

## **Exposición de características del Proyecto definitivo del Reglamento de Haciendas locales**

Prosiguiendo la exposición de las características de los Reglamentos que han sido promulgados, y reiterando que se trata de una sistematización de notas que fueron tenidas en cuenta para razonar el Proyecto ante el Consejo de Ministros, damos a continuación un breve estudio.

### **HACIENDAS LOCALES**

El Reglamento de la Hacienda municipal, de 23 de agosto de 1924, constaba de 136 artículos y dos disposiciones transitorias, y vino a significar en su tiempo una especie de complemento o ampliación de determinados preceptos del Estatuto promulgado el 8 de marzo del mismo año. No cabía que fuera otra cosa, porque la magnífica reforma llevada a cabo por Calvo Sotelo hubo de alcanzar, sin duda, su más ambiciosa meta precisamente en el Libro II de dicho Código, merced al acopio de experiencias y al contraste de autorizadas opiniones en torno al Proyecto de 1910, base del Real Decreto de 1917, y al Proyecto de Ley de Exacciones municipales que presentó a las Cortes en 1918 el denominado Gabinete Nacional.

Si consideramos que de los 585 artículos del Estatuto municipal se dedicaron 294 a la parte de Hacienda, tendremos la ponderada idea de la magnitud que alcanzó aquella trascendental reforma; y en cuanto a su acierto, bastará recordar que fué la que tuvo vigencia de hecho y resistió enteramente incluso los emba-

tes de la demoleadora revisión republicana, enfrentada con la obra legislativa de la Dictadura. El Reglamento de 23 de agosto de 1924 tuvo la singular virtud de servir de filtro a esa vigencia del Libro II del Estatuto, por lo que su rango secundario ganó relieve de principal en la escala jerárquica de las fuentes jurídicas.

El Decreto de 25 de enero de 1946, por el que se regularon provisionalmente las Haciendas locales, en tanto se articulaba la Ley de Bases de 17 de julio de 1945, aclaró de momento oscuridades e incertidumbres que las mutaciones introducidas por la propia Ley de Bases en la vida económica de los Municipios y de las Provincias llevaban consigo en ese período de adaptación, y permitió, a la vez, realizar prudentes revisiones y acoplamientos hasta llegar a la madurez y plenitud que el texto articulado, de 16 de diciembre de 1950, ofrece.

Dentro del marco de los medios de la Administración, aparecen en primer término los de índole económico-financiera, y el modo adecuado de arbitrarlos para caminar con paso firme hacia el resurgimiento de los Municipios y de las Provincias, en el que se asienta la grandeza nacional, viene siendo preocupación inquietante del Gobierno, persuadido de que los problemas sanitarios, de beneficencia, sociales, de urbanismo en general, sólo pueden remediarse contando en cada Entidad local con una hacienda sana y robusta que se nutra de recursos establecidos con carácter de generalidad, pero modificables al través del régimen de Carta económica especial para que resulten asequibles según las diversas características de cada núcleo de convivencia y de los grupos de contribuyentes que lo integren.

Hermanar las limitaciones impuestas por la detallada preceptiva de la Ley con la idea rectora últimamente apuntada, ha sido el principal propósito inspirador del Reglamento de Haciendas locales, en el que no sólo se han desarrollado determinadas materias e introducido aquellas reformas que el Consejo de Estado indicó en su dictamen, sino que se ha procurado la debida conexión de preceptos y la depuración de estilo, a la vez que una sistematización más rigurosa respecto de las anteriores redacciones.

No cabía prejuzgar por vía reglamentaria una rectificación de

las fuentes que surten las Haciendas locales, y cuya insuficiencia, derivada en gran medida de las elevaciones de precios, ha descompensado la ecuación necesaria para mantenerlos o acomodarlos a las crecientes exigencias de la vida actual, provocadas por la moderna transformación de las relaciones sociales en virtud del inusitado incremento de la técnica y con inexcusable repercusión en el índice incesantemente ampliado de la competencia local. Pero aunque no sea este el lugar apropiado para afrontar la aludida cuestión, se ha cuidado, al menos, de no cerrar los posibles resquicios que en momento oportuno cabría que facilitaran aquellas soluciones que se vienen estudiando.

La labor realizada mostrará en muchos de sus aspectos verdadera novedad, siempre subordinada a la Ley, y esperamos que represente un paso decisivo para el mejor ordenamiento de las Haciendas locales en cuanto se refiere a la gestión, imposición, inspección, sistema de contabilidad y rendición de cuentas, y procedimiento en materia económico-administrativa.

Sin atenernos a una exposición minuciosa, para no fatigar la atención, señalaremos sucintamente las líneas generales del Reglamento y las innovaciones dignas de mención.

## TITULO PRIMERO

### HACIENDA MUNICIPAL

En el Capítulo primero, que trata de los ingresos municipales, distingúense los recursos que constituyen la Hacienda de los Municipios de aquellos otros que forman la de las Entidades locales menores, y se señalan, respecto de estas últimas, los requisitos a que habrá de ajustarse el establecimiento de la prestación personal, de ganados y carros y de transportes mecánicos, así como las referencias a una o varias exacciones de los conciertos que se conengan con el Ayuntamiento para el pago de las mismas.

Bajo el epígrafe «Productos del Patrimonio, rendimiento de servicios y subvenciones», se precisa en el Capítulo II el concepto de «parcelas sobrantes de vías públicas no edificables», aplica-

ble a los terrenos que, al urbanizar o reformar las vías municipales, no resulten susceptibles de construcción por carecer de la superficie mínima que para ello exijan las Ordenanzas locales o las disposiciones generales sobre urbanismo.

Para que puedan figurar como ingresos de Presupuestos ordinarios o extraordinarios las subvenciones, auxilios, donativos y legados, se exige acuerdo de aceptación del Ayuntamiento, según indicación del Consejo de Estado.

El Capítulo III, comprensivo de los derechos y tasas, ha sido redactado de nuevo a tenor de las observaciones formuladas por el Alto Cuerpo consultivo, con la consiguiente eliminación de algunos artículos que eran pura reproducción de las disposiciones legales.

Al tratar de los derechos y tasas por prestación de servicios, quedan regulados el de guardería rural, la tasa por vigilancia especial de establecimientos, espectáculos y esparcimientos públicos, la de inspección y reconocimiento sanitario, las de administración que se hacen efectivas mediante sello municipal y las que recaigan sobre licencias para construcciones u obras de viviendas que hayan obtenido la calificación legal de «protegidas» o de «clase media», para las cuales se prevé una reducción equivalente al 90 por 100 de su importe.

Se marcan criterios determinantes y orientadores en cuanto a la expresión «cualesquiera otros servicios de naturaleza análoga», recogida de anteriores Ordenamientos por el artículo 440 de la Ley, y al efecto, se autoriza a los Ayuntamientos para establecer derechos y tasas por la prestación, entre otros, de los servicios públicos municipales relativos al depósito de muebles y demás enseres en los almacenes del Municipio, limpieza de chimeneas, uso de lavaderos, prestación voluntaria de útiles de pesar y medir, riego de plaza de toros y actuaciones que se soliciten de la banda de música.

Cuando la Diputación instale los servicios contra incendios, en la forma prevenida por el artículo 256 de la Ley, los Ayuntamientos afectados no podrán exigir el derecho o tasa correspon-

diente, cuya exacción estará atribuída a la Corporación provincial, al amparo del artículo 601 de la propia Ley.

También se interpreta el principio de analogía establecido en el número 25 del artículo 44 de la Ley, en orden a los derechos y tasas por aprovechamientos especiales, exigiendo una base técnica semejante a la de los comprendidos en los números anteriores del mismo precepto, por el aprovechamiento de aguas municipales y por la utilización de máquinas y efectos de la propiedad municipal. Así, en todos los casos de derechos y tasas la catalogación de la Ley continúa siendo enunciativa y no limitativa, pero con los ejemplos propuestos se facilita la adecuada aplicación.

El Capítulo IV, dedicado a las contribuciones especiales, es más minucioso, aunque no contiene novedades de monta en relación con la legalidad vigente. Destacamos, sin embargo, el artículo 39 que desarrolla el apartado d) del 470 de la Ley, para la exacción de contribuciones especiales por instalación o ampliación del servicio de extinción de incendios que impliquen gastos de primer establecimiento, así como el artículo siguiente en el que se interpreta la exención a que alude el apartado c) del 472 de la Ley, en sentido comprensivo de los edificios, huertas y jardines destinados al uso y esparcimiento de los Obispos y Párrocos.

En el Capítulo V determinanse los requisitos y circunstancias que han de concurrir para llevar a efecto la imposición de los arbitrios con fines no fiscales, introducidos por primera vez en el cuadro exaccional del Municipio por el Estatuto de 1924 e inspirados directamente por el Proyecto de exacciones de 1918.

Recogiendo las motivaciones de diverso signo que en tales arbitrios pueden darse, se indican, entre otros, los relativos a limpieza y decoro de fachadas, patios interiores y medianerías, vallado de solares e insuficiente altura de edificios.

El Capítulo VI está destinado a la imposición municipal, y sigue la sistemática de la Ley. Se trata, en primer lugar, de las contribuciones e impuestos cedidos por el Estado, esto es, del impuesto de Consumos de lujo y de los que gravan el vino y la sidra.

La novedad esencial radica en la regulación del primero, de manera que resplandezca con toda claridad la forma en que la im-

posición ha de afectar a los distintos artículos y servicios en relación con la obligación de contribuir, el sistema de cobranza a la entrada de las poblaciones y las garantías para la justa exacción, tanto en las capitales de Provincia y en los Municipios de más de 20.000 habitantes como en aquellos otros donde se autorice.

Para lograr esa finalidad podrán establecerse Jurados mixtos de estimación que fijen las bases del arbitrio en los casos de omisión de las declaraciones reglamentarias o de fundada sospecha de que las mismas no respondan a la realidad de los hechos económicos. Dichos organismos estarán formados por representaciones del Municipio, de la Delegación de Hacienda y del gremio respectivo, y su funcionamiento se determinará por las Ordenanzas.

El arbitrio sobre solares sin edificar, de tanta importancia para los Municipios urbanos, ha sido objeto de meditado estudio, con el propósito de que la preceptiva que lo desarrolla cubra las lagunas que hasta ahora se venían observando. Con tal designio se establece que cuando para hacer efectivo el arbitrio no existiere plano levantado por el Instituto Geográfico, el Ayuntamiento lo sustituirá por la determinación de la línea perimetral del casco de población; se enuncian los requisitos que habrán de expresar los acuerdos por los que se establezca el arbitrio; se atiende a la ordenación del Registro municipal de solares; se fijan los datos que habrán de contener las declaraciones juradas; se determinan los procedimientos para la estimación de superficies y de valores y se señalan las reclamaciones contra una y otra. De igual modo se previenen la imputación de los derechos de los peritos y los efectos de la matrícula anual de contribuyentes.

En cuanto al arbitrio sobre incremento del valor de los terrenos, la minuciosidad de la Ley no permitía sino el desarrollo de algunos de sus preceptos, singularmente los que se refieren a las declaraciones juradas y a los extremos que deben contener las notificaciones de cuantas liquidaciones se practiquen.

Los artículos atañentes a los arbitrios sobre el consumo, de pompas fúnebres, de traviesas en espectáculos públicos y prestación personal y de transportes, son los ya vigentes, con escasas novedades que se han juzgado imprescindibles, tales como las que

tienden a precisar los conceptos de alcoholes, aguardientes y licores y aquellas en las que se concreta la base del arbitrio sobre pompas fúnebres.

En el Capítulo VII, se reproducen las normas de carácter reglamentario aplicables al Fondo de Corporaciones locales.

En torno a los recursos especiales de ensanche, materia del Capítulo VIII, se configura el aumento del recargo extraordinario del 4 por 100 al 5,50 por 100, que exigirá la declaración de la Comisión permanente, previo dictamen técnico, de haber sido urbanizada por completo la manzana de que se trate; se liquidará a todos los propietarios de solares enclavados en la misma, y se elevará progresivamente por fracciones iguales de 0,50 por 100 cada año, hasta alcanzar el límite máximo.

En punto a los recursos especiales para amortización de empréstitos, de que versa el Capítulo IX, se determinan los documentos que deberá integrar el expediente que los Ayuntamientos instruyan con el fin de obtener la autorización del Ministerio de Hacienda para el establecimiento de aquellos recursos, y se destaca la prohibición de aplicarlos a distinto destino de aquel que hubiere sido autorizado por dicho Ministerio.

## TITULO SEGUNDO

### HACIENDA PROVINCIAL

Con las modificaciones que recomendó el Consejo de Estado, se recogen en los cinco Capítulos de este Título los preceptos concernientes a ingresos provinciales en general, productos del Patrimonio, rendimiento de servicios y subvenciones; exacciones provinciales, que se descomponen en derechos y tasas, contribuciones especiales y arbitrios sobre terrenos incultos; remanente del Fondo de Corporaciones locales que resultare en cada ejercicio y que será distribuido entre las Diputaciones provinciales y Cabildos insulares; Fondo de Compensación provincial, constituido conforme al artículo 627 de la Ley; y recursos especiales de amortización de empréstitos, con especial desarrollo del procedimiento

para tramitar los expedientes que las Diputaciones provinciales instruyan, a fin de utilizar dichos recursos.

De este modo se aspira a fortalecer las Haciendas de las Provincias para que puedan prestar los servicios propios de su competencia y también aquellos otros de cooperación encaminados al resurgimiento de los Municipios débiles.

## TITULO TERCERO

### DISPOSICIONES COMUNES A LAS HACIENDAS MUNICIPAL Y PROVINCIAL

El Capítulo I corresponde al desarrollo del mismo Capítulo del Título III del Libro IV de la Ley, inspirado, a su vez, en la Ley de Contabilidad para la Hacienda pública, de 1 de julio de 1911.

Después de sentar el principio de que la recaudación del Haber de las Haciendas locales, con la sola excepción de los recursos administrados y cobrados por el Estado, estará a cargo de las propias Corporaciones, se amplía la obligación de prestar fianza en metálico o efectos públicos por parte de aquellos funcionarios a quienes preceptivamente se les exige y de cualesquiera otros que recauden, manejen o custodien fondos.

Subráyase el carácter exclusivamente administrativo de los procedimientos para la cobranza, en los períodos voluntario y ejecutivo, de toda clase de recursos y créditos liquidados a favor de las Haciendas locales, y se reconoce, tanto para las certificaciones de descubierto como para las providencias que inicien el último de dichos procedimientos por valores en recibo, la fuerza vinculante de la sentencia judicial.

Idéntico significado de exclusión tendrán los procedimientos para el reintegro a las Haciendas locales en los casos de alcances, desfalcos, malversaciones de fondos y efectos o faltas en los mismos, cuyo conocimiento corresponde, según la Ley, al Servicio de Inspección y Asesoramiento, sin menoscabo de las facultades atribuidas a las Corporaciones y a la Dirección General de Administración Local en cuanto concierne a la imposición de correcciones



disciplinarias y de la competencia de los Tribunales de Justicia para entender de los delitos que se cometieren.

El respeto a los intereses legítimos de las personas ajenas al expediente de responsabilidad para con la Hacienda local ha movido a regular la suspensión del procedimiento en los casos de tercera a que alude el artículo 636 de la Ley, de suerte que el incidente se sustancie en la vía gubernativa como trámite previo a la judicial, considerándolo como una excepción dilatoria de las comprendidas en la Ley de Enjuiciamiento civil.

Inspirado en el Estatuto de Recaudación, de 29 de diciembre de 1948, el artículo 183 del Reglamento establece los requisitos que se han de exigir en el procedimiento de apremio para el cobro de exacciones que directa o individualmente recaigan sobre los bienes inmuebles contra los que la ejecución se dirija, cuando tales fincas se hallen gravadas con cargas de carácter hipotecario o hayan pasado a poder de tercero.

Asimismo se determina que sólo podrá utilizarse la acción rescisoria del artículo 641 de la Ley cuando no exista otro medio legal para la reparación del perjuicio y se encomienda al Servicio de Inspección y Asesoramiento la instrucción y fallo de los expedientes administrativos de reintegro a que den lugar los alcances, malversaciones o desfalcos, con independencia de las medidas que, a tenor del artículo 642 de la Ley, deban adoptar las Corporaciones para asegurar los derechos de la Hacienda local.

El único artículo de que consta el Capítulo II dedícase a condicionar la aplicabilidad de las exenciones fiscales que, en relación con el Estado, otorga el artículo 647 de la Ley a los Municipios y a las Provincias.

La materia del Presupuesto ordinario ha sido escrupulosamente tratada en el Capítulo III, con la necesaria discriminación conceptual de anteproyecto, proyecto y Presupuesto propiamente dicho, documentos que respectivamente los constituyen y tramitación que a cada uno corresponde.

También se regula la prórroga del Presupuesto y su liquidación y se puntualizan las operaciones de que consta esta última para asegurar la exactitud de las resultas de ingresos y de gastos.

Creemos haber logrado en este importantísimo aspecto un auténtico perfeccionamiento de la técnica presupuestaria, respondiendo siempre al principio esencial de la nivelación. Así, cuando el Presupuesto refundido fuere deficitario, el Presidente, previo informe del Interventor y del Secretario, y de la Comisión de Hacienda, en su caso, propondrá a la Corporación los gastos de carácter voluntario que hayan de quedar en suspenso hasta obtener el equilibrio, sin que pueda realizarse ninguno de tal naturaleza mientras no se adopte el oportuno acuerdo.

Regulación totalmente nueva es la concerniente a los Presupuestos extraordinarios, dentro de cuya materia se especifica el concepto de «gastos de primer establecimiento», la duración del Presupuesto, el cálculo de los gastos incluso para las hipótesis de conversión o canje de deuda, así como aquellas otras de epidemias, inundaciones, incendios y demás calamidades públicas.

Díctanse normas para la aplicación de los ingresos que pueden figurar en dichos Presupuestos, se relacionan los documentos que ha de contener el anteproyecto y el expediente de los mismos, con o sin operación de crédito, se describe la tramitación que debe seguirse en cada caso y se prevé la fusión de dos o más Presupuestos extraordinarios en desarrollo.

Con referencia a los expedientes de habilitaciones de nuevos créditos y créditos suplementarios, dentro de un Presupuesto extraordinario se concretan los requisitos, documentación y trámite que conviene a los distintos casos que contempla la Ley.

En el Capítulo IV se desarrollan los preceptos legales afectantes a la imposición y ordenación de exacciones, y se indica el curso que ha de darse a los consiguientes acuerdos.

El Capítulo V se ocupa del procedimiento económico-administrativo, cuyo ámbito se desglosó del Reglamento de Organización, funcionamiento y régimen jurídico de las Corporaciones locales, con el fin de desarrollarlo singularmente en este Proyecto.

Bajo el epígrafe «Disposiciones generales» se ha procurado adaptar a las Haciendas locales los principios de tipo general que contiene el Reglamento de 29 de julio de 1924. Seguidamente se articula el recurso de reposición, inspirado también en las normas

procesales de la Hacienda pública, con criterio análogo para las reclamaciones económico-administrativas. Se ha considerado conveniente regular los recursos contra acuerdos gremiales y las devoluciones de ingresos indebidos, dando a estas últimas la adecuada tramitación según que hayan de realizarse de oficio o a instancia de parte.

El Capítulo VI, destinado a la Recaudación, ha sido redactado de nuevo conforme al dictamen del Consejo de Estado y con las necesarias ampliaciones encaminadas a facilitar a las Corporaciones locales, mediante preceptos de obligada observancia, la realización de los servicios cobratorios; así en los casos de gestión directa como en los de gestión afianzada y arrendamiento.

Es innegable que todas estas normas derivan del Estatuto de Recaudación de 1948, que por expresa declaración de la Ley rige como supletorio para las Haciendas locales. Pero no es menos cierto que en la práctica se ha venido observando la conveniencia de procurar una adaptación de los preceptos estatutarios que facilite su aplicación; y por ello se determinan en este Reglamento el plazo voluntario para realizar los ingresos directos, las reglas de cobranza por recibo en período voluntario, la expedición de certificaciones de débitos, los requisitos y efectos de los expedientes de partidas fallidas y las fechas de ingreso del importe de la recaudación.

En orden a la Inspección de Rentas y Exacciones, se ha procurado compaginar las medidas de instrucción y consejo, que los funcionarios han de practicar para ilustrar a los contribuyentes respecto a sus deberes tributarios, con aquellas otras que velan por el mayor escrúpulo en el levantamiento de actas de constancia de hechos, notificación de éstos y aceptación del acuerdo recaído.

La acción para denunciar las defraudaciones y ocultaciones será pública, pero para que produzca derechos a favor del denunciante se habrá de extender y firmar en papel timbrado y se exigirá la ratificación en el escrito, acreditando la personalidad y garantizando la denuncia mediante depósito de cantidad. Tales son los rasgos más salientes del Capítulo VII.

En el Capítulo VIII se destaca el «derecho de consulta», por

parte de los contribuyentes, y se dicta el procedimiento a que su ejercicio se ha de ajustar para que queden exentos de responsabilidad.

Respecto al depósito de fondos, de que se ocupa el Capítulo IX, se introduce en el campo de las Haciendas locales la facultad de admitir cheques o talones de cuenta corriente, en pago de liquidaciones cuyo ingreso proceda efectuar directamente, con arreglo a las mismas condiciones que están establecidas para la Hacienda pública.

Representa verdadera novedad el Capítulo X, referente al crédito local, puesto que hasta ahora no se contaba con la necesaria regulación que señalara a las Corporaciones el modo de formular las oportunas solicitudes y los documentos que han de acompañarlas para que el Ministerio de Hacienda pueda dictar la resolución pertinente respecto a la autorización instada, que no será precisa cuando se pretenda contratar préstamos o anticipos con los Institutos Nacionales de Colonización y de la Vivienda, o con cualquier otro Organismo estatal.

El Capítulo XI se limita a consignar el contenido de la Contabilidad como servicio y las facultades que se confieren al Servicio de Inspección y Asesoramiento.

Finalmente, en el Capítulo XII se considera la prescripción de créditos que arranca del artículo 779 de la Ley, y se recoge la doctrina sobre aplicación de la Ley de Contabilidad con el objeto de disipar las dudas de interpretación que se venían suscitando frecuentemente. De este modo, la prescripción determinará el oportuno acuerdo dictado en expediente que ha de resolver la Corporación, para precisar los casos en que, por acción u omisión de los funcionarios, se haya inferido perjuicio a la Hacienda local y deba exigírseles la responsabilidad correspondiente.

La prescripción y caducidad de créditos contra las Entidades locales en los supuestos, plazos y condiciones previstos en la Ley, será absoluta, obligatoria e irrenunciable.

Los plazos se interrumpirán por reclamación del acreedor o por actos de reconocimiento de la deuda, por parte de la Corporación interesada, siempre que resulten acreditados en forma documental

y solemne ; pero la publicación de las relaciones provisionales de obligaciones prescritas, el llamamiento mediante edictos o las invitaciones individuales que pudieran efectuarse, así como el hecho de figurar en relación nominal de acreedores, no podrán considerarse como actos de reconocimiento de créditos contra la Corporación.

### INSTRUCCIÓN DE CONTABILIDAD

El Reglamento de Haciendas locales establece el principio de que la Contabilidad, como servicio, comprende la fiscalización de la gestión económica, la Teneduría de libros y la rendición de cuentas ; y añade que los documentos respectivos y cuantos otros de naturaleza análoga deban formularse, llevarse o rendirse por las Corporaciones locales, se ajustarán estrictamente a la modelación que apruebe la Dirección General de Administración Local y publique el Servicio de Inspección y Asesoramiento.

La Instrucción de Contabilidad de las Corporaciones locales tiende, en líneas generales, a procurar la mayor rapidez y seguridad en las operaciones de tal índole, mediante la implantación de un sistema regular y uniforme.

Con ese propósito desarrolla ampliamente los múltiples aspectos de las funciones fiscalizadora y contable, de la Ordenación de gastos y de la Ordenación de pagos, define y clasifica los Ingresos y los Pagos, atendida a una depurada técnica, y traza las reglas para su aplicación así como la distribución fundamental de pagos en firme y a justificar.

Los mandamientos de ingreso y de pago, su estructura y tramitación ; la justificación de los pagos según su naturaleza ; los Libros de Contabilidad principales y obligatorios y auxiliares o voluntarios, sus condiciones y requisitos, conservación y subsanación de errores u omisiones ; las operaciones contables de apertura, desarrollo y cierre en cada libro ; las contabilidades auxiliares y especiales ; Cuentas generales, su estructura, tramitación y aprobación, son los rasgos más salientes que constituyen, en síntesis, las líneas directrices de la Instrucción, con la que se aspira a completar, en sentido práctico y eficiente, las previsiones articuladas a lo largo del Reglamento de Haciendas locales.