

Efectos jurídicos en las relaciones contractuales de Diputaciones y Ayuntamientos con recaudadores-contratistas

De esa abultada gama de asuntos, que los funcionarios técnicos al servicio de Diputaciones y Ayuntamientos, por su función se ven obligados a intervenir, podría escribirse mucho, tanto que aventuramos a profetizar que ello sería lo bastante para ilustrar con holgura cuantas páginas destinan revistas y boletines, a tratar materias de administración local.

La idea no supone invento, pero nos permitimos apuntar que si cada cual dedicara un tiempo escaso, escaso porque la faena cotidiana no brinda para más, a reflejar en comentario alguno de los múltiples problemas que en la práctica se presentan (con la discreción debida y sin que trascienda a las partes), se obtendrían resultados de notable utilidad, sobre todo para cuantos hemos de consultar a diario el ya frondoso ordenamiento de nuestro Régimen local.

No será fácil que la cuestión se plantee con absoluta identidad, pero tampoco extraño el que, por analogía o coincidencia, nos podamos valer del comentario como guía u orientación, o, por lo menos, como preparación formativa, dado el deber que como profesionales tenemos de mantener al día nuestra competencia. No olvidemos que, aunque copiosa y varia nuestra Reglamentación, se asienta en preceptos básicos de los que por imperativo legal no es potestativo prescindir.

Y tras esta indicación, pasamos a señalar el cauce jurídico por el que, a nuestro juicio, habrán de discurrir los contratos en que

las Corporaciones locales (Diputaciones y Ayuntamientos) intervienen, adjudicando a contratistas-recaudadores, mediante la modalidad de subasta, concurso o gestión afianzada, los servicios de la recaudación municipal, materia que se encuentra dispersa en varios textos legales.

Para ello desglosamos el estudio en los siguientes epígrafes :

A) DISPOSICIONES APLICABLES

Es sencillo colegir de la relación recaudador-Ayuntamiento, la presencia de un contrato administrativo, en el que aparece de una parte la Administración, tiene por objeto la prestación de un servicio público y se formaliza de acuerdo con los trámites previstos en el Reglamento de Contratación municipal, por lo que resultarán de aplicación, lo estatuido en la Ley de Régimen local, hoy texto refundido, y como supletorias, las disposiciones de la Administración general del Estado (Estatuto de Recaudación...), dejando para último lugar las normas de Derecho privado, según se desprende de la segunda disposición transitoria del Reglamento de Contratación citado, y confirmado por numerosa jurisprudencia del Tribunal Supremo, de entre las que destacan las sentencias del 7 de diciembre de 1948, 6 de diciembre de 1951 y 18 de febrero de 1954.

B) POSIBILIDADES DE UNA PRÓRROGA DEL CONTRATO EN CASO DE EXPIRACIÓN DEL PLAZO ESTIPULADO

No aparece con claridad precisa si los Ayuntamientos y Diputaciones pueden optar por la prórroga de esta clase de contratos al final de su vigencia, o también, si en las bases que regulan los concursos o subastas, se considera factible establecer expresamente una cláusula previniendo su continuidad.

El artículo 51 del Reglamento de Contratación alude a la inalterabilidad de los suscritos por Corporaciones públicas que habrán de cumplirse, dice, con estricta sujeción a las cláusulas y pliegos que les sirvieron de base, no permitiendo su modificación sino por

medio de nueva licitación y con las excepciones que casuísticamente recoge su propio articulado.

Se prevén, en cambio, alteraciones por causas imprevisibles e inevitables, razones de orden público, seguridad o necesidades permanentes (arts. 54 y 59 de ídem), y una prórroga favorablemente acogida por su novedad en aquellos contratos, única y exclusivamente que se refieran a obras (art. 58 ídem).

¿Sería esto suficiente para pronunciarse en favor de la prórroga?

Fuera de estos antecedentes no se encuentra precepto que prohíba al Ente local el consignar en los pliegos la facultad de prorrogar los contratos, ni creemos que hacer uso de tal modalidad pueda considerarse como cláusula contra-lege, siempre y cuando, claro está, que esa medida cumpla la exigencia del artículo 10 del tan repetido Reglamento, que considera como nulos los contratos de duración indeterminada o por más de cincuenta años, y las cláusulas que impliquen monopolio, salvo las excepciones previstas por la Ley.

También habrá de quedar a salvo, el que la prórroga no suponga infracción al orden público, perjudique a tercero, constituya amenaza para la prestación del servicio o aminore los intereses del Erario municipal, ya que ello llevaría consigo implícitamente su automática nulidad.

Es lógico que la prórroga a que aludimos, y de cuya posibilidad nos mostramos parte, procederá indudablemente, cuando de un modo expreso esté prevista en los pliegos respectivos, más conviene hacer la salvedad que la continuidad en la prestación del servicio habrá de quedar sujeta inexorablemente a las mismas condiciones que sirvieron de base a la oportuna subasta o concurso, ya que, en otro caso, cualquier alteración en sus cláusulas podría acarrear la novación del contrato primitivo, y con ello la consiguiente transgresión, por parte de Diputaciones o Ayuntamientos, de las normas indeclinables que les obliga a someter a nueva licitación para el futuro los servicios que se *renuevan* o prorrogan.

C) FACULTADES DE LAS CORPORACIONES LOCALES PARA DENUNCIAR,
RESOLVER O RESCINDIR ESTA CLASE DE CONTRATO

Los Ayuntamientos y Diputaciones han de quedar, como decimos, sujetos *a fortiori* a los preceptos que regulan la contratación municipal, en aquellas convenciones que tengan por finalidad la prestación de una obra o servicio público, a diferencia de otras relaciones contractuales en las que por actuar como personas jurídicas privadas, únicamente han de acatar las formalidades propias de su carácter de Corporación, con plenitud de facultades dispositivas para contraer derechos y obligaciones, de acuerdo con el artículo sexto del texto refundido de la Ley de Régimen local.

Por ello surge la duda de si llegado el momento en que un contratista-recaudador incumple sus obligaciones, al margen de las cláusulas en los pliegos establecidas, las Corporaciones locales *tienen* que declarar rescindido el contrato por imperativo legal, sin opción alguna, o, en otro caso, *están facultadas* para exigir su cumplimiento, pudiendo convenir con la otra parte las condiciones en que ha de quedar saldado el compromiso, bien otorgando concesiones, quitas o aplazamientos de pago.

En ningún pasaje legal del susodicho Reglamento de Contratación encontramos precepto alguno que señale la obligatoriedad de las Corporaciones locales de optar irremisiblemente por la resolución de los contratos de obras y servicios que tengan suscritos, ya que del articulado del mismo se desprende que el ejercicio de esa facultad es potestativo, discrecional, regulando incluso por separado las consecuencias derivadas de tales decisiones, que serán diferentes si la Diputación o Ayuntamiento acuerdan la rescisión por incumplimiento de las de si optan por la finalización o denuncia.

Este criterio se refleja contundentemente en el artículo 65, cuyo literal dice así: «Si el contratista incumpliere las obligaciones que le incumban, *estará facultada* la Corporación para exigir el cumplimiento o declarar la resolución del contrato. También *podrá* acordar la resolución, aun después de haber optado por el cumplimiento, cuando éste resultare imposible».

Ante lo expuesto estimamos, pues, que durante la vigencia del

contrato no son permitidas otras modificaciones que las que a juicio de la Corporación y con los requisitos del Reglamento de Contratación se lleven a cabo a través de su propio articulado, quedando libre la Administración para pronunciarse por una u otra solución.

D) ALCANCE DEL ARTÍCULO 659 DE LA LEY DE RÉGIMEN LOCAL SOBRE PROHIBICIÓN A LAS ENTIDADES LOCALES DE OTORGAR APLAZAMIENTOS DE PAGO, Y SI ES APLICABLE ESTE PRECEPTO A LOS CRÉDITOS QUE PROVIENEN DE RELACIONES CONTRACTUALES

A primera vista puede apreciarse cierta relación entre lo expuesto sobre las facultades de Diputaciones y Ayuntamientos para optar por la resolución o exigencia del cumplimiento de esta clase de contratos con lo establecido en el artículo 659 del texto refundido de la Ley.

Este artículo prohíbe a las Entidades locales, en todo caso, enajenar o hipotecar sus derechos o propiedades, conceder exenciones, perdones, rebajas, *aplazamientos* para el pago de los recursos municipales o de los créditos que por cualquier concepto tuviesen liquidados a su favor.

La duda surge sobre si en el caso comentado de incumplimiento del contrato por parte del Recaudador-contratista, el Ayuntamiento puede, pese a este artículo, otorgar aplazamientos de pago para resarcirse de las consecuencias declaradas al determinar finalizado o rescindido el mismo.

Ha de tenerse en cuenta que el precepto mencionado nació al amparo de la Ley de Administración y Contabilidad, que en su artículo 5.º prescribía la concesión de perdones o débitos, refiriéndose al Tesoro de la *Hacienda Pública*.

Dado que este precepto se encuentra recogido en el título III, capítulo I del texto refundido de la Ley, que hace referencia a las Haciendas locales en general, entendemos que su interpretación ha de ser más afín al ámbito fiscal que al puramente contractual, y que los créditos liquidados a favor de las Entidades locales son los que provienen de exacciones e impuestos, no de los que hubieren podido

surgir de transacciones, en las que la Corporación obra con libre disposición para obligarse.

El carácter, pues, que impregna dicho artículo es más de tipo fiscal que patrimonial, inclinándonos por el segundo, cuando se trate de calificar obligaciones que dimanen de una relación contractual, aunque ésta nazca y discurra a través de situaciones regladas (pliegos de condiciones), que sólo suponen ciertas prerrogativas para la Administración.

E) CONSECUENCIAS QUE UNA U OTRA RESOLUCIÓN PUDIERA TENER PARA EL CONTRATISTA Y PARA LAS CORPORACIONES

Dependerán de lo convenido entre ambas partes, cuando se llegue a la terminación por expiración del plazo pactado, o por acuerdo mutuo, si bien las Corporaciones deberán asegurar con las máximas garantías la realización de los derechos reconocidos en su favor, formalizando los trámites reglamentarios que para ellas está preceptuado.

Sin embargo, cuando la resolución del contrato surja por incumplimiento, habrá de estarse sin remisión a las consecuencias que taxativamente recoge el tan repetido Reglamento, de entre las cuales enumeramos las siguientes :

a) Inhabilitación del contratista a los efectos prevenidos en el número 5 del artículo 4.º (art. 67 del R. de C.).

b) Reserva para la Corporación de la facultad de decidir si ha de quedar en suspenso o continuar en vigor el contrato hasta que el acuerdo sea firme (art. 71 ídem).

c) Prórroga a discreción de la Corporación y obligatoria para el contratista (art. 59 de ídem).

d) Pérdida de la garantía provisional o definitiva y obligatoriedad para el contratista de celebrar nuevo contrato en idénticas condiciones (art. 97 ídem), y

e) Hacer efectivas las multas o indemnizaciones estipuladas en los pliegos y declarar los daños y perjuicios, si los hubiere, así como las sanciones correspondientes, todo ello por vía administra-

tiva, mediante la instrucción del oportuno expediente, en el que se dará audiencia al interesado.

Sintetizando, pues, conviene apuntar que los Ayuntamientos y Diputaciones, si bien han de quedar sujetos a un acentuado rigorismo legal en sus actuaciones de tipo contractual, no es menos cierto que lo pretendido por el legislador a través de esa etapa formalista es el lograr las mayores garantías en defensa de los intereses públicos y, por tanto, cualquier actuación municipal o provincial incurso en su competencia debe considerarse viable y justa, aunque aparezca dudoso para el técnico la consulta o aplicación de los textos legales, siempre que el dictamen o informe deje a salvo, como perorata consabida, que lo informado o propuesto no podrá constituir, en ningún modo, perjuicio para los intereses municipales o provinciales, que es, en definitiva, el espíritu que la Ley persigue, tras esa tupida red que integra su articulado.

ERNESTO GARCÍA ARILLA,

Secretario de 1.ª Categoría de Administración Local