

Proceso evolutivo de los cupos de compensación municipal

La norma jurídica, que alcanza la cualidad de positiva cuando trasciende del mundo abstracto de los valores al de la vida social organizada, requiere para su eficaz actuación dentro de la comunidad receptora, adaptarse a las circunstancias de la época en que aparece y al flujo de las necesidades públicas que tiende a satisfacer; pues si el Derecho se da para la vida, ha de estar forzosamente influido por las urgencias vitales del momento histórico.

Acontece a menudo que disposiciones de derecho positivo se revelen al tiempo de su aplicación como desviadas o insuficientes; y que, no siendo oportuno o posible sustituirlas por otras más perfectas, se inicie en aquéllas un proceso evolutivo que lentamente las modifica, de suerte que, sin perder aparentemente sustantividad, quedan profundamente alteradas de hecho. La transformación de la norma se produce, unas veces, por efecto de torsiones interpretativas; otras, mediante simples retoques, precisos y parsimoniosos, en su letra; pero en ambos supuestos resulta interesante en extremo seguir, paso a paso, esta artesana labor de adaptación, esta nueva forja a que se somete el precepto imperado, cuando el hierro se conserva aún caliente y maleable.

Dentro del campo de la Hacienda pública, quizá en ninguna otra parcela como en la relativa al régimen de las Haciendas loca-

les, se produzca con tanta frecuencia este fenómeno de desajuste inicial y de ulterior corrección de normas positivas. Ello se explica, de un lado, por las crecientes complejidades que en su ejercicio encuentra la facultad impositiva de Municipios y Provincias, en franco proceso de absorción por la soberanía fiscal del Estado, que tiende a monopolizar todas las fuentes de ingresos; y de otro, por la misma fluidez y variabilidad de la materia, que hace posible que disposiciones legales de carácter económico, asentadas sobre cálculos estadísticos correctos, se manifiesten inoperantes al tiempo de su aplicación, o después de transcurrir brevísimo lapso, a causa de factores coyunturales totalmente imprevisibles.

En el presente trabajo, y con la brevedad que impone la limitación de espacio, se pretende examinar, por vía de ejemplo, la evolución experimentada, en el período comprendido entre la publicación de la Ley de Bases de 17 de julio de 1945 y la de la Ley articulada de 16 de diciembre de 1950, por los preceptos reguladores de los cupos de compensación otorgados a los Ayuntamientos, para resarcirlos de la minoración de ingresos determinada por la supresión del repartimiento general y de los arbitrios sobre productos de la tierra y sobre pesas y medidas.

Como antecedente necesario para comprender en el caso planteado el sentido y la dirección del movimiento transformador, dejemos sentado que en el Proyecto de Ley de Bases de Régimen Local remitido por el Gobierno a las Cortes Españolas, se partía del principio de la *compensación total*, mediante el señalamiento de *cupos equivalentes a los ingresos obtenidos por las exacciones suprimidas en el último bienio*, que serían *revisables periódicamente*.

Aparece la concesión de estos cupos, desviada de tales orientaciones, en el particular de la Base 22 de la Ley de 17 de julio de 1945 que determina que el rendimiento de los recargos sobre las cuotas del Tesoro, previamente reducidas en un 20 por 100, de la Contribución Territorial, cifrados en el 50 por 100 para la riqueza Urbana, y en el 40 por 100 para la riqueza Rústica y Pecuaria, que se establecen para dotar el llamado Fondo de Cor-

poraciones locales, se destina, en primer término, a compensar *totalmente* a los respectivos Ayuntamientos la supresión del repartimiento de utilidades y los arbitrios sobre productos de la tierra y sobre pesas y medidas, una vez aplicadas previamente todas las demás exacciones, a cuyo efecto se les fijarán *cupos anuales que cubran la diferencia hasta la media de ingresos efectivos que obtuvieron en el último trienio, tomando esta media como límite máximo.*

La motivación del cambio introducido en el texto del Proyecto fué manifestada por el señor Alvarez Gendín, al defender brillantemente ante las Cortes el dictamen de la Ponencia, aceptado por la Comisión de Gobernación. En el pasaje correspondiente de su discurso, expresó que había parecido injusto que los Municipios de España más diligentes y que tienen una Hacienda saneada, por aplicar otras exacciones, contribuyeran a sostener el déficit de los Municipios financieramente perezosos; y entonces la Ponencia introdujo y la Comisión confirmó, el declarar obligatoria la imposición previa de todas las demás exacciones autorizadas.

Dicho argumento, de irrecusable validez para los Municipios con amplitud de recursos, era harto discutible en relación con aquellos otros en los que la exacción de los nuevos impuestos, autorizados o cedidos, resultaba prácticamente irrealizable por inexistencia de objeto de gravamen o falta de organización fiscal adecuada; y además, dejaba sin justificar la eliminación del principio de la *revisión periódica*, absolutamente necesario por tratarse de sustituir una imposición elástica y adaptable a todas las eventualidades, por cupos de compensación que, para cumplir su cometido, debían flexibilizarse en la medida de lo posible, en lugar de modularlos rígidamente por un promedio de ingresos determinados en función de necesidades pretéritas.

Las directrices de la Base 22 de la Ley, que en su aplicación práctica suscitaban no pocas perplejidades, fueron desarrolladas por los artículos 70, 71 y 72 del Decreto de 25 de enero de 1946, sobre Ordenación provisional de las Haciendas locales, de un modo racional y constructivo, pero que marca ya el inicio de un

criterio divergente, encubierto apenas por el ropaje de la hermenéutica.

En efecto, a tenor de la citada Base 22, los cupos anuales *habían de cubrir la diferencia hasta la media de ingresos efectivos*, abstracción hecha de los gastos, y *no podían rebasar bajo ningún concepto el límite máximo constituido por el promedio trienal*; en cambio, en el desarrollo articulado, se determina que la media de ingresos efectivos ha de entenderse referida a las exacciones suprimidas (art. 70); se establece la adecuada correlación entre ingresos y gastos, sentando el principio de que la compensación habrá de efectuarse mediante la fijación de cupos anuales que, para cada Ayuntamiento y ejercicio, *cubran la diferencia entre los gastos y la totalidad de los ingresos del Municipio* (art. 71); y se admite la posibilidad de conceder un recurso enteramente nuevo, *el cupo de compensación extraordinario*, dando así flexibilidad a la Ley de Bases, al permitir que a los Municipios imposibilitados económicamente para cumplir sus obligaciones, se les asigne una cantidad anual suficiente a cubrir, en lo preciso, aquellas obligaciones (art. 72).

Los resultados del desarrollo, por vía de interpretación «in extenso», de la norma básica, entrañaban una evidente mejora; pero se revelaron todavía como insuficientes para suavizar, en la medida necesaria, la rigidez de los preceptos que regulaban el cupo de compensación municipal, lo que sólo podría lograrse a virtud de modificaciones introducidas en el texto legal por disposiciones de igual rango.

Esta rigidez se manifestaba, principalmente, en los siguientes aspectos:

a) Eventual indotación del Fondo de Corporaciones locales, por insuficiencia de los recursos que han de nutrirlo.

b) Anquilosamiento de los presupuestos municipales, determinado por la imposibilidad de elevar los límites máximos de compensación.

c) Inadaptación del sistema a los Ayuntamientos económicamente débiles.

En cuanto al apartado a) la posible insuficiencia de recursos

fué remediada mediante el Decreto-ley de 7 de noviembre de 1947, que elevó en un 10 por 100 los recargos que sobre la contribución territorial había establecido la Base 22, quedando por consecuencia cifrados en el 55 por 100 para la riqueza Urbana y en el 44 por 100 para la riqueza Rústica y Pecuaria.

Por lo que respecta al apartado *b)* el propio Decreto-ley autorizó al Gobierno para que, a propuesta del Ministro de Hacienda y cuando las circunstancias así lo aconsejaren, pudiese acordar, con carácter de generalidad o para determinadas categorías de Ayuntamientos, la elevación, en el tanto por ciento que se señale, de los límites máximos de compensación; autorización de la que hizo uso en el Decreto de 12 de noviembre de 1948, a tenor del cual fueron elevados dichos límites máximos en el 20 por 100 para los Municipios inferiores a 5.001 habitantes, en el 10 por 100 para los comprendidos entre 5.001 y 10.000, y en el 5 por 100 para los de censo de población superior.

En orden al apartado *c)* conviene ante todo precisar que las dificultades de adaptación de la fórmula compensatoria a los Ayuntamientos económicamente débiles, venía determinada por tres principales concausas, a saber: el escaso o nulo rendimiento que aquéllos obtienen por los conceptos cedidos de la Contribución de Usos y Consumos, factor carencial que les hace tributarios del Fondo de Corporaciones locales por elevado porcentaje del total importe de sus presupuestos; la falta de estímulo para incrementar el rendimiento de las exacciones, habida cuenta de que los Ayuntamientos que por virtud de su esfuerzo recaudatorio consiguieran aumentarlo, no dispondrían del excedente de recursos obtenido, para crear o perfeccionar servicios o para disminuir la presión tributaria sobre sus vecinos, sino que tenían forzosamente que aplicarlo a la reducción del cupo, liberando al Fondo sin beneficio para el erario municipal; y por último, la lentitud y complicación de los trámites burocráticos indispensables para la liquidación del cupo, que constituían un obstáculo casi insuperable en Ayuntamientos faltos de personal capacitado.

Pues bien, todas estas dificultades han sido superadas. El re-

petido Decreto-ley de 7 de noviembre de 1947, con objeto de estimular a los Ayuntamientos en su función recaudatoria e incrementar el rendimiento de las exacciones, estableció que sólo habría de computarse, a los efectos de señalamiento de cupo definitivo, el 25 por 100 del superávit que pudiere resultar en la liquidación del presupuesto, quedando de libre disposición el 75 por 100 restante, que podría ser utilizado en suplementos o habilitaciones de crédito, dentro del presupuesto ordinario, o para dotar presupuestos extraordinarios. Esta reforma supuso ya un alivio de consideración para los Municipios económicamente débiles, pero se estimó preciso llegar, en cuanto a ellos, a la *compensación total* a que alude, sin hacerla posible, la Base 22; y este paso definitivo vino a darlo el Decreto-ley de 24 de marzo de 1950, que otorgó a los Ayuntamientos cuya población de hecho, según el Censo, no exceda de 5.000 habitantes, *cupos automáticos de compensación en cuantía equivalente al límite máximo que cada uno tuviere asignado*, asegurando a aquéllos la percepción íntegra, puntual y sin complicaciones expedientales de las cantidades que a título compensatorio les eran debidas.

Todas las modificaciones que esquemáticamente hemos expuesto, han plasmado por fin en el articulado de la Ley de Régimen local, aprobada por Decreto de 16 de diciembre último. En efecto, dentro de la sección quinta, capítulo V, libro IV, que lleva por epígrafe «Fondo de Corporaciones locales», se encuentran los artículos 566 a 570, que acogen y consagran las mutaciones operadas en la primitiva redacción del texto básico. A su simple lectura remitimos al lector que quiera comprobar cómo en tales preceptos ha culminado un proceso de evolución mediante el cual la norma rígida en su contenido, inadaptable en su aplicación y de expresión anfibológica se ha transformado en el conjunto de disposiciones claras, congruentes y flexibles, que los citados artículos constituyen y que sirve con eficacia a las necesidades públicas contempladas.

Pudo llegarse a este final satisfactorio merced al celo vigilante de los Departamentos Ministeriales interesados, Gobernación y Hacienda, y llevando a la práctica orientaciones contenidas en el preámbulo del Decreto de 25 de enero de 1946, que es-

timó prudente no conferir carácter de consagración definitiva a la fórmula hacendística puesta en vigor por inaplazables urgencias, sino antes al contrario, afirmar la provisionalidad de tal regulación para dejar abierto el camino a prudentes revisiones y acoplamientos, en obra que aspiraba a madurez y plenitud. Logradas o no, podemos terminar diciendo con frase de Horacio: «hoc erat in votis».

JOSÉ F. HERNANDO

Director General de Administración Local