

# Génesis y evolución de la Prestación personal

La honda transformación que el reciente Decreto de ordenación provisional de Haciendas locales, fecha 25 de enero pasado, imprime a la prestación personal como arbitrio municipal y el ser ésta, medio el más adecuado para que los pequeños y medianos Municipios rurales españoles, más de 7.000, pudieran realizar sus obras y mejoras públicas, justifican el presente estudio doctrinal histórico y práctico de tan importante materia cuyo origen legislativo se remonta, en su parte básica, a 1848.

## I

Nace la prestación personal como medio de que los Municipios carentes de ingresos, en cuantía adecuada, puedan realizar las obras públicas de mayor interés y fundamentalmente sus caminos vecinales y limpiezas de estos, conservación de senderos, etcétera. Por ello y sólo con carácter transitorio debido a las excepcionales circunstancias reconstructivas, motivadas por nuestra gloriosa guerra de liberación, este arbitrio se transforma en Estatal, suprimiendo temporalmente su aplicación para los Ayuntamientos, según veremos en el trascurso de este estudio, para nuevamente integrarse en las Haciendas municipales, genérico tronco de esta institución.

Dejando aparte las Reales Ordenes de 4 de mayo de 1819 y 7 de enero de 1846, referidas a que los milicianos nacionales y los aforados de Marina venían obligados a contribuir con

sus personas o con cuota en metálico al arreglo de las calles, entradas y salidas de los pueblos y caminos públicos (*Colección Legislativa*, página 241 del tomo sexto y 35 del tomo treinta y seis respectivamente.), la legislación informativa de la Ley de 2 de octubre de 1877, lo es el Real Decreto de caminos vecinales de 7 de abril de 1848. Preceptuaba en su pertinente articulado, referido a Ayuntamientos, lo siguiente: «Los Jefes políticos excitarán por cuantos medios estén a su alcance el celo de los Ayuntamientos para que voten como gastos voluntarios los recursos suficientes para construcción, mejora y conservación de los caminos vecinales.

A este fin podrán emplear los pueblos con aprobación del Gobierno: 1.º Los sobrantes de los ingresos municipales después de cubierto el presupuesto ordinario. 2.º Una prestación personal de cierto número de días de trabajo al año (art. 3.º).

La prestación personal votada por el Ayuntamiento en unión de los mayores contribuyentes se impondrá a todo habitante del pueblo en la forma que sigue: 1.º Por su persona y por cada individuo varón no impedido desde la edad de 18 años hasta 60, que sea miembro o criado de su familia y que resida en el pueblo o en su término. 2.º Por cada uno de sus carros, carretas, carruajes de cualquiera especie, así como por los animales de carga, de tiro o de silla que emplee en el uso de su familia, en su labor o en su tráfico dentro del término del pueblo. Los indigentes no están obligados a la prestación personal (art. 8.º).

La prestación podrá satisfacerse personalmente, por sí o por otro, o en dinero a elección del contribuyente. El precio de la conversión será arreglado al valor que el Jefe político (denominación entonces de los Gobernadores Civiles), o yendo a los Ayuntamientos y de acuerdo con el Consejo Provincial fije anualmente a los jornales según las localidades y estaciones. La prestación personal no satisfecha en dinero podrá convertirse en tareas o destajos con arreglo a las bases y evaluaciones de trabajo establecidas de antemano por los Ayuntamientos y aprobadas por el Jefe político.

Siempre que en el término prescripto por el Ayuntamiento respectivo no haya optado el contribuyente entre satisfacer su pres-

tación de uno de los dos modos expresados en este artículo, se entiende aquella exigible en dinero. El servicio personal no se prestará en ningún caso fuera del término del pueblo del contribuyente (art. 9.º).

El Reglamento de 8 de abril del mismo año disponía que, «si el arbitrio votado —para construcción o conservación de caminos vecinales por el Ayuntamiento respectivo— fuera la prestación personal, se declarará el número de días de trabajo con que ha de contribuir cada habitante (art. 30) y en el mismo mes de mayo fijarán los Ayuntamientos si lo creyeran conveniente las bases y evaluaciones de una tarifa de conversión de la prestación personal en tareas.

Esta tarifa se redactará de modo que cada peonada de bracero, de animales o de carruajes esté representada por una cantidad determinada de tierra que cavar, de materiales que extraer, que transportar o de cualquiera trabajo que fuera necesario ejecutar (art. 31).

O sea, que ya desde su iniciación el arbitrio de la prestación personal es para los Ayuntamientos una fórmula de ingreso reducida a trabajo y para los contribuyentes un impuesto traducido en tareas a rendir personalmente y, por tanto, que le privan del ejercicio de sus habituales; las características del arbitrio en su doble sentido objetivo y subjetivo no pueden estar más claras y el integrarse la prestación personal entre las exacciones municipales es determinativo de la Ordenanza y su última característica de redención a metálico.

Es decir, que la primera traducción de este arbitrio se fija sobre tareas de trabajo personal y sólo por elección del contribuyente o decisión del Ayuntamiento puede traducirse esa tarea personal en entrega de una cantidad en metálico que servirá para pagar su trabajo al obrero que sustituya en la labor al contribuyente primera y personalmente obligado.

Ya el Reglamento comentado previene la necesidad de formación de un padrón —artículos 39 y 40— donde se incluyan todos los contribuyentes y pueda ser revisable cada año y en su encasillado consten a más de número de orden, nombres y apellidos, el número de carros, carretas, carruajes y animales de

carga, tiro y silla, destinándose una casilla final a las observaciones justificativas de la exención de este arbitrio.

Están sometidos obligatoriamente a la prestación personal: 1.º Todo habitante del pueblo soltero o casado, varón no impedido de edad de 18 años hasta 60. En este caso debe la prestación por su persona y además por cada individuo varón no impedido de 18 a 60 años, que sea miembro o criado de su familia y que resida en el pueblo o en su término, y también por cada carruaje de toda especie y animales de carga, de tiro y de silla que emplee en su labor y en su tráfico dentro del término del pueblo, y 2.º Todo individuo de menos de 18 años o más de 60, aun cuando esté impedido, o sea hembra, o no resida en el pueblo, siempre que siendo jefe de familia que habite en él o dueño o arrendatario de un establecimiento agrícola o de cualquier otra especie deba, por tanto, la prestación por las personas y cosas sometidas a este servicio que dependen del establecimiento del que es dueño o arrendatario (art. 41).

No estando sujetos a la prestación: 1.º Los animales destinados al consumo, a la reproducción y los poseídos con objeto de comercio, a menos que no obstante el objeto de su destino se empleen en trabajos de cualquiera especie. 2.º Los caballos padres y garañones aun cuando estén domados y los caballos y mulos de las casas de postas que no excedan del número prefijado por la Administración. 3.º Los animales de carga y tiro que empleen los trajineros, ordinarios y arrieros en el transporte de géneros o pasajeros de unos puntos a otros, a no ser que los dedique, en alguna época del año, a trabajos agrícolas o de otra especie en cuyo caso estarán obligados a la prestación los que se empleen en dichos trabajos. No deben considerarse como carruajes empleados en la labor, en el tráfico o en el servicio de familia, sino aquellos que el propietario posee de manera permanente con el ganado suficiente para poder usarlos todos a un tiempo (arts. 44 y 45).

Eran cobradores del impuesto de prestación personal los propios Depositarios de fondos del común (o sea, los actualmente Depositarios Municipales), que percibían el tres por ciento de las cantidades ingresadas por el trabajo de redacción de

estados y papeletas y avisos pasados a los contribuyentes incluídos en el padrón de prestación personal.

También se aplicaba la prestación personal a los empresarios de explotaciones particulares o del Estado, por los deterioros continuos o temporales de los caminos utilizados para la explotación y era reclamado por el Alcalde, siendo condición indispensable que el camino estuviera antes de comenzarse su utilización en buenas condiciones de tránsito; el deterioro se entendía continuado cuando durante todo el año o gran parte de él se realizaba servicio por el mismo camino y temporal, cuando dicho servicio lo era solamente en determinadas épocas del año o empleando distintos caminos sucesivamente.

Se nombraba un concejal encargado de la dirección y vigilancia de los trabajos, al que diariamente entregaba el Alcalde lista de los contribuyentes requeridos para prestarla en dicha fecha. Cada contribuyente se presentaba en el sitio señalado a la hora marcada, siendo portador de los útiles que se le habían requerido —palas, azadas, azadones, etc.—, pasando lista el sobrestante de la obra, comenzándose seguidamente los trabajos desde las seis de la mañana a las seis de la tarde, en la época comprendida entre primero de abril y primero de octubre, y de seis y media de la mañana a cuatro y media de la tarde, el resto del año.

Las herramientas cuya posesión no era fácil para los vecinos contribuyentes, con almainas o marros, martillos, carretones, espuestas, etc., las adquiría el Municipio de los fondos de los caminos e igualmente para proveer a los que no tuvieran ni pudieran proporcionarse los útiles necesarios —las dichas palas, azadas, etc.—, o bien, les señalará otro día en que puedan efectuar otros trabajos.

Cualquier infracción en el trabajo, retraso en el horario, no acudir con los útiles o herramientas señaladas o con los animales o carruajes debidamente aparejados y guarnecidos, se castigaba con despido y cobro en metálico de la prestación; la policía y vigilancia superior de los trabajos competía al Alcalde.

La Instrucción de 19 de abril de 1848 desarrolló las anteriores normas sobre caminos vecinales conservados, reparados o

construïdos mediante prestación personal y hace alusión a las tres causas de exención de este arbitrio: edad, enfermedad o indigencia que deberán ser probadas por partida de nacimiento, certificado médico y dictamen escrito respectivamente; si bien los pueblos de corto vecindario, donde la prestación es más frecuente, tienen la ventaja de un conocimiento de todos y cada uno de sus miembros que facilita la veracidad de esas exenciones.

## I I

Estos principios continúan informando la Legislación española en cuanto a prestación personal se refiere, como único y eficiente medio que casi todos los Municipios españoles (por ser mayoría los rurales y de escasa potencialidad económica) acometen las obras públicas de reparación y mejora más indispensables, en las sucesivas instrucciones y Reales órdenes hasta la Ley municipal de 2 de octubre de 1877.

Como antecedentes inmediatos de la misma, que conserva toda la honda raigambre fiscal española en este arbitrio, deben señalarse:

La Ley de Obras públicas de 13 de abril de 1877, la de carreteras de 4 de mayo siguiente, la de Obras públicas de 6 de julio y el Reglamento de carreteras de 10 de agosto del mismo año.

La citada Ley municipal de 1877 determinaba en el apartado tercero de su artículo 74 el arbitrio de la prestación personal, cuyas normas básicas son, con pequeñas diferencias, similares a las ya examinadas en el presente trabajo. Así el artículo 79 la determina obligatoriamente para todos los habitantes mayores de dieciséis años y menores de cincuenta, exceptuándose a los militares en activo, los imposibilitados físicamente y los acogidos en establecimientos de caridad; o sea, es rebajada en diez años la edad y sustituida la denominación *indigencia* por la mucho más clara y categórica de «acogidos en establecimientos de caridad».

Se señala el número máximo de días al año exigibles por

prestación que no rebasarán de veinte, ni de diez consecutivos, siendo redimibles en metálico.

La prestación en cuanto a caballerías y animales y por los miembros de la familia, se desenvuelve en los términos ya explicados y, en cuanto a las mujeres, se entiende no están obligadas a asistir a las prestaciones si bien figuran en los padrones del arbitrio por sus parientes y criados y también por las caballerías y vehiculos que posean.

Esta interpretación de exención a favor de las mujeres, muy de acuerdo con la hidalga galantería española, se venía estableciendo desde el Real decreto de 7 de abril de 1848 (número primero de su artículo octavo) y la ley de 28 de abril de 1849 (regla primera de su artículo tercero), que sólo imponían obligaciones a los varones pero no a las hembras, y aunque la Ley de 2 de octubre de 1877 al hablar de habitantes, en cuanto a prestación personal se refería, no hizo distinción alguna entre hombres y mujeres, se continuó en la misma interpretación que corroboró en un todo la Ley de 30 de julio de 1904 sobre caminos vecinales, estableciendo en su artículo 14 que *por excepción las mujeres con casa abierta* figuraran en los padrones por sus familiares y criados así como caballerías y carruajes; lo que demuestra «asensu contrario» todas las mujeres están exentas de este arbitrio. En cuanto al propietario que tenga varias residencias o habite alternadamente en distintos municipios, estará sujeto a la prestación personal en aquel pueblo donde fuere vecino.

Los padrones de inclusión de los vecinos, con sus familiares y criados, caballerías y carruajes, se exponían al público al objeto de oír reclamaciones que versaban sobre la formación del padrón —por inclusiones o exclusiones consideradas injustas, etc.— y sobre la prestación señalada a cada vecino; dichas reclamaciones eran resueltas por los Ayuntamientos (con anterioridad a esta Ley su informe corría a cargo de las Juntas de distrito y su resolución al de las Juntas provinciales) y contra este acuerdo cabía en plazo de treinta días recurso de alzada ante el Gobernador Civil.

Cada Ayuntamiento con su Junta de asociados debía exami-

nar, en el último mes del año, el padrón de la prestación personal determinando si el Alcalde apuró o no todos los medios a su alcance para hacer efectivas las partidas no abonadas. La responsabilidad del Alcalde era directa sobre estas partidas si el acuerdo dictado reconocía su negligencia y la aprobaba el Gobernador.

### I I I

Recogiendo estos principios normativos, el Estatuto municipal de 8 de marzo de 1924 y el Real decreto de 6 de marzo de 1928 establecieron, en cuanto a prestación personal (juntamente con los Reglamentos de Hacienda y Sanidad municipal) su efectividad en cuanto a:

1. Fomento de las obras públicas municipales en general y recomposición y conservación de caminos vecinales y rurales.
2. Repoblación de montes públicos y comunales, operaciones selvícolas y de policía y aprovechamientos de montes.
3. Servicios benéficos y sanitarios urgentes y obras de mejoramiento higiénico de poblaciones.

En sus artículos 524 del Estatuto 28 del Reglamento de Hacienda y 64 del de Sanidad se fijan estos principios, siendo el desenvolvimiento idéntico al ya estudiado salvo agregar a las exenciones las de Autoridades civiles, Sacerdotes del culto católico, Maestros de Instrucción Primaria y reclusos en establecimientos penitenciarios.

El principio de no poder imponerse simultáneamente la personal y de ganados o vehículos, continúa también en vigor en el régimen del Estatuto municipal.

Y así llegamos a la Ley de Bases de Régimen Local y Decreto provisional de Ordenación de Haciendas Locales de 25 de enero próximo pasado; de ambas disposiciones resulta transformada la prestación personal de medio común y ordinario para consecución de obras públicas a medio extraordinario y de reserva.

Y de arbitrio consignable siempre en Presupuesto, a ser po-

sible ingreso de uno determinado y con máxima frecuencia extraordinario.

Se deduce, en efecto, la prestación personal a obras o servicios urgentes y de carácter extraordinario y amplía la de ganado y transportes a vehículos de tracción mecánica, necesidad hondamente sentida, por la gran difusión de los mismos en los tiempos actuales, aunque el período de tiempo se fije en diez días anuales en vez de los quince de la anterior legislación.

La calificación de recurso para obra «urgente y extraordinaria», extremos que precisarán justificación en expediente apropiado, impide se consigne la prestación personal como arbitrio en los presupuestos, ya que no es previsible lo que ha de ser extraordinario y urgente.

Por ello, al articularse totalmente la Ley de Bases de Régimen Local y perfilar sus respectivos Reglamentos, debiera trazar la Superioridad un acabado módulo de las normas a cumplirse por los expedientes justificativos para imponerse la prestación personal.

Consiguiéndose así y dentro de las normas clásicas de derecho municipal, en este arbitrio, que rápidamente acabamos de estudiar, continuidad de un medio de que los Municipios rurales de poca potencia económica —mayoría aun entre el total existente en España— pudieran obtener de este modo, tan a su alcance, fórmula eficientísima de allegar todo un plan de obras de gran interés no sólo en la parte constructiva sino también, y es interesantísimo, en la conservación y mejora de sus caminos vecinales, limpieza de setos y veredas y tantas otras necesidades de que nuestros Alcaldes pedáneos y Presidentes de Juntas vecinales saben concienzudamente por su honda trascendencia y fácil ejecución.

MANUEL SEGURA

Doctor en Derecho.