

Consulta

Don V. A., jefe de la recaudación de arbitrios de M., fué designado para tal cargo en escritura pública, uno de cuyos artículos establece: «En período ejecutivo, además del tanto por ciento que le abona el Ayuntamiento por la cobranza, tendrá derecho a percibir del contribuyente los recargos establecidos por la respectiva Instrucción.»

Anunciado el cobro del primer trimestre del ejercicio semestral de 1926 con arreglo al Real decreto-ley de reorganización de servicios de Hacienda de 2 de Marzo de 1926 (*Gaceta* del 3), han surgido dudas acerca de si aquél es aplicable o no a los Ayuntamientos, y en caso afirmativo si se ha de cobrar el recargo de 15 por 100 como anteriormente o el 20 por 100, esto es, si los expedientes colectivos deben continuarse tramitando en la forma establecida, decretando el alcalde el primer grado de apremio y el jefe de recaudación el segundo, con el 5 por 100 y el 10 por 100, respectivamente, y hacer el anuncio del cobro sólo por el plazo de treinta días, o, por el contrario, ha de atenerse el recaudador al Real decreto, cobrando el 20 por 100 e ingresando el 5 por 100 de las cuotas en el Ayuntamiento.

DICTAMEN

Los datos consignados en la consulta son muy someros: no consta si el recaudador ha sido nombrado antes o después del Estatuto municipal, ni el carácter de su función, es decir, si es un arrendatario de las contribuciones o si es recaudador y agente nombrado por el Ayuntamiento mediante fianza, o si se trata de un caso de gestión

directa por el Ayuntamiento con prestación de fianza por el gestor, conforme autoriza el artículo 553 del Estatuto municipal y el 78 del Reglamento de la Hacienda municipal; cada una de estas situaciones puede tener eficacia en sentido distinto. No consta tampoco la escritura íntegra de designación, sino una sola cláusula, insuficiente para decidir por sí sola las cuestiones que se presenten, aunque desde luego es importante.

Contestamos, pues, la consulta con las salvedades consiguientes por falta de datos.

Creemos que la cuestión fundamental la resuelven de un modo categórico los artículos 562 y 564 del Estatuto municipal en relación al 7.º de la ley de Contabilidad de 1 de Julio de 1911 y el 75 del Reglamento de la Hacienda municipal. Dispone el primero que las disposiciones que regulan las contribuciones e impuestos del Estado serán aplicables a las exacciones municipales, *no pudiendo los Ayuntamientos dictar reglas sobre los trámites y recargos de los procedimientos recaudatorios*, y las facultades de los agentes recaudatorios ejecutivos que excedan en rigor o amplíen la competencia de las que se hallen establecidas a favor de la Hacienda del Estado. El segundo, en relación a la ley de Contabilidad, declara que es aplicable para la cobranza de las contribuciones y arbitrios los procedimientos de cobranza del Estado, los cuales tienen carácter administrativo y se ejecutarán por los agentes de la Administración *en la forma que las leyes y Reglamentos fiscales determinen*. Y el último previene que los Ayuntamientos de capitales de provincia (como lo es M.) y los de más de 100.000 habitantes usarán para el cobro de sus arbitrios el mismo procedimiento que tenga establecido el Tesoro público para el percibo de sus contribuciones directas.

Es, pues, indudable que el procedimiento recaudatorio de los Ayuntamientos se ha de ajustar al que tiene establecido el Estado, en general y salvo precepto expreso del propio Estatuto municipal. No pueden los Ayuntamientos, según dispone terminantemente éste, modificar ni aun con relación a sus servicios los trámites ni los recargos establecidos por el Estado en su Instrucción de apremios. Es notorio que el Estado puede modificar ésta, y de ahí surge la cuestión principal de que nos hemos de ocupar, a saber: ¿Obligarán a los Ayuntamientos, desde luego, las modificaciones que acuerde el Estado en sus procedimientos de apremio, o, por el con-

trario, los Ayuntamientos habrán de atenerse y sujetarse siempre a la Instrucción que regía y que en parte sigue rigiendo cuando se dictó el Estatuto?

Ante todo es de notar que los preceptos de los artículos 562 y 564 del Estatuto municipal no son una novedad absoluta, pues en la antigua ley Municipal de 1877 estaban contenidas disposiciones análogas en los artículos 132 y 152, según los cuales los Ayuntamientos habían de aplicar para recaudar sus arbitrios los medios de apremio que la legislación tenía establecidos en favor del Estado, y había de estimarse siempre como vigente la ley de Contabilidad del Estado (que regula el procedimiento de apremio) en lo no proveído por la Municipal. Y estos preceptos nunca se interpretaron en sentido de que continuase en vigor simple para los Ayuntamientos la antigua Instrucción de apremios de 1869, vigente cuando se promulgó la ley Municipal de 1877, sino que, al contrario, se fueron aplicando sucesivamente las posteriores de 1888 y 26 de Abril de 1900, hoy en vigor, a medida que fueron promulgadas. Y el Real decreto de 31 de Diciembre de 1902 dictado para adaptar la Instrucción última a la administración municipal declara en su artículo 4.º que el embargo de bienes se hará con arreglo a los preceptos de la Instrucción *o los que en lo sucesivo se establezcan*, precepto que ha de aplicarse en casos análogos. Las dos disposiciones citadas del Estatuto municipal hacen relación en general al procedimiento establecido por el Tesoro público, sin que mencionen una Instrucción especial, sino que aluden a la que regule los trámites y recargos del Estado, cualquiera que sea, bien la actual, bien la que la sustituya, y por lo tanto, lógicamente, cualquier modificación que el Estado verifique en el procedimiento recaudatorio directo registrá forzosamente, a virtud de esos preceptos, para los Ayuntamientos.

Pero aunque el Estatuto mencionara concretamente una Instrucción determinada por su fecha, aun en ese caso habían de regir para los Ayuntamientos las modificaciones que en ella introdujera el Estado. Y la razón es bien obvia: la referencia a una ley es en el supuesto de que está viva; si se modifica o se deroga carece de virtualidad para obligar y la referencia caería en el vacío. Sería absurdo que se pretendiese aplicar un texto antiguo derogado sólo por el hecho de que una disposición aludiese a él cuando estuvo en vigor. Las leyes, según el artículo 5.º del Código civil, se derogan por

otras posteriores, y lo mismo ocurre con las disposiciones administrativas ; derogada una de ellas por otra nueva, no cabe ya su aplicación, ni en todo ni en parte. Las leyes aclaratorias, según sentencia del Tribunal Supremo de 1 de Marzo de 1881, forman parte de las aclaradas, y se entienden publicadas cuando ellas, y por tanto derogadas al mismo tiempo. Al desaparecer una ley viva, la citación ha de entenderse referida a la que la sustituya.

Se enlaza esta materia con la de la derogación y abrogación de la ley : Derogación es la revocación expresa de ésta por otra disposición del propio orden y del mismo legislador ; abrogación es la revocación tácita por otra ley que contradice la primitiva ; la derogación expresa puede ser especial si se hace mencionando la ley derogada o general referente a las leyes contrarias de los preceptos de la de que se trate, siendo esta forma inútil, pues aun sin tal declaración quedan derogadas. Es de notar que, según regla de hermenéutica legal, la ley general sólo deroga la ley general opuesta a ella, aunque omita algún precepto engranado en el conjunto general del sistema derogado ; pero las leyes especiales o privativas de persona determinada no pueden ser derogadas por leyes generales, sino por otra ley especial. Se podrían citar varios ejemplos, como la Real orden de 23 de Marzo de 1871, referente a Aranceles, el Real decreto-sentencia de Septiembre de 1888 que declaró subsistente la exención otorgada a una Compañía de ferrocarriles en su concesión, no obstante las leyes de Presupuestos que habían derogado en general el privilegio de que aquélla disfrutaba, y varias Reales órdenes de Hacienda declarando exentos del impuesto del Timbre y del de Derechos reales a los Sindicatos agrícolas, no obstante los preceptos generales de ambos impuestos, por tener aquéllos privilegio y ley especial, según la de 28 de Enero de 1906. Estas disposiciones estatutarias demuestran de una manera palmaria que los Ayuntamientos se han de sujetar para la exacción de sus arbitrios a la Instrucción de recaudación y apremio del Estado, y las razones alegadas acreditan, a nuestro juicio, que aquéllos han de acomodarse a las alteraciones que el Estado haga en la referida Instrucción o a otra nueva que promulgue, no pudiendo en modo alguno quedar ésta anquilosada y como un cuerpo de disposiciones inmutables y especiales para los Ayuntamientos, aunque el Estado modifique su sistema de apremio.

Dictado, pues, el decreto-ley de carácter fiscal de 2 de Marzo de 1926, ha de aplicarse a los Ayuntamientos en la parte referente a la recaudación y apremio de sus arbitrios, que es de lo que ahora nos ocupamos. Así, pues, según la base 9.^a del artículo 3.º de este decreto, el período voluntario de cobranza comenzará el día primero del segundo mes del trimestre y termina el 15 del mes siguiente, cobrándose a domicilio los primeros treinta días y en cada zona recaudatoria los quince siguientes; en los anuncios de cobro voluntario se hará constar que si transcurre el día 15 del tercer mes sin pagar se incurre en apremio sin nueva notificación ni requerimiento; que si se paga en los diez días últimos de dicho mes se abona el 10 por 100 de recargo, que se eleva automáticamente al 20 por 100 el primero del trimestre siguiente; que el apremio (base 11) consta de un solo grado, que será de 10 por 100 si se abona en el plazo expresado en la oficina recaudadora, aumentado en otro 10 por 100 desde el primer día del trimestre siguiente; del primer recargo corresponde al Tesoro (es decir, al Ayuntamiento) el 5 por 100 de los débitos, y el otro 5 por 100 al recaudador, y el segundo recargo del 10 por 100, siempre al recaudador.

Determinada la aplicación de estos preceptos a los Ayuntamientos, son tan claros que no creemos sea preciso más que su exposición para contestar a la pregunta que se hace en la consulta.

Los preceptos de la Instrucción de apremios de 1900 (artículos 47, 66, 71 y otros) están abrogados, según la doctrina expuesta por el decreto-ley, y éste es el único aplicable tanto para el Ayuntamiento como para el Estado. El período, pues, de recaudación voluntaria es de cuarenta y cinco días. No hay primero ni segundo grado de apremio, sino uno solo, y el contribuyente que deja por satisfacer sus recibos el 15 del tercer mes del trimestre incurre en apremio sin más notificación ni requerimiento, debiendo advertirlo únicamente al empezar la recaudación voluntaria; el apremio comienza con la autorización del alcalde para penetrar en el domicilio de los deudores. Finalmente, estimamos que el recaudador tiene derecho a cobrar el 15 por 100, o sea el 5 por 100 de los débitos en el primer recargo y el 10 por 100 de los débitos en el segundo, sin que, no obstante la cláusula que se transcribe, tenga aquél el derecho a cobrar el 20 por 100 establecido en el decreto-ley. Y la razón, a nuestro juicio bien clara, es que, según el artículo 47 de la Instrucción de apremios,

tanto el recargo del 5 por 100 como el del 10 por 100 del primero y segundo grado de apremio correspondía percibirlo al encargado del procedimiento, y a eso alude al parecer la cláusula que se transcribe en la consulta ; pero aumentado en el decreto-ley ese recargo en otro 5 por 100 de los débitos con la prescripción de que ha de ser para el Tesoro (aquí para el Ayuntamiento), no puede ni debe comprenderse tal precepto como un beneficio para el recaudador mientras que no constase expresamente que tal había sido la intención del Ayuntamiento, y aquí no consta tal cosa, y aun en ese supuesto—que no se da—cabría discutir la legalidad. A falta de pacto expreso, y dada la relación del artículo 47 de la Instrucción con la cláusula copiada, hay que atenerse a la orden precisa y terminante del decreto-ley, que no atribuye ese 5 por 100 al recaudador, sino al Ayuntamiento ; el recaudador sigue cobrando lo que cobraba, y del mismo modo que no podrían disminuirse sus emolumentos y tendría derecho a rescindir el contrato si contra su voluntad se hiciera una baja del tanto por ciento en que consista su premio, no tiene derecho a aumentarlos sin el asentimiento del Ayuntamiento, aunque una ley los hubiera aumentado—que en realidad no los ha aumentado para él, sino para el Ayuntamiento—. Aplicando también la doctrina expuesta subsistiría su privilegio contractual aunque una ley general hubiera querido privarle de él ; pero, del mismo modo, él no puede aumentar su derecho privilegiado amparándose en una disposición general que aumenta el tanto por 100 del apremio no para él, sino para el Ayuntamiento, continuando aquél en idéntica situación.

Sostenemos, pues, que el decreto-ley es aplicable en el punto consultado a los Ayuntamientos y en especial al de M. en el caso consultado, y que el recaudador se ha de atener a sus preceptos, percibiendo, no obstante, nada más que el 15 por 100 del apremio y no el 5 por 100 de nueva creación de dicha disposición, porque ésta no se lo da y su pacto contractual no se lo atribuye.

Madrid, a 30 de Septiembre de 1926.