

La gestión afianzada

por

JUAN MAHILLO SANTOS

Secretario del Ayuntamiento de Montijo (Badajoz)

SUMARIO: I. Conceptos previos: La recaudación. Clases. Sistemas recaudatorios.—
II. Gestión afianzada: Fundamento legal. Definición y caracteres. Naturaleza jurídica: A) Consideraciones preliminares; B) Analogías y diferencias con otras instituciones: a) Con el arrendamiento; b) La gestión afianzada y la sociedad; c) La gestión afianzada y el contrato de trabajo; d) La gestión afianzada como gestión interesada; e) Conclusiones definitivas.—Elementos personales: a) La Administración local; b) El gestor.—Objeto del contrato.—Elementos formales: A) El contrato; B) Formalización del contrato; C) Fianza; D) Otras cláusulas; E) Informe preceptivo del Interventor.—Crítica de la institución: A) Ventajas; B) Inconvenientes.

I

CONCEPTOS PREVIOS

LA RECAUDACIÓN

La recaudación es la función administrativo-financiera que tiene por objeto la realización de los créditos reconocidos y liquidados a favor de la Hacienda pública.

Es una función administrativa no sólo en cuanto es propia de la Administración pública, sino también porque ésta, para realizar esos créditos a su favor, obra por sí misma y sin necesidad de recurrir a otros órganos, como le ocurre al particular que se ve precisado a acudir a la vía jurisdiccional para hacer efectivos los créditos que posee, y los mismos voluntariamente no

son pagados por el deudor. Se trata, pues, de un privilegio de la Administración.

Es una función financiera desde el momento que cae dentro del campo de las finanzas, ya que su objeto es el de allegar ingresos públicos, aun cuando algunas veces se extienda su acción, también, a ingresos privados de las Administraciones públicas, lo cual desde un punto de vista ortodoxo tendría dificultades para sostener esa ampliación del concepto jurídico de la recaudación.

CLASES

Es clásica la distinción de la recaudación entre voluntaria y ejecutiva. Más que dos clases de recaudaciones, esta dualidad significa dos momentos distintos de la función.

Es voluntaria cuando la persona obligada al pago efectúa éste dentro de los plazos señalados por la ley y sin ninguna coacción por parte de la Administración.

Es ejecutiva cuando el contribuyente deja transcurrir el plazo del pago voluntario sin hacerlo, y entonces es obligado a ello de forma coactiva, procediéndose al embargo de bienes y derechos, y si fuere preciso a la adjudicación de los mismos a la propia Administración.

SISTEMAS RECAUDATORIOS

Bien consideremos a la recaudación como una función o como un servicio, dentro de ella se dan elementos personales, elementos materiales y elementos formales.

Los elementos personales de la recaudación, al igual que los de cualquier otro servicio o función, plantean el problema de la organización.

Este problema es el mismo que el general de las formas o sistemas de gestión de los servicios públicos, aun cuando por razones especiales de la naturaleza jurídica de la recaudación, és-

tos difieran notablemente de aquéllos. Por eso el artículo 731 de la vigente Ley de Régimen local señala unos procedimientos recaudatorios que difieren de los del artículo 157 y siguientes de dicho texto legal, que se refieren a las formas de gestión de los servicios en general.

Quizá resulte un poco dudoso el problema de examinar si las únicas formas posibles de gestión del servicio de recaudación son las señaladas por el artículo 731 precitado, o si por el contrario, puede organizarse éste por procedimientos distintos, pero que, sin embargo, tienen su sanción legal en el Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales de 17 de junio de 1955.

Hemos de inclinarnos por la primera de las hipótesis, en razón al principio de la especialización de las normas del antes citado artículo 731, frente al carácter de generalidad del 157, y por otra parte no se puede olvidar que éste último se refiere a los «servicios de su competencia que no impliquen ejercicio de autoridad» y que la recaudación es una típica función o servicio donde la Administración obra investida de poder de *imperium*.

Los sistemas de recaudación de la Administración local son los siguientes:

- 1.º Gestión directa.
- 2.º Gestión afianzada.
- 3.º Arriendo.
- 4.º Concierto.

5.º Gestión llevada a cabo por órganos administrativos superiores al titular de los créditos, como ocurre en el supuesto que examina el artículo 732 de la Ley.

II

GESTIÓN AFIANZADA

FUNDAMENTO LEGAL

Artículo 734 de la Ley de Régimen local: «La administración y recaudación directa por el sistema de gestión afianzada,

exigirá acuerdo de la Corporación en pleno, siendo preceptivo el informe del Interventor.

Este afianzamiento se formalizará en escritura pública, que deberá contener:

a) Cantidad mínima de recaudación garantizada por el gestor, que podrá fijarse en cifras absolutas o en una parte alícuota de los valores liquidados cuando la liquidación no dependa directamente del gestor.

b) La naturaleza y cuantía de la fianza que haya de prestarse y las modificaciones en la cantidad afianzada y en la fianza, por las que sobrevengan en los gravámenes.

c) La forma de hacer efectivas las responsabilidades del gestor.

d) Las facultades otorgadas al gestor en la propuesta de nombramientos y separación de empleados del servicio.

e) Los premios que deban abonarse al gestor por la mejora de la recaudación y, en su caso, el sueldo fijo que se le asigne.

f) La duración del afianzamiento.

g) Los casos de rescisión, y

h) Las demás condiciones que las partes convengan entre sí.

No podrán ser nombrados gestores ni fiadores los incapacitados para desempeñar cargos públicos o para el ejercicio del comercio, los miembros de la Corporación, los deudores a la Hacienda estatal, al Municipio o a la Provincia, y los extranjeros.

Mientras el gestor ejerza el cargo, tendrá el carácter de funcionario de la Administración local, sin que la retribución por tal concepto pueda ser computada a los efectos pasivos».

Artículo 257 del Reglamento de Haciendas locales de 4 de agosto de 1952: «La administración y recaudación directa, por el sistema de gestión afianzada, deberá otorgarse por la Corporación en pleno, previo concurso que se anunciará en el *Boletín Oficial de la Provincia* y también en el del Estado, cuando excediere de un millón de pesetas la recaudación anual, según el promedio del último bienio».

DEFINICIÓN Y CARACTERES

A la vista de los textos que acabamos de transcribir, podemos definir la gestión afianzada como «contrato solemne otorgado por la Corporación en pleno, mediante concurso público, por el que la Administración municipal o provincial, encarga la recaudación de todas o de determinadas exacciones a una persona física o jurídica, organizada en empresa, la que se compromete bajo determinada fianza a garantizar un mínimo de recaudación, a cambio de un sueldo fijo o una participación en el montante de la cifra garantizada, o mediante una combinación de ambas formas».

De lo dicho deducimos los siguientes caracteres:

1.º Es un contrato solemne: ha de otorgarse mediante concurso y con las formalidades de escritura pública.

2.º Existencia de un gestor a quien se le encomienda la función recaudadora y que se organiza en forma de empresa. Esa nota de empresa a su vez tiene las siguientes subnotas:

a) Facultades otorgadas al gestor en orden a la propuesta de nombramiento y separación de los empleados del servicio.

b) Asumir en todo o en parte el riesgo.

3.º Cantidad mínima asegurada. Esta es la nota peculiar de esta forma de gestión y administración de la recaudación.

4.º Remuneración al gestor, bien en forma de sueldo fijo, bien de participación en el rendimiento de la recaudación, bien combinando ambos sistemas.

NATURALEZA JURÍDICA

A) *Consideraciones preliminares*

Se trata de una institución que difícilmente tiene cabida dentro del marco de los tipos clásicos de gestión de los servicios públicos.

La misma Ley la considera como forma de gestión directa, no sólo porque trate de ella en la sección tercera del capítu-

lo VIII, del título III, del libro IV, bajo la rúbrica genérica de «gestión directa», sino porque tanto el artículo 734 del texto refundido de la Ley de Régimen local, como el 257 del Reglamento de Haciendas locales, habla de la «administración y recaudación directa por el sistema de gestión afianzada».

A pesar de ello, el afianzamiento rebasa en mucho la gestión directa y el gestor no es un simple recaudador, pues ha de gozar de cierta libertad de acción, ya que está interesado de manera muy directa en el buen resultado de su actividad.

Hay mucha diferencia entre el gestor afianzado y el recaudador a quien se le entregan unos valores liquidados para que realice las operaciones materiales de la recaudación en período voluntario o ejecutivo. El gestor ha de organizar el personal, vigilar los actos sujetos a gravamen para evitar la infracción y defraudación, y, en algunos momentos, proceder incluso a la liquidación de las exacciones mediante la aplicación de las ordenanzas fiscales.

B) *Analogías y diferencias con otras instituciones*

a) *Con el arrendamiento.*

El contrato de arrendamiento nace en el Derecho civil y es trasplantado al Derecho administrativo, sin que con ello pierda sus características esenciales.

No hay duda de clase alguna que estamos ante instituciones completamente distintas, aun cuando tengan algunas notas comunes. Son las mismas disposiciones legales las que se encargan de establecer la dualidad.

1.º El contrato de arrendamiento, salvo la excepción contenida en el apartado tercero del artículo 735 de la Ley, se otorga mediante subasta, con adjudicación automática al mejor postor; mientras que en la gestión afianzada ha de hacerse la adjudicación por medio de concurso, teniendo en cuenta otros factores además de la cifra garantizada.

2.º El sistema de arriendo no puede extenderse a todas las exacciones, mientras que el de gestión afianzada sí, con las

únicas excepciones de aquéllas que su naturaleza venga con-
traindicada con la de la gestión afianzada.

3.º La esencia de la gestión afianzada es la coincidencia de intereses entre las partes contratantes. Es un contrato de cooperación, ya que tanto el gestor como la Administración buscan el mayor rendimiento posible con beneficios para todos. En el arriendo no hay ese «cointeresamiento».

4.º El arrendatario no tiene el carácter de funcionario, mientras sí lo tiene el gestor durante el tiempo de vigencia del contrato.

5.º El arrendatario no cobra sueldo ni premios por mejora de la recaudación: su único premio es la diferencia entre lo recaudado y el tipo de adjudicación.

6.º Necesariamente el plazo del arriendo no puede exceder de cinco años. En la gestión afianzada, la duración puede pactarse libremente sin ninguna limitación legal y con la única dependiente de la oportunidad.

b) *La gestión afianzada y el contrato de trabajo.*

Según el artículo 1.º de la Ley del Contrato de trabajo, aprobada por Decreto de 26 de enero de 1944, puede definirse aquél diciendo que es el «contrato en virtud del cual una o varias personas participan en la producción mediante el ejercicio voluntariamente prestado de sus facultades intelectuales o manuales, obligándose a ejecutar una obra o a prestar un servicio a uno o varios patronos, o a una persona de tal carácter, bajo la dependencia de éstos, mediante una remuneración, sea la que fuere la clase o forma de ella».

A la vista de ello, a nuestro juicio, las principales diferencias entre el contrato de trabajo y el afianzamiento son:

1.º En el contrato de trabajo es esencial la nota de subordinación o dependencia, cosa que no ocurre en la gestión afianzada.

2.º No puede considerarse como trabajador una persona jurídica y, sin embargo, puede ser gestor.

3.º El contrato de trabajo puede existir por presunción, mientras que el de gestión afianzada ha de hacerse siempre por concurso y debe formalizarse en escritura pública.

4.º El gestor no es un simple trabajador: es una empresa desde el momento que organiza los elementos personales y materiales, con miras a obtener un lucro y asume un riesgo.

c) *La gestión afianzada y el contrato de sociedad.*

El artículo 1.665 del Código civil define a éste diciendo que es aquel «por el cual dos o más personas se obligan a poner en común dinero, bienes o industrias, con ánimo de partir entre sí las ganancias».

La esencia del contrato de sociedad es la existencia de un fondo social común, lo que no sucede en la gestión afianzada, ya que el gestor hace suyas las cantidades que recauda, obligándose únicamente a abonar el mínimo garantizado.

Por otra parte, en la sociedad el riesgo es común a todos (quizás ese elemento falte en las comanditarias) y siempre hay una comunidad de intereses, que nace de la existencia del fondo común y de la participación en las pérdidas y ganancias, y hay una personalidad jurídica distinta de la de los socios, elementos éstos que faltan en la gestión afianzada.

El contrato de sociedad en el Derecho administrativo adquiere unas características especiales, y tanto la Ley de Régimen local como el Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales, lo regulan minuciosamente.

Dicho Reglamento, más detallista y preciso que la Ley, admite dos clases de sociedades: la privada (cuyo capital pertenece privativamente a la Corporación), y la mixta (con capital de la Corporación y de los particulares).

Queda excluida la comparación de la gestión afianzada con la sociedad privada, por razones de todos conocidas, y por ello nos vamos a detener un poco en la sociedad mixta.

El primer inconveniente lo hallamos en que sólo pueden explotarse por el régimen de sociedad mixta los servicios sus-

ceptibles de municipalización o provincialización y, por lo tanto, se excluyen los que implican ejercicio de autoridad, como es la liquidación y recaudación de las exacciones.

Por otra parte, en la sociedad mixta hay una personalidad jurídica distinta de la de la Corporación y de la de las demás empresas que pasan a integrar aquélla.

d) *La gestión afianzada como gestión interesada.*

Albi en su trabajo *El Servicio público municipal y sus modos de gestión* (1), considera a la gestión afianzada como uno de los casos de gestión interesada, partiendo del concepto que de esta institución da Macar (2).

Para llegar a conclusiones definitivas en este punto, es preciso examinar con detenimiento el concepto y caracteres de la gestión interesada.

Nosotros nos vamos a servir en gran parte de la doctrina expuesta por Nieves Borrego (3).

La institución, aun cuando dice Watrin que tiene su origen en el Derecho alemán, nace de la Convención establecida por el Municipio de París con Mr. Roulanda para la explotación del servicio de gas y electricidad, y nace con una superación del sistema concesional, ya que en él la Administración ha de esperar a que termine el plazo de la concesión para beneficiarse de los ingresos que la misma produce.

(1) REVISTA DE ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL. Madrid, 1947.

(2) «La administración interesada, dice este tratadista belga, constituye un procedimiento intermedio entre la administración directa y la concesión.

En el mismo, la gestión es compartida entre el Poder público y un gestor que se encarga de la explotación. Este recibe una remuneración fija, o una participación en los beneficios, o bien se le paga por una combinación de los dos procedimientos. Este gestor se reserva a menudo el derecho de designar el personal; es un mandatario interesado en el buen funcionamiento de la empresa».

No hay duda de clase alguna que, admitiendo por válido el concepto de MACAR, la gestión afianzada es un típico caso de administración interesada.

(3) *La administración interesada en el Derecho administrativo español.* «Revista de Administración Pública», núm. 26, 1958.

Sin detenernos en más consideraciones, tanto por nuestra escasa profundidad de conocimientos, como por el fin práctico pretendido, hemos de admitir el concepto que de dicha institución da el autor citado: «Es una institución nacida de un contrato en virtud del cual el gestor (persona física o jurídica) con personalidad propia, y organizado en empresa, desarrolla un servicio público, mediante una retribución—que se fija entre un máximo y un mínimo—determinada en dicho contrato y corriendo los riesgos por debajo de dicho tope mínimo por cuenta de la Administración con carácter absoluto y exclusivo».

A la vista de la definición dada, nos parece un poco aventurada la afirmación de Albi, ya que conforme a aquélla (4), es la Administración y no el gestor quien asume el riesgo, cosa que ocurre al contrario en la gestión afianzada.

Casos típicos de gestión interesada los tenemos en España en la C. A. M. P. S. A. y en el Monopolio de Tabacos, en los que el Estado garantiza a las acciones de particulares un cierto dividendo, de forma que si no se logra supe el déficit el Estado y, en cambio, si hay mayores beneficios participa de ellos.

No obstante, observamos muchos rasgos de coincidencia entre ambas instituciones, entre los que podemos destacar los siguientes:

a) Encomendar la gestión de los servicios a un particular (caso de gestión indirecta aún cuando la Ley hable de gestión directa por la fórmula de gestión afianzada).

b) Estar organizado el gestor en forma de empresa.

(4) En cuanto al riesgo, la doctrina de NIEVES coincide con la de casi todos los tratadistas:

«Empresa perteneciente a la Administración, que la crea *ex novo*, al frente de la cual pone un gestor (sociedad, casi siempre, en su caso persona física), para que la explote; pero corriendo el riesgo de la misma a cargo de la Administración y estando la remuneración de dicha gestión sometida a diversos principios, pero dimanando siempre de la Administración y no de los usuarios» (GARCÍA TREVIJANO).

«El gestor explota el servicio por cuenta de la colectividad. Este gestor es remunerado por una prima calculada en función de los resultados de la explotación, que deba ser suficiente para hacerle que se interese en la prosperidad de la empresa. Fuera de esta remuneración, no tiene derecho a nada: si la empresa deja un beneficio la colectividad se lo apropia y, sólo en caso de necesidad, la Administración cubre el déficit» (GEORGIN).

c) Actuar el gestor con cierta libertad de movimientos, bajo el control y la vigilancia de la Administración, que actúa previamente mediante las cláusulas del contrato y posteriormente con una fiscalización tanto contable como de oportunidad.

d) Existir un mínimo, por debajo del cual la responsabilidad es de uno solo de los contratantes. Los casos de gestión interesada citados por Nieves Borrego (5), supone el riesgo por debajo de ese mínimo a la Administración y en la gestión afianzada, por el contrario, es del gestor.

e) *Conclusiones definitivas.*

Después del superficial repaso dado a la institución y de su comparación con otras afines, podemos llegar a la conclusión de que la gestión afianzada es una forma *sui generis* de gestión interesada, y que aquélla ofrece nuevos horizontes de gestión de los servicios públicos municipales, y que es posible extenderla incluso a los servicios económicos, de naturaleza mercantil, industrial, extractivos, forestales o agrarios, y que en tales casos habría que considerarla como una fórmula de concierto, aun cuando para ello sería preciso retocar los contornos de éste, ya que hoy sólo se permite el precio por tanto alzado o por unidades prestadas (6).

Así podría concertarse, mediante gestión afianzada, la prestación de un servicio municipalizado de agua, de forma que un gestor explotador garantizase al Municipio unos ingresos líquidos mínimos, y en caso que el beneficio fuere mayor, tanto la Administración como el gestor participarán en el mismo.

El contrato resultante quizá tuviere la consideración jurídica de concesión, dada la amplitud legal del artículo 114 del citado Reglamento de Servicios (posibilidad de concesión cuando el

(5) Trabajo citado anteriormente.

(6) «El pago de los servicios concertados se fijará en un tanto alzado inalterable, ya de carácter de conjunto por la totalidad del servicio en un tiempo determinado, o por unidades a precio fijo (artículo 146 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales).

servicio ya se halla establecido por la Corporación), pero la modalidad pretendida significa una superación del simple canon (apartado 8.º del artículo 115), por el beneficio mínimo garantizado y la participación en el exceso, lo que a todas luces es más justo y equitativo.

Muchos servicios municipales que en la actualidad resultan antieconómicos, por el poco interés puesto en ellos por los funcionarios encargados de los mismos, quizá por la fijeza de la remuneración que perciben, pudieran producir ingresos saneados, mediante un sistema de gestión afianzada.

ELEMENTOS PERSONALES

El contrato de afianzamiento presupone, al igual que cualquiera otro, la existencia al menos de dos personas, o una sola en caso de autocontratación (7), institución desconocida en el Derecho administrativo (8).

Esos elementos personales son: la Administración local (Diputación, Ayuntamiento o Junta vecinal) y el gestor.

a) *La Administración local.*

Dentro de los órganos de la Administración local, la competencia funcional viene atribuida al Pleno de la Corporación, tanto si se trata de Diputación como de Ayuntamiento.

Entendemos que el Pleno no sólo ha de acordar la adminis-

(7) El Tribunal Supremo en Sentencia de 6 de marzo de 1909 niega la posibilidad de la autocontratación, que sin embargo es admitida por la Dirección General de Registros y Notariado en Resoluciones de 22 de diciembre de 1922 y 30 de mayo de 1930, siempre que no haya oposición de intereses.

(8) Por vía de ejemplo señalaremos el artículo 5 del Reglamento de Contratación de las Corporaciones locales, que señala como incompatibilidad para ser contratista a los Alcaldes o Presidentes de las Diputaciones, quienes legalmente llevan la representación de las respectivas Corporaciones.

Postura a todas luces justificada, por el peligro que entrañaría si pudieran contratar con las Corporaciones las personas que tienen el deber de administrar los derechos e intereses de las mismas.

tración y recaudación por este sistema, sino también debe ser él, quien adopte el acuerdo de adjudicación del concurso.

b) *El gestor.*

El precitado artículo 734 de la vigente Ley de Régimen local se limita a señalar las personas que no pueden ser gestores ni fiadores:

- 1.º Los incapacitados para desempeñar cargos públicos.
- 2.º Los incapacitados para el ejercicio del comercio.
- 3.º Los miembros de la Corporación.
- 4.º Los deudores a la Hacienda estatal, al Municipio o a la Provincia, y
- 5.º Los extranjeros.

La interpretación del párrafo 3.º del antes dicho artículo plantea serios problemas, ya que señala unas circunstancias que incapacitan o incompatibilizan para ser gestor o fiador, distintas de las señaladas por el Reglamento de Contratación para ser contratista de obras o servicios locales.

A nuestro juicio no hay tal contradicción, pues el argumento negativo (*exclusio unius inclusio alterius*) no puede prevalecer frente a una disposición terminante y concisa, como son los artículos 4 y 5 del Reglamento de Contratación de las Corporaciones locales de 9 de enero de 1953.

A nuestro criterio resulta excesiva la incompatibilidad del funcionario de la propia Corporación, pues fácilmente podrían acudir al concurso los funcionarios encargados antes de la recaudación, con lo cual resultaría beneficiada la misma Administración, suprimiendo de sus nóminas a un personal a quien se le remuneraría conforme al contrato de gestión afianzada, aun cuando se revistiera tal excepción de determinadas garantías.

El gestor afianzado, mientras ejerce el cargo, tiene el carácter de funcionario de la Administración local. Se trata, en realidad, de un funcionario *sui generis*, ya que la retribución no tiene la consideración de tal a los efectos pasivos, y por otra parte carece de la inamovilidad.

OBJETO DEL CONTRATO

Poco es lo que tenemos que decir con referencia al objeto, ya que esta cuestión ha sido analizada con detenimiento al tratar de la naturaleza jurídica de la institución.

Tiene por objeto la prestación del servicio de recaudación en las condiciones determinadas en el contrato, y muy en especial el comprometerse el gestor a ingresar una cantidad mínima, ya sea en tanto alzado, ya en parte alícuota, cuando la liquidación no dependa directamente del gestor.

ELEMENTOS FORMALES

Para un mejor examen de los mismos, vamos a estudiarlos por separado:

A) *El contrato*

La única forma de contratación que permite la Ley es el concurso (artículo 257 del Reglamento de Haciendas locales), con las formalidades prescritas en el Reglamento de Contratación.

Debe el Pleno de la Corporación aprobar tanto el pliego de condiciones como la adjudicación del remate, según hemos visto con anterioridad. No es necesario ningún *quorum*, bastando la mayoría ordinaria.

Un problema importante que se plantea es el del anuncio, ya que hay contradicción entre el artículo 257 precitado y el 313 de la Ley, el que a su vez tampoco está en consonancia con el 26 del Reglamento de Contratación. Creemos que debe prevalecer el precepto legal frente a los reglamentarios, tanto por el mayor rango jurídico de aquél, como por ser el texto refundido de fecha posterior a los citados Reglamentos, y, además, con-

tener mayores solemnidades. No obstante, no nos explicamos tales diferencias.

B) *Formalización del contrato*

La Ley dice que debe hacerse en escritura pública y conforme a la legislación vigente; se entenderá por tal la otorgada por Notario, y cualquiera que sea la cuantía económica del afianzamiento.

No vemos las razones que haya tenido el legislador para establecer en este tipo de contrato un trato especial de los demás, en los que se permite el otorgamiento de contrato por duplicado entre el contratista y la Administración, a presencia del Secretario, que es verdadero fedatario de los actos administrativos. Parece como si todavía se dudara de la fe pública administrativa del Secretario de Administración local. Las solemnidades de toda contratación administrativa (extractos de los pliegos de condiciones en los periódicos oficiales, acuerdos en los libros de actas, etc.) son suficientes para garantizar la misma.

C) *Fianza*

Sin perjuicio de que posteriormente tratemos de las cláusulas que preceptivamente debe contener el contrato, queremos estudiar con más precisión las cuestiones relacionadas con la fianza.

Toda esta materia se rige por el Reglamento de Contratación, tanto para la provisional como para la definitiva, cuantía y modos de prestarla, debiéndose hacer constar, tanto en el pliego de condiciones como en el contrato, todo lo referente a garantías.

No obstante, nos parece que resultan pequeñas estas garantías, por lo cual la Corporación contratante debe de extremar las medidas de seguridad con referencia a las entregas periódicas.

D) *Otras cláusulas*

El artículo 734 de la Ley determina con minuciosidad en los ocho apartados del párrafo 2.º, las cláusulas que obligatoriamente deben contener los contratos de gestión afianzada, estimando que no se trata de una enumeración simple, sino de un deber ineludible, dada la redacción del mismo.

E) *Informe preceptivo del Interventor*

Tanto en el acuerdo de administrar la recaudación de las exacciones por el sistema de gestión afianzada, como en lo referente a la adjudicación, debe de informar preceptivamente el Interventor de la respectiva Corporación. No es preciso que el mismo sea favorable.

CRÍTICA DE LA INSTITUCIÓN

A) *Ventajas*

1.º Estar garantizada la Administración en un rendimiento mínimo de las exacciones, con total independencia de la buena o mala gestión.

2.º El gestor es más diligente que el simple funcionario, desde el momento que se halla interesado en el éxito de la gestión.

Ello nos induce a pensar en la conveniencia de renovar los sistemas de remuneración en los funcionarios públicos a base de interesarlos en el negocio.

3.º La Administración se beneficia si la recaudación excede del mínimo garantizado, si se ha establecido una participación en el montante. Aquí radica el éxito del sistema: estudiar con detenimiento el control contable, lo que puede lograrse bajo los siguientes presupuestos:

a) Un estudio del posible rendimiento medio, teniendo en cuenta el logrado en años anteriores, y muy en especial el incremento en él, a consecuencia de una mayor fiscalización e inspección.

b) Determinar las funciones fiscalizadoras de la Administración, los modelos y clases de libros contables, los talonarios de recibos, tickets, etc., debiendo ser previamente intervenidos todos ellos y marcados para evitar simulaciones.

c) Sólo deben incluirse en la gestión afianzada aquellas exacciones que no sean susceptibles de liquidación mediante padrón, por depender de actos accidentales y no presumibles con regularidad, aun cuando se encargue al gestor las operaciones materiales de la recaudación para evitar duplicidad de servicios y confusiones al contribuyente, debiendo remunerarse estas operaciones de simple recaudación, mediante tantos por cientos, previa entrega de los valores.

B) *Inconvenientes*

Para nosotros el principal inconveniente es el de toda participación de los funcionarios en el éxito de su gestión: excederse en el servicio, anteponiendo a él su interés. O dicho de otra forma: aplicar la ley fuera de sus límites, para así aumentar su participación.

Bien es cierto que el particular agraviado puede recurrir, pero muchas veces no lo hará por las trabas que ello significa, y por los gastos inherentes a todo recurso, sobre todo si se trata de cuotas no muy elevadas.