

HACIENDAS LOCALES

DESDE hace más de un siglo, constituye el problema de las Haciendas locales y del desenvolvimiento económico de los Ayuntamientos uno de los temas de mayor interés para tratadistas de Derecho Administrativo, gobernantes y legisladores. Las soluciones embrionarias de la Ley de 2 de octubre de 1877 se vieron rápidamente desbordadas por el crecimiento de las Corporaciones municipales y por el desarrollo de los servicios y obras municipales. Vino a empeorar la situación la campaña de supresión del impuesto de consumos, inspirada más en fines políticos que en postulados doctrinales y científicos, pues si eran arcaicas, molestas e inoportunas esas "fronteras" municipales bordeadas de casetas y resguardos y defendidas por hombres hostiles, que, armados de pinchos, ponían trabas al tránsito de personas y al tráfico del comercio, no hubiera sido difícil modificar el sistema, conservando el impuesto que constituía la base económica de la mayoría de los Ayuntamientos.

No se quiso, o no se supo, sin embargo, buscar la fórmula de modificación del impuesto, y se llegó a la supresión, entre gritos, revueltas y algaradas, con el acompañamiento de rotura de cristales y de desperfectos en los edificios urbanos, que eran los argumentos, por desgracia, usuales en la época, para obtener de un débil Poder público las reformas legislativas.

Los substitutivos fueron tan inoperantes e ineficaces como era de esperar, pues poco rendimiento podía obtenerse en Ayuntamientos casi rurales de los arbitrios sobre solares, billetes de espectáculos, sobre consumo de gas y electricidad, y sobre los inquilinatos, que con el repartimiento general, tan fácil al abuso, eran los principales recursos que otorgaba la Ley de 12 de junio de 1911.

El Estatuto municipal estableció un ordenamiento económico sistemático y bien meditado, que ofrecía soluciones eficaces del problema; pero dicho texto legal sufrió pronto los embates más rudos por parte de quienes, siendo incapaces de toda labor constructiva, no se resignaban a aceptar el éxito pleno y ruidoso de D. José Calvo Sotelo.

Ya el protomártir de la Cruzada Nacional parecía prever las campañas futuras, cuando, en el preámbulo del Estatuto, decía: "Estudiada con cariño y meditada con serenidad, pone el Gobierno en esta obra todos sus fervores y las más grandes esperanzas, y con ella inicia la de reconstrucción política que ha de seguir al período de desmoronamiento. Incumbe ahora a los ciudadanos realizar la segunda parte, acogiendo efusivamente la reforma, que fructificará si ellos saben ampararla contra la picardía, aplicarla sin desmayo y defenderla de los ultrajes que directa o encubiertamente traten de inferirla los intereses creados".

Desgraciadamente, la picardía, la falta de decisión y los intereses creados, que se presentían, ejercieron su labor demoledora y frustraron los mejores frutos de la obra.

Toda la furia desatada contra el Estatuto no fué bastante a conseguir la anulación de su parte económica, y las Cortes republicanas, que votaron la Ley de 1935, tuvieron que confesar su impotencia para sustituir los preceptos consignados en el Libro II de dicho Cuerpo legal.

La España nacional y su invicto Caudillo han dedicado a estos problemas un interés especial, enfocándolos con decisión y acierto. En plena guerra se constituía en Burgos una Comisión encargada de preparar un proyecto de Ley ajustado a las nuevas orientaciones del Estado, a los progresos de la época y a las necesidades de la reconstrucción nacional, y mientras esa labor puede ser ultimada, se han dictado diversas disposiciones, sabiamente inspiradas, que constituyen sólida base para la ejecución de la reforma.

Tales son, entre otras, las que crean en la Dirección general de Administración Local una Secretaría Técnica que estudie y encauce estos problemas con especializada competencia; las que organizan unas estadísticas de Haciendas locales, imprescindibles para todo estudio serio de las cuestiones planteadas, y las que han dado vida al Instituto de Estudios de Administración local, órgano de asesoramiento e investigación que promete colaboración eficacísima en la labor a realizar.

Junto a estas disposiciones, otras, de carácter más directo y ejecutivo, han venido a resolver problemas concretos de economía municipal. Tal ocurre con las relativas a participación de los Ayuntamientos en la Contribución territorial; traspaso al Presupuesto del Estado de los gastos sanitarios, y reforma del Banco de Crédito Local, con tendencia al abaratamiento de los empréstitos municipales con el mismo concertados.

El adecuado planteamiento del problema de las Haciendas locales exige la fijación previa de su extensión e importancia. La estadística nos demuestra el ritmo acelerado de la elevación de los gastos municipales.

Los presupuestos totales de los Ayuntamientos (excluidas las provincias de Alava, Guipúzcoa, Vizcaya, Navarra y las cuatro catalanas) arrojan las siguientes cifras:

1930	633 millones de pesetas.
1935	770 " "
1940	980 " "
1941	1.089 " "

Incluidas las ocho provincias indicadas, estos gastos totales se elevaron en 1940 a 1.323 millones, y en 1941, a 1.434 millones.

Este aumento progresivo de gastos pudiera hacer pensar que los Ayuntamientos, desbordando los límites de una prudente administración, comprometían con exceso sus haciendas. Basta para desecher esta idea con observar la forma en que la inmensa mayoría de los Ayuntamientos de España atienden y dotan los servicios y obras urbanos más indispensables.

La insuficiencia de los presupuestos municipales se demuestra también observando que en el quinquenio 1935-40, los Ayuntamientos de menos de 1.000 habitantes, que sumaban 5.187, sólo aumentaron sus gastos en un 18,3 por 100, y que, en cambio, los del grupo de 20.000 a 100.000 habitantes ascendieron al 33,9 por 100, por ser los que en general sienten más imperiosamente la necesidad de mejorar sus servicios, como consecuencia del volumen y densidad de su población.

No es posible admitir el criterio mezquino de reducción de gastos como fórmula para resolver el problema económico municipal. Al contrario, es preciso reconocer la urgencia de impulsar el desenvolvimiento de los Municipios, mejorando sus servicios hasta llegar a un cierto nivel de perfección urbana, muy lejano aún en la mayoría de los Ayuntamientos.

También a este respecto son elocuentes las cifras que arroja la estadística. No obstante la gran mejora experimentada por los pueblos pequeños en el año 1941, el promedio de los gastos anuales de los Ayuntamientos de menos de 1.000 habitantes (5.043 Ayuntamientos), sólo alcanza a 17.000 pesetas. Con esta cifra, esas Corporaciones tienen que sostener un Secretario, algún guardia urbano, una casa consistorial, pagar tributos, contingentes y repartos carce-

larios y atender a las obligaciones mínimas de urbanización, sanidad, instrucción pública y abastos.

No es mucho más próspera la situación de los Ayuntamientos de 1.001 a 5.000 habitantes. Constituyen este grupo 3.269 Ayuntamientos, y el promedio de sus gastos anuales sólo se eleva a 71.000 pesetas. Es decir, que sumando dicho grupos, resulta que de los 9.253 Ayuntamientos de España, 8.312, o sea casi el 90 por 100, no cuentan con los medios mínimos indispensables para su desenvolvimiento económico.

A idéntica desconsoladora consecuencia se llega al estudiar los porcentajes de los presupuestos municipales de toda España, dedicados a las atenciones más apremiantes de la función municipal.

Estos porcentajes son los siguientes:

Obras públicas	9,3 %	del total presupuesto.
Salubridad e higiene	8,4 %	" "
Beneficencia	8,2 %	" "
Instrucción pública	5,4 %	" "
Asistencia social	2,4 %	" "

Una tercera parte, por tanto, es la que exclusivamente pueden dedicar los Ayuntamientos a estos fines esenciales, pues la penuria con que se desenvuelven les obliga a invertir el resto en las ineludibles atenciones de cargas financieras, gastos de administración y recaudación y otras obligaciones generales.

Si del examen de los gastos pasamos a los ingresos, se observa que de los 13 capítulos en que reglamentariamente se dividen los recursos municipales, 10 de ellos sólo suman el 20 por 100 del total presupuesto, lo que demuestra la ineficacia e improductividad de la mayoría de los ingresos municipales. De los tres capítulos restantes, el de cuotas, recargos y participaciones en los tributos nacionales se eleva al 17,11 por 100 de la totalidad de los recursos municipales, lo que revela la elevada proporción en que el Estado tiene que nutrir a las Haciendas locales, ante la falta de medios privativos para el desenvolvimiento económico de las mismas.

No tenemos, sin embargo, un concepto pesimista de esta cuestión, y es más, creemos que una reforma adecuada de la legislación, sin alterar las bases esenciales marcadas en el Estatuto municipal, la distinción imprescindible entre los Ayuntamientos de grandes poblaciones y los de pueblos medianos y rurales, cuyos problemas son fundamentalmente diversos; una distribución lógica de las fuentes de imposición del Estado, Provincias y Municipios, y ciertas normas severas y eficaces de saneamiento de administración económica, bas-

tarían para lograr el mejoramiento de la economía de los Ayuntamientos.

No podemos en los límites de este artículo desenvolver las soluciones apuntadas sin exceder la extensión adecuada, pero no queremos dejar de expresar en defensa de nuestra tesis que, sin necesidad siquiera de modificar la legislación, varios Ayuntamientos de España han logrado, después del Movimiento Nacional, sanear sus haciendas, en trance de quiebra inminente, con sólo poner al servicio de esta empresa la buena voluntad de sus gestores, una honradez de procedimientos y una adecuada ordenación de los servicios municipales.

FERNANDO CAMACHO BAÑOS
Subsecretario de Hacienda.