

## I. SECCION DOCTRINAL

# Importancia del artículo 661 de la Ley de Régimen local vigente

por

**NEMESIO RODRIGUEZ MORO**

Doctor en Derecho

Diplomado en Administración Local

Tal vez no se ha puesto suficientemente de relieve la trascendencia que para la Administración municipal y provincial española significan las normas contenidas en el precepto a que el epígrafe se refiere. Han pasado un poco desapercibidas para los comentaristas estas disposiciones que encierran un gran valor para la autonomía municipal rectamente entendida y para el prestigio y rango de las Autoridades municipales muy a menudo menospreciadas.

Es verdad que el referido artículo, con sus ocho apartados, puede ser considerado un poco como cajón de sastre, ya que contiene disposiciones que merecían artículo por separado, e incluso que ni siquiera son apropiados para encajarlas dentro del Título III a que dicho artículo pertenece, y que lleva la siguiente rúbrica: «Disposiciones comunes a las Haciendas municipal y provincial». Pero ello no quita un ápice a la importancia de las disposiciones contenidas en el mencionado artículo 661.

Sin seguir el orden en que se hallan colocados los diversos apartados de dicho artículo, pueden agruparse las disposiciones de que el mismo trata bajo los siguientes epígrafes:

Primero. *Las Corporaciones locales ante los Inspectores de los diversos servicios del Estado.*

Se establece en los párrafos 5.º, 6.º y 7.º del artículo mencionado lo siguiente: «Quinto. *Las actuaciones inspectoras de los distintos organismos del Estado cerca de las Corporaciones locales se iniciarán siempre poniéndolas previamente en conocimiento de los Presidentes de las mismas, quienes vienen obligados a facilitarlas.*

«Sexto. *Dichas actuaciones inspectoras, excepción hecha de las que se realicen por el Servicio Nacional de Inspección y Asesoramiento, se iniciarán mediante moción dirigida al Presidente de la respectiva Corporación local y al superior de quien dependa el actuario, en la que se hagan constar los defectos y observaciones que deban ser subsanados.*

«Séptimo. *En caso de disconformidad con la inspección realizada, las mociones a que se refiere el párrafo anterior serán resueltas por el Ministro a quien corresponda el servicio afectado».*

Con este precepto ha querido el legislador devolver a las Autoridades municipales y provinciales la categoría que les corresponde. Resultaba verdaderamente anómalo y depresivo que el Alcalde, que es la primera Autoridad dentro del término a que alcanza la jurisdicción de un Ayuntamiento, por su competencia propia y en cuanto representa al Poder central, se viera sometido a una situación de inferioridad por un funcionario inspector de cualquiera de los múltiples ramos de la Administración general, que incluso en ocasiones amenazaba con la imposición de sanciones. Y es claro que si el Alcalde es no sólo Presidente de la Administración pública municipal, cuyo gobierno y rectoría le está encomendada, sino que es en el Municipio el Delegado del Gobierno, y a tal Autoridad se le encomienda por disposición específica de la Ley (art. 117 de la Ley de Régimen local), que se cumplan las leyes y disposiciones gubernativas, ha de existir una presunción de que atiende a su deber cumpliendo y haciendo cumplir las leyes; y si falta a este deber la exigencia de responsabilidad, no puede hacerse por modo tan simple y tan falto de consideración para una Autoridad como el de que un funcionario cualquiera lo califique de infractor y le sancione al igual que pudiera hacerlo con un particular.

Es, pues, muy de razón que cuando la inspección de uno de los organismos de la Administración general se haya de realizar cerca de las Corporaciones locales, se acomode tal actuación a un procedimiento que cohoneste el interés de la inspección correspondiente en comprobar si se lleva a cabo en sus debidos términos un servicio determinado, o una prestación que las leyes han establecido, con el respeto y la consideración elemental a las Autoridades municipales y provinciales. En este sentido, el artículo 661 ha establecido, con las excepciones de que luego se tratará, un procedimiento cuyas líneas generales son las siguientes:

a) El funcionario que haya de practicar la inspección cerca de una Corporación local debe dirigirse a la Autoridad que la preside, Alcalde o Presidente de Diputación, bien verbalmente, bien por escrito, haciéndole saber que trata de llevar a cabo la inspección que corresponda en cumplimiento de la función que le está encomendada.

b) El Presidente de la Corporación viene obligado no solamente a dar su venia para que la inspección se lleve a cabo, sino a facilitarla, poniendo a disposición del Inspector cuantos datos, antecedentes, documentos y elementos en general aquél precise para poder debidamente cumplir su cometido.

c) Una vez practicada la inspección por el encargado de llevarla a cabo, si encuentra observaciones que hacer o deficiencias que deben ser subsanadas, dirigirá la oportuna comunicación al Presidente de la Corporación, y así bien al superior de quien el actuario dependa, haciendo constar aquellas observaciones o defectos.

d) La Corporación afectada puede mostrarse de acuerdo con la inspección y dar, en consecuencia, cumplimiento a cuantas observaciones, sugerencias e indicaciones haya podido hacer el Inspector actuario; y, en tal caso, como lo que interesa es que se cumpla lo dispuesto en la norma jurídica con unidad de criterio por todos, y esto se consigue cuando la propia Autoridad requerida para ello se muestra conforme en hacerlo, debe darse por terminada la actuación, aunque en cualquier momen-

to pueda la inspección ver y comprobar si se ejecutaron las indicaciones o si, por el contrario, no se cumplieron, en cuyo caso habría de levantarse la oportuna acta y dar cuenta a los superiores de la Autoridad recalcitrante para la exigencia de la responsabilidad que proceda.

e) Mas la Corporación puede también mostrarse disconforme con la exigencia del Inspector, y entonces se elevarán las actuaciones al Ministro a quien corresponda el servicio afectado, para que resuelva lo que juzgue oportuno.

Parece de razón, que antes de dictar resolución el Ministro a que el servicio afectado corresponda, solicite el informe pertinente del Ministro de la Gobernación; pues si, como establece el artículo 5.º del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen jurídico de las Corporaciones locales, aprobado por Decreto de 17 de mayo de 1952, para regular cualquier materia que afecte a las Corporaciones locales y que esté atribuída a otros Ministerios, será inexcusable el trámite de informe previo del Ministerio de la Gobernación, al cual corresponde, según el artículo cuarto, el ejercicio de la potestad reglamentaria en lo que afecte a la Ley de Régimen local en cualquiera de sus aspectos, parece de razón que haya de procederse de igual modo al interpretar disposiciones que afecten al régimen y gobierno de las Corporaciones locales.

De este procedimiento establecido con carácter general para las actuaciones de los Inspectores de los diversos organismos de la Administración general, se excluyen las inspecciones del Servicio Nacional de Inspección y Asesoramiento de las Corporaciones Locales y las que lleven a cabo los Inspectores de Hacienda. En cuanto al primero de dichos servicios, es muy de razón que así se haga, ya que precisamente está creado para tal actuación cerca de las Corporaciones locales y depende directamente del Ministro de la Gobernación, que ha de ejercer su función rectora mediante un órgano al que de modo específico se le encomienda tal función en el artículo 354 de la Ley.

Por lo que se refiere a la inspección de Hacienda, no parece que debiera actuar de modo distinto a lo regulado para las de-

más inspecciones de la Administración general. Pero en tanto no se modifique la Ley, la inspección de Hacienda podrá actuar sometida exclusivamente a sus normas específicas, sin venir obligada, por tanto, a cumplir el procedimiento con anterioridad mencionado para las demás inspecciones. Mas no es de razón que a las Corporaciones locales se les considere y trate como a los particulares, pues aquéllas no dejan de ser una parte de la Administración pública, y no puede en realidad otorgarse a sus actos la calificación que puede encajar en los actos de los particulares, que se guían por el lucro o la ganancia, finalidad que debe ser descartada de la actuación de las Corporaciones encargadas de regir y administrar los intereses públicos de las Provincias o de los pueblos. Ya la Ley de 20 de diciembre de 1952 establecía que los expedientes que la inspección de Hacienda incoe a las Corporaciones locales serán siempre de rectificación (los expedientes de rectificación tendrán la consideración de declaraciones o altas, sin que, por lo tanto, pueda imponerse penalidad en las liquidaciones que se practiquen como consecuencia de los hechos en ellos reflejados), previo requerimiento por parte de la Administración; y si este requerimiento no fuese atendido, entonces el expediente se calificará como proceda, de acuerdo con las normas contenidas en el artículo 1.º de dicha Ley.

Y ésta es también la tendencia, de trato especial para las Corporaciones locales, en la Ley de 26 de diciembre de 1957 al decir en su artículo 115: «Por excepción, los expedientes que se incoan a las Corporaciones locales serán *siempre* de rectificación, previo requerimiento por parte de la Administración en su caso, para su aceptación. Si este requerimiento no fuere atendido, el expediente deberá ser calificado como proceda, de acuerdo con las normas contenidas en los precedentes apartados.»

Segundo. *Competencia de las Corporaciones locales para ejecutar por sí mismas las resoluciones, administrativas o judiciales, por las que se les impongan obligaciones económicas.*

En el párrafo tercero del artículo 661, se consigna: *El cum-*

*plimiento de las resoluciones de toda clase de Autoridades y Tribunales, de las que se deriven responsabilidades u obligaciones económicas a cargo de las Haciendas locales, cuando sean firmes, corresponderá exclusivamente a la Corporación de que se trate, la cual acordará y efectuará el pago mediante una habilitación de crédito que se iniciará en el plazo de un mes a partir de la notificación de la sentencia o, en casos extraordinarios, mediante anualidades, que no podrán exceder de cinco, que se consignarán en los respectivos Presupuestos.*

La redacción del precepto ofrece reparos. Obsérvese, por ejemplo, cómo si bien, inicialmente, se refiere al cumplimiento de resoluciones de todas clases de Autoridades y Tribunales, luego, al final, sólo hace relación a la notificación de la sentencia, siendo así que la sentencia es una de las resoluciones a que al principio ha aludido.

Esta disposición viene a ser trasunto del artículo 15 de la Ley de Administración y Contabilidad de la Hacienda Pública de 1 de julio de 1911, aunque con modificaciones importantes.

La facultad de la Administración para ejecutar por sí las sentencias pronunciadas por los Tribunales Contencioso-administrativos en los asuntos en que los actos de aquélla sean recurridos, se halla también establecida en el artículo 103 de la Ley Contencioso-administrativa de 27 de diciembre de 1956, al decir que la ejecución de las sentencias corresponderá al órgano que hubiere dictado el acto o la disposición objeto del recurso. Y esta doctrina es la mantenida constantemente en nuestro Derecho positivo y en la Jurisprudencia del Tribunal Supremo, muchas de cuyas sentencias consignan que la ejecución de los fallos de los Tribunales es incumbencia del órgano administrativo que adoptó el acuerdo impugnado objeto de la resolución o de la sentencia ejecutoria, del mismo modo que es de incumbencia del propio Tribunal sentenciador velar por el cumplimiento de aquélla lo necesario hasta que la sentencia quede cumplida, de tal suerte que si en el curso de la ejecución surge alguna discrepancia entre la Autoridad administrativa encargada de llevarla a puro y debido efecto y la parte interesada en el cum-

miento, es el Tribunal sentenciador quien debe decidirla en el propio trámite de ejecución, acudiendo, si necesario fuere, al de los incidentes, como así lo tiene proclamado el auto de 26 de mayo de 1932 y las sentencias de 18 de enero de 1943 y 30 de noviembre de 1949. (Sentencias del Tribunal Supremo de 25 de febrero y 27 de noviembre de 1955, y otras muchas que es innecesario citar por la constante dirección de la Jurisprudencia en este particular).

De acuerdo con este criterio doctrinal y jurisprudencial, el párrafo tercero del artículo 661 otorga a las Corporaciones locales la facultad exclusiva de dar ejecución a cualquier clase de resoluciones que impliquen obligaciones económicas, bien procedan tales resoluciones de la Administración o de la Jurisdicción. Y una concreta aplicación de este principio la tenemos en el artículo 96 del Reglamento de Contratación de las Corporaciones locales aprobado por Decreto de 9 de enero de 1953, en el que se dispone: «Cuando se dictare sentencia condenando a la Administración a satisfacer daños y perjuicios, el Tribunal no podrá despachar mandamiento de ejecución ni dictar providencia de embargo contra los bienes, rentas y caudales de las Entidades locales. La ejecución de dichos fallos corresponderá exclusivamente a la propia Corporación, con arreglo a las disposiciones de la Ley de lo Contencioso-administrativo».

Se fijan también en el párrafo tercero del repetido artículo 661 las normas de procedencia conforme a las cuales han de actuar las Corporaciones locales para ejecutar la resolución, y al efecto señala las siguientes:

a) *Habilitación del crédito preciso.*

En términos generales será precisa la habilitación de crédito, ya que no habrá consignación en Presupuestos para satisfacer aquella obligación dineraria impuesta a la Corporación. Y como quiera que, según se establece en el artículo 709 de la Ley de Régimen local, serán nulos los acuerdos que habiliten gastos que no tengan consignación en Presupuestos, lo cual está en re-

lación con el artículo 691, el cual establece que cuando deba hacerse algún gasto para el cual no exista consignación en Presupuestos o sea insuficiente, la Corporación podrá acordar en el primer caso una habilitación de crédito y en el segundo un suplemento, debiendo acreditarse en el expediente la necesidad y urgencia de la concesión, declarando en otros lugares la responsabilidad del Ordenador de pagos y del Interventor que no se opongá, he aquí que resulta necesaria tal habilitación para satisfacer las cantidades que suponga el cumplimiento de la resolución administrativa o judicial.

b) *Plazo para iniciar el expediente de habilitación.*

Se fija a la Corporación obligada el plazo de un mes para *iniciar* el expediente de habilitación de crédito. Este plazo se comenzará a contar desde la notificación de la resolución administrativa o judicial.

La tramitación del expediente se proseguirá normalmente, debiendo procurarse que no sufra retrasos indebidos, pues ello podría dar lugar a que interviniera el órgano administrativo o judicial que declaró la obligación, e incluso a la exigencia de las responsabilidades correspondientes a quienes fueran los causantes de la demora injustificada.

c) *Posibilidad de dividir el pago.*

Puede suceder que las cantidades a que venga obligada la Corporación a consecuencia de la sentencia o de la resolución administrativa sean de tal magnitud, en proporción con sus posibilidades, que no puede de ninguna manera caber en su Presupuesto una habilitación de crédito como la que es preciso para ejecutar la resolución de la que dimanán tales obligaciones dinerarias. ¿Qué hacer en tal situación extraordinaria?

La Corporación vendrá obligada a adoptar acuerdo en el que, fundamentando la decisión que se ve obligada a tomar, con exposición detallada de las razones que invoca, declare que ejecu-

ta la resolución y que, por las circunstancias que especificará, se encuentra en la necesidad de repartir en las anualidades que señale (con un máximo de cinco) las obligaciones que se deriven de la ejecución de la sentencia o resolución administrativa, y que a tal efecto se incluirán los créditos oportunos en los Presupuestos siguientes.

Este acuerdo debe ser puesto en conocimiento de la Autoridad administrativa o judicial que dictó la resolución a ejecutar, como así bien será notificado al interesado.

Parece de razón que estas cantidades devenguen intereses al tipo legal en favor del titular del crédito, y es casi seguro que el Tribunal u órgano administrativo que dictó la resolución lo acuerden así a instancia del interesado, en el supuesto que se acepte el pago fraccionado, pues cabe que tanto el acreedor como el Tribunal se opongan a tal aplazamiento por estimar que no se dan las circunstancias extraordinarias a que alude el artículo 661. Y en tal caso, ¿quién resolvería la discrepancia? No lo consigna la Ley, pero parece que podría ser el Ministro de la Gobernación, previo informe del Servicio Nacional de Inspección y Asesoramiento de las Corporaciones locales, que tiene los suficientes medios para puntualizar si se daban o no las circunstancias extraordinarias alegadas.

*Tercero. Ninguna Autoridad u órgano, sea judicial o administrativo, puede embargar ni ejecutar bienes de las Corporaciones locales.*

El precepto contenido en el párrafo segundo del artículo 661 es categórico: «*Ninguna Autoridad ni Tribunal podrá despachar mandamiento de ejecución ni dictar providencia de embargo contra los bienes, rentas y créditos de las Corporaciones locales*». Y en el mismo sentido, el párrafo primero del mencionado artículo establece: «*Las deudas que contraigan las Corporaciones locales no podrán ser exigidas por el procedimiento de apremio*».

Es tan claro y terminante el precepto, que no cabe entrar en interpretaciones ni distingos de ninguna clase: cualquiera sea la naturaleza de los bienes y créditos a que afecte la resolución

administrativa o la sentencia judicial; cualquiera sea la finalidad y destino de los mismos, no se puede poner en marcha el procedimiento de apremio contra la Administración local. Ningún Juez o Tribunal ni ninguna Autoridad administrativa podrá despachar mandamiento de ejecución ni tratar de embargar bienes, rentas o créditos de las Corporaciones locales (1).

---

(1) Recientemente, el Decreto de 22 de octubre de 1959, acordado en Consejo de Ministros previo dictamen del Consejo de Estado, resolvió la competencia surgida entre el Gobernador civil de Badajoz y la Magistratura de Trabajo de la misma Provincia, en sentido favorable al Gobernador, quien mantenía que la Magistratura de Trabajo no podía seguir procedimiento de apremio para cobrar de un Ayuntamiento los débitos que éste pudiera tener en materia laboral.

Al efecto, se apoya la resolución del Consejo de Ministros en los siguientes considerandos:

«Considerando que el precepto fundamental a tener en cuenta en esta materia es el artículo seiscientos sesenta y uno del texto refundido de la Ley de Régimen local, según el cual corresponde exclusivamente a las propias Corporaciones locales el cumplimiento de las resoluciones de todas clases, incluso procedentes de Tribunales, de las que se derivan responsabilidades y obligaciones económicas a cargo de las Haciendas locales, con las excepciones que el propio texto puntualiza, ninguna de las cuales es aplicable en el presente caso, por lo que, en principio, y en aplicación de tal texto de carácter general, es manifiesto que la Magistratura de Trabajo de Badajoz no puede dirigir la vía de apremio contra el Ayuntamiento de Granja de Torrehermosa.

Considerando que dicho precepto no se encuentra enervado por las disposiciones invocadas por la referida Magistratura de Trabajo, ya que todas ellas, salvo el artículo quinto de la Ley de Contrato de Trabajo, se limitan a establecer la competencia de la Magistratura para la exacción por vía de apremio de las cuotas debidas por Seguros sociales o Mutualismo laboral, preceptos que tienen carácter general y que no pueden pretender ser aplicados frente a un precepto específico, como el contenido en el artículo seiscientos sesenta y uno de la Ley de Régimen local, que impide la aplicación de la vía de apremio a las Corporaciones locales.

Considerando que, si bien es cierto que el artículo quinto de la Ley de Contrato de Trabajo establece la equiparación de los Ayuntamientos a los restantes patronos en materia de cumplimiento de sus deberes sociales, no es menos cierto que de dicha equiparación legal no puede deducirse que quede enervado el precepto legal contenido en el artículo seiscientos sesenta y uno de la Ley de Régimen local, de una parte, porque por ser esta última disposición de fecha posterior a la primera, si ello fuese necesario, habría de entenderse limitada aquella equiparación a los casos no previstos en el artículo seiscientos sesenta y uno de la Ley de Régimen local, en que claramente se niega tal equiparación, y de otra, la más fundamentalmente, porque la equiparación de referencia es asimismo un precepto de carácter general que no puede prevalecer sobre el texto espe-

Una excepción a este precepto general se consigna en el mismo artículo 661 respecto a «los créditos liquidados en favor de la Hacienda pública y de los asegurados con prenda o hipoteca», pues en estos casos «se tramitarán en la forma que determina el vigente Estatuto de Recaudación de 29 de diciembre de 1948».

La redacción de este último precepto no es muy afortunada, resultando bastante confuso y originando dudas de interpretación. El artículo 114 del Estatuto de Recaudación actualmente vigente, de 19 de diciembre de 1948 (artículo que se halla bajo el epígrafe de «Débitos de Diputaciones y Ayuntamientos»), dice que, cuando se trate de certificaciones expedidas contra Diputaciones y Ayuntamientos por débitos liquidados a favor de la Hacienda, el procedimiento será el que allí se establece, y que en síntesis es el siguiente:

a) Se requerirá por el Tesorero de Hacienda (¿por qué no el Delegado?) al Presidente de la Corporación deudora a que realice el pago del débito en el plazo de ocho días, pues de otro modo incurrirá en el 5 por 100 de recargo.

b) Si la Corporación no hace efectiva la cantidad, se procederá a dar ejecución al acto liquidatorio de la Hacienda del Estado, utilizando al efecto el sistema de compensación a que se refiere el artículo 1.195 y siguientes del Código civil, si ello fuera posible.

c) En el caso de que no se hubiera podido cobrar por el sistema de compensación, se expedirá la certificación de descubierto con el 5 por 100 de recargo y se embargará el 15 por 100 del importe de todos los ingresos que se realicen en las arcas de la Administración local deudora, de cualquier clase que sean, para lo que se notificará dicha resolución al Presidente de la Corporación.

---

cialísimo y concreto contenido en el artículo seiscientos sesenta y uno, tan repetidamente citado.

Considerando por lo expuesto que la Magistratura de Trabajo de Badajoz es competente para dirigir la vía de apremio contra el Ayuntamiento de Granja de Torrehermosa».

d) Los Depositarios de las Corporaciones locales quedan sujetos a la obligación de retener dicho 15 por 100 y hacer el ingreso de las cantidades que se vayan recaudando en las arcas del Tesoro hasta extinguir el importe del débito y el recargo de apremio.

Además se establecen una serie de normas precautorias, y se consignan responsabilidades para los que intervengan como Depositarios y Ordenadores de pago en el caso de que no cumplan aquellas normas.

Aunque el procedimiento expuesto se quiera fundamentar en el interés público y en la necesidad de obtener a su tiempo los créditos liquidados en favor de la Hacienda pública del Estado, no deja de ser un procedimiento inadecuado y desmedido, que se funda en la ley del más fuerte, y da totalmente de lado el que las Corporaciones locales son Administración pública, sometién-dolas casi al mismo trato que a los deudores particulares. Tal procedimiento recaudatorio tampoco se cohonesto con el que se ha estimado conveniente y razonable en relación con la ejecución de sentencias. Y aún cabría hacer la siguiente pregunta: ¿por qué no se acepta un sistema de procedimiento recaudatorio similar, recíproco, para los créditos que tenga la Administración pública local contra la Administración pública general? ¿Es que no valen los mismos argumentos respecto de ambas esferas de Administración, constituídas para prestar servicios públicos?

Cuarto. *Las Corporaciones locales están exceptuadas de prestar cauciones y hacer depósitos ante toda clase de Tribunales y Autoridades administrativas.*

Viene a ser esto una especie de corolario consecuencia de lo antes dicho. Si las resoluciones de los Tribunales y Autoridades que supongan obligaciones económicas para las Corporaciones han de llevarse a ejecución por las mismas Corporaciones locales, ateniéndose al procedimiento de habilitación del crédito necesario, por cuanto la propia Ley les prohíbe disponer gasto alguno sin expresa y concreta consignación en Presupuestos, sería absurdo que fueran obligadas por aquellos Tribunales y Autoridades a prestar cauciones o a constituir depó-

sitos para los que, en la mayor parte de los casos, no existe consignación en Presupuesto. Claro que existe una razón aún más profunda para esta disposición. Las Corporaciones locales forman parte de la Administración pública, con el carácter de permanencia y responsabilidad que en ella se da. Por ello, sería absurdo que otros órganos de la misma Administración pública exigiesen una garantía, una caución, a aquellos otros órganos, las Corporaciones locales, para dar trámite a un recurso, o a una actuación administrativa cualquiera. La obligación económica que en definitiva pueda señalarse a la Administración pública local se halla suficientemente asegurada, y serán los mismos órganos de la Administración responsables, los que han de llevar a cabo por sí la ejecución de la obligación liquidada.

Si en la ejecución de la sentencia de un Tribunal o de la resolución de otro órgano administrativo, el legislador ha querido que sea la misma Administración obligada por la decisión jurisdiccional o administrativa la que le dé ejecución y cumplimiento, ¿cómo puede razonablemente pensarse que le hubiera sustraído tal facultad cuando se trate de una medida provisional, mera medida cautelar de protección jurídica, en la que, sin embargo, pueden darse situaciones de mayor onerosidad, por la cuantía y por el plazo, que en la ejecución de muchas sentencias y resoluciones definitivas?

El precepto contenido en el párrafo 4.º del artículo 661 de la Ley consigna de modo general y categórico: «*Las Corporaciones locales estarán exceptuadas de la prestación de cauciones, fianzas o depósitos ante Tribunales de cualquier jurisdicción u organismos de la Administración*».

En consecuencia de tan categórico precepto se hallan exceptuadas las Corporaciones locales de tener que hacer los depósitos establecidos con carácter general para poder apelar, y de los que exijan los organismos del Estado para llevar a cabo determinadas actividades, y de las fianzas y cauciones que puedan exigirse como medidas cautelares para asegurar la eficacia de una decisión jurisdiccional o administrativa, y, en fin, de

todo aquello que tenga el carácter de depósito, fianza o medida cautelar.

Se tratan a seguido algunos de los casos que pueden dar origen a dudas:

a) *Consignación de las cantidades a que ascienda la condena de la Magistratura de Trabajo para acudir a la casación en el procedimiento laboral.*

El artículo 167 del Texto refundido para el procedimiento laboral, aprobado por Decreto de 4 de julio de 1958, dice así: «Cuando se trate de sentencia condenatoria al pago de cantidad, será indispensable la consignación del importe a que ascienda la condena en la cuenta corriente sobre anticipos reintegrables que la Magistratura tiene abierta en el Banco de España o en sus sucursales, incrementada en un 20 por 100, debiendo el recurrente presentar ante la Magistratura el resguardo acreditativo de aquella consignación, acordando el Magistrado que por el Secretario se testimonie en autos, conservando bajo su custodia el resguardo original.

Se dará recibo al interesado o a su defensor de la presentación del escrito y de la consignación, en su caso.

La consignación a que se refiere el presente artículo deberá efectuarse dentro del mismo plazo señalado en el artículo anterior».

A su vez el 168 dispone: «En materia de accidentes del trabajo que den lugar a la percepción de rentas, el capital que, según el artículo anterior, debe consignarse para poder recurrir, será ingresado en la Caja Nacional o en cualquiera de sus Delegaciones del Instituto Nacional de Previsión, con el fin de constituir la renta declarada en el fallo y abonarla a los beneficiarios durante la sustanciación del recurso, presentando a la Magistratura el recurrente el oportuno resguardo, que se testimoniará en autos, quedando bajo la custodia del Secretario. En este caso no será necesario consignar el 20 por 100 de incremento a que se refiere el artículo anterior.

En el supuesto a que se refiere el párrafo anterior, y preparado el recurso dentro del plazo a que se refiere el artículo 166,

la Magistratura dictará providencia, fijando al recurrente el plazo de quince días, a partir de la notificación de la misma, para que haga la consignación requerida en la Caja Nacional o en cualquiera de sus Delegaciones».

Aun cuando es posterior este Texto refundido al que aprobó la Ley de Régimen local de 24 de junio de 1955, en nada se invalida lo dispuesto en el artículo 661 de ésta, que se comenta, y ello:

1.º Porque las disposiciones del Decreto de 4 de julio de 1958 tienen un carácter general, sin que se deroguen de modo expreso especiales normas de excepción contenidas en otros preceptos de igual rango jurídico, como es la Ley de Régimen local.

2.º Porque no se dan en cuanto a las Corporaciones locales, Administración pública, los supuestos de medida cautelar y de seguridad que fundamentan los preceptos de la Ley del procedimiento laboral.

3.º Porque su cumplimiento implicaría, en la mayor parte de los casos, una conculcación por parte de las Corporaciones locales de preceptos fundamentales de su organización y funcionamiento en garantía del público interés, preceptos que les prohíben ordenar ningún pago sin la correspondiente consignación en Presupuestos, exigiéndoles, caso de no tener consignación, una tramitación de los expedientes de habilitación que no puede por menos de ser cumplida sin incurrir en responsabilidad.

Y es de razón interpretar los textos legales sin antinomias, pues sería absurdo suponer que el legislador pueda querer obligar a una Autoridad a realizar algo que le prohíbe expresamente su ley específica. El precepto específico de exención para las Corporaciones locales contenido en el artículo 661 no se contrapone al texto general del Decreto de 4 de julio de 1958. Es una excepción a dicho precepto general. No existe antinomia alguna entre ellos.

b) *Medidas cautelares que en las apelaciones puede adoptar la Sala correspondiente de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo para asegurar la ejecución de las sentencias.*

Las facultades que al efecto tiene la Sala, a instancias del interesado, según lo que establece el artículo 96 de la Ley de lo Contencioso, no pueden por menos de acomodarse a las disposiciones de la Ley de Régimen local, cuando se trate de una Diputación o Ayuntamiento. De manera que si, en términos generales, el Tribunal tiene facultad para adoptar las medidas de seguridad que estime oportunas en orden al cumplimiento de la sentencia, no puede obligar a las Corporaciones locales a prestar caución alguna ante aquél, ya que de modo especial vienen exoneradas de ello por el artículo 661.

Puede ocurrir que solicitada una caución concreta de cantidad por el interesado, la Sala sin más lo acepte, y disponga que el Ayuntamiento o Diputación que toma parte en el proceso haga efectiva en el plazo perentorio de pocos días una elevada cantidad, ¿vendrá obligada la Corporación? No. Y ello por cuanto queda dicho en este apartado y el anterior. Y aún puede añadirse otra consideración que refuerza esta posición. Si, como establece la propia Ley de lo Contencioso en su artículo 103, la ejecución de las sentencias corresponde al órgano que hubiere dictado el acto objeto del recurso; y si, como a su vez consigna el artículo 108, en el caso de que la Administración fuere condenada al pago de cantidad líquida, *ha de acordarlo y verificarlo en la forma y dentro de los límites que permitan los Presupuestos y determinen las disposiciones referentes al pago de las obligaciones y deudas del Estado, Provincia o Municipio*, ¿es de razón suponer que el legislador quiere que rijan tales disposiciones especiales cuando se trata de asegurar la ejecución de la declaración definitiva, completa, la voluntad del Tribunal y no lo va a querer cuando se trata de una manifestación incidental, provisional, para asegurar transitoriamente la hipotética resolución condenatoria? Sería incongruente, irracional el suponerlo.

c) *Previo pago de la cantidad controvertida para recurrir en vía contenciosa.*

El artículo 57 de la Ley de 24 de diciembre de 1957 establece que al escrito interponiendo el recurso contencioso-administra-

tivo se acompañarán los documentos siguientes: «c) El documento acreditativo del pago en las Cajas del Tesoro público o de las Corporaciones locales, en los asuntos sobre contribuciones, impuestos, arbitrios, multas y demás rentas públicas y créditos definitivamente liquidados en favor de la Hacienda, en los casos en que proceda con arreglo a las leyes, excepto en el supuesto previsto en el artículo 132, párrafo 2, y cuando el pago se hubiere hecho durante el curso del procedimiento administrativo y en él constare el documento que lo justifique, en cuyo caso se manifestará así en el escrito de interposición».

Mucho se ha escrito sobre si el principio de «*solve et repete*» se ajusta a elementales principios de equidad y buena administración, en la que no puede por menos de ser considerado el administrado. Indudablemente hay razones de orden práctico que abonan el que los ingresos públicos, que son precisos para hacer frente sin demora a los gastos públicos, no se supediten a la resolución de las reclamaciones que contra los actos liquidatorios puedan establecerse por los obligados al pago. Pero tal vez se va demasiado lejos al exigir, como «*conditio sine qua non*», para poder ejercitar la acción contencioso-administrativa, se exija el comprobante del ingreso en las arcas públicas de la cantidad a que alcanza la liquidación reclamada, pues casi el mismo resultado práctico podría conseguirse con independizar la acción administrativa para la cobranza y la acción del particular para recurrir, no exigiendo ésta el pago, pero dejando a la Administración las manos libres para proseguir el procedimiento recaudatorio, aunque se hubiera interpuesto recurso contra el acto de liquidación.

Pero la verdad es que se exige, de modo general, absoluto, sin excepción alguna, el cumplimiento de aquel requisito. Si no se cumple habrá de declarar el Tribunal la inadmisibilidad del recurso.

¿Esto ha de ser de aplicación a las Corporaciones locales cuando reclamen contra liquidaciones de la Hacienda del Estado? Pues parece que sí.

Ni la obligación de que pudiera equipararse a una medida

cautelar, o de que las Corporaciones locales tienen un procedimiento especial para que la Hacienda pública practique la liquidación de sus débitos, tendrá eficacia frente a tan absoluto y concreto precepto.

Por ello, y en tanto no se produzca una declaración del Tribunal Supremo considerando exoneradas a las Corporaciones locales de esta condición, o así se establezca por disposición de suficiente rango, debe presentarse el documento de haber ingresado (no basta con el depósito) en las arcas del Tesoro el importe de la liquidación que se reclama.

d) *Depósitos y fianzas en los casos de que las Corporaciones locales se hagan cargo de la ejecución de obras municipales que lleven a cabo los Ministerios (aguas, escuelas, viviendas, etcétera).*

Con frecuencia ocurre que los Ayuntamientos se hacen cargo de la ejecución de una obra, como si fueran verdaderos contratistas. Tal sucede, por ejemplo, con las subastas de obras de captación, conducción y distribución de aguas potables a los pueblos que el Ministerio de Obras Públicas lleva a cabo, aunque la aportación del Estado sea en cuantía muy inferior a la que corre por cuenta del Ayuntamiento.

Las Corporaciones, ante el temor de que no haya licitadores, acuciadas por la urgencia del problema y en evitación de que se demore meses y años la ejecución de obras de tanto interés para el vecindario, se presentan como licitadoras y se obligan a ejecutar la obra y cumplir el pliego de condiciones, que es ley en la subasta.

En dicho pliego se consigna que el licitador hará un depósito o fianza provisional y que el adjudicatario constituirá una determinada fianza definitiva. ¿Quedará exonerada la Corporación municipal de esta obligación?

En una interpretación meramente literal del pliego de condiciones parece que la contestación ha de ser en el sentido de que si el pliego de condiciones es ley para las partes contratantes, la Corporación vendrá obligada a constituir las fianzas, puesto que a ello se obligó.

Ahora bien; si se tiene en cuenta la naturaleza y finalidad de las fianzas que se consignan en los pliegos de condiciones, y la exoneración que con carácter general otorga el artículo 661 de la Ley de Régimen local a las Corporaciones locales respecto a toda clase de depósitos, fianzas o medidas cautelares de todo orden, como parte que son de la Administración pública en la esfera local, bien puede afirmarse que debe prevalecer esta exoneración y que las Corporaciones deben mantener este punto de vista cuando se presente la ocasión que se contempla. Es tan razonable la exoneración de constituir fianzas en tales casos que los centros ministeriales correspondientes habrán de resolver favorablemente la cuestión.

\* \* \*

Con lo expuesto bien se echa de ver la trascendencia que para las Corporaciones locales tienen los preceptos contenidos en el artículo 661. La directriz en el mismo marcada viene a poner en órbita legal lo que desde el punto de vista doctrinal no ofrece duda alguna: que la Administración local es una parte de la Administración pública, y que como tal debe ser considerada tanto en sus relaciones con la Administración general del Estado como con los Tribunales de Justicia.

A las Diputaciones y Ayuntamientos toca ahora hacer que este precepto legal se cumpla en cuantos casos sea preciso, utilizando todos los medios que la Ley pone a su alcance para ello. Sólo así se conseguirá que tan magníficas disposiciones no queden como letra muerta.