo 418 de la Ley de Régimen local que establece la responsabilidad por negligencia o extralimitación en las funciones de que sea titular.

El acomodamiento de la Ley a esta realidad prestigiaría al funcionario técnico-administrativo, equiparándole a los restantes funcionarios titulares que gozan de plena responsabilidad y libertad cuando proyectan un puente, un edificio, una instalación industrial o diagnostican una enfermedad.

El contribuyente tendría la certeza de que la liquidación ha sido practicada por persona legalmente idónea, y podría ser garantizado convirtiendo el recurso de reposición potestativo en recurso de alzada ante el actual titular de la gestión económica o el Alcalde en determinados casos de menor entidad, el que, mediante su adecuada regulación, debería servir de antecedente indispensable para la reclamación económico-administrativa, cuyo número, indudablemente, se reduciría en bien de la eficiencia del servicio.

Pues en definitiva las múltiples formas ideadas por las entidades locales para dar apariencia de legalidad a las liquidaciones de

las exacciones locales suscritas y notificadas por funcionarios, se reducen a calificarlas de provisionales y crear un trámite de revisión ante el titular legal, procedimiento al margen de la Ley, que, sin ninguna garantía para el contribuyente, permite al titular alterar bases y tipos impositivos, calificaciones fiscales y demás presupuestos de la liquidación después de conocer las alegaciones del obligado al pago, preparando el expediente para hacer inútil (o más viable) la reclamación económico-administrativa, en daño de la seriedad de la función y con menosprecio de su técnica.

Esta es contraria, en muchos municipios pequeños, a la intervención de las autoridades locales, y en otros de mayor entidad se vería mejorada por la responsabilización de sus valiosos elementos técnicos especializados en la calificación fiscal, en la liquidación y en el trámite administrativo.

Estos pesos específicos terminan imponiéndose en la práctica, y ni la Comisión permanente, salvo en las exacciones que exigen matrícula, ni el Presidente aprueban hoy las liquidaciones, ni el Alcalde las notifica ni sanciona, sino que al margen de la Ley son practicadas y notificadas por funcionarios, a veces por los de inferior categoría, como el vigilante de arbitrios.

Es principio de derecho natural que quien realice el acto sea responsabilizado en sus consecuencias, por lo que el funcionario que realmente califica y liquida debe hallarse en situación legal de producir el acto, única forma de establecer su responsabilidad, porque la actual, condicionada a que celebre reunión la Comisión permanente o despache el Presidente, únicos titulares capaces de producir el acto administrativo que legitime la liquidación del funcionario, hace a éste irresponsable si cumple la Ley, y si para evitar retrasos toma iniciativas, incurre en extralimitación de funciones.

ENRIQUE DE JANER Y DURÁN
Secretario de 1.ª categoría de Administración Local