

REVISTA DE ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL

AÑO XIII

ENERO-FEBRERO 1954

NUM. 73

Hacienda estatal y Hacienda local^(*)

Excmo. Sr. Ministro de Hacienda, Excmos. e Ilmos. Sres. :

La invitación que en su día se me hiciera para participar en el ciclo de conferencias de la II Semana de Derecho Financiero, organizadas por Cuerpo tan prestigioso como el de Inspectores Técnicos del Timbre, ha constituido para mí motivo de agradecimiento y preocupación. Lo primero, en cuanto al honor que representaba intervenir con un conjunto de técnicos de destacada valía, con comunes vinculaciones con el Ministerio de Hacienda; lo segundo, en cuanto a las dificultades inherentes para abordar cualquier tema, ante auditorio tan versado en cuestiones económico-financieras y el temor de no alcanzar un nivel adecuado en su exposición.

Sin embargo, la amable reiteración de los organizadores fué paulatinamente venciendo mi resistencia para acudir hoy a esta tribuna, y aunque en fecha reciente tuve que ocuparme—con características distintas—de algunos aspectos del temario en el que habrá de producirse mi disertación, he llegado al convencimiento de que acaso tuviera cierto interés completar el cuadro de temas de

(*) Conferencia pronunciada, el 16 de enero de 1954, por el Excmo. Sr. D. José García Hernández, Director General de Administración local, en la II Semana de Estudios de Derecho Financiero.

Derecho financiero que aquí se exponen, con tanta competencia, con una visión, siquiera fuera general, de algunos aspectos relacionados con las Haciendas locales y sus relaciones con la estatal, puesto que hasta ahora estos problemas han estado muy localizados dentro del reducto íntimo de muy pocos especialistas o de quienes, por razones prácticas, han tenido que tratarlos. He aquí el conjunto de razones que me movieron a aceptar la invitación y el por qué me dispongo a desarrollar ante vosotros, con mejor voluntad que competencia, esta materia.

El tema es muy amplio y puede examinarse desde distintos ángulos y perspectivas, por lo que requiere acotar previamente un limitado número de cuestiones, y aun éstas no pueden tratarse con toda la extensión que su importancia demanda. Tal dificultad explica el que haya de resumir y sintetizar con prudentes limitaciones cualquier comentario, para evitar la fatiga de vuestra atención.

No es desdeñable el interés que suscitan los problemas relacionados con las Haciendas locales, pues aunque en el conjunto de cuestiones relacionadas con la Hacienda pública cuantitativamente no sea el de mayor preocupación, no cabe olvidar que lo mismo que el Estado tiene atribuidas facultades de imposición, numerosas Corporaciones locales, con distinto carácter y jerarquía, también las ejercen.

Mi accidental intervención en estos problemas, a lo largo de más de dos años en la preparación de diversas disposiciones legislativas y reglamentarias, podría explicar la motivación de algunas medidas.

Me propongo tratar las siguientes cuestiones :

- A) Evolución legislativa.
- B) Imposición local y autonomía financiera.
- C) Fuentes de recursos financieros locales.
- D) Política de subvenciones y fondos de ayuda.
- E) Regímenes económicos especiales.

EVOLUCIÓN LEGISLATIVA.—ANTECEDENTES

No es posible, ni siquiera oportuno, exponer, dentro de los límites que impone una disertación, con el debido detalle, la evolución

legislativa de las Haciendas locales. Equivaldría, en suma, a seguir todas las vicisitudes del desarrollo del régimen local en España y sería más propio de otro lugar y momento hacerlo. Sin embargo, resumiendo cuanto sea posible, deseo indicar, a grandes trazos, los antecedentes que en esta materia han existido, porque así llegaremos fácilmente a la conclusión de que el régimen actual, aún influido por circunstanciales principios más o menos sólidos, es producto de una elaboración sucesiva y continuada, en la que se van incorporando ideas procedentes de parciales reformas o de proyectos nonnatos, con las rectificaciones que cada momento ha impuesto.

De este examen de antecedentes, poca importancia tiene, a los efectos anteriores, el período preconstitucional, en el que, si con buena voluntad podemos encontrar precedente de alguna figura impositiva, no merece atención especial, no sólo por la ausencia de una técnica en la tributación, sino porque la Hacienda está constituida, fundamentalmente, a base de los productos del patrimonio comunal de los pueblos (1).

El segundo período constitucional es ya más importante. En él se encuentra el origen de un sistema fiscal que, con fluctuaciones diversas, llega a nuestros días.

La Constitución de Cádiz determina que estará a cargo de los Ayuntamientos la administración e inversión de los caudales de

(1) Ejemplo de ello el Código de las Siete Partidas, en el que se consigna lo que debe entenderse por cosas de dominio público de los pueblos, bienes comunales y de propios, distinción que llega hasta nuestros días. Las Ordenanzas Reales de Castilla u Ordenamiento Real o de Montalvo, regula en su Libro VII lo concerniente a los propios de las ciudades, villas y concejos, rubricando alguno de sus títulos bajo el expresivo epígrafe: «De los propios y rentas de los Concejos».

La Nueva Recopilación —14 de marzo de 1567— dedica en su Libro VII varios títulos a la organización municipal; entre éstos destaquemos los que se refieren a «los propios y rentas de los Concejos», «del repartimiento que pueden hacer los pueblos y de la quiebra que se ha de hacer a los lugares despoblados».

La Novísima Recopilación —publicada en 1805— hace referencia a distintas normas económicas de carácter fiscal, referentes al régimen y administración de los bienes de los pueblos. El título XVI de su Libro XI contiene una instrucción que se ha de observar en la intervención, administración y recaudación de los arbitrios del Reino. La Ley XIV fija las reglas para que los pueblos que no tengan propios ni arbitrios propongan los convenientes.

propios y arbitrios, conforme a las Leyes y Reglamentos. A su vez, a las Diputaciones les corresponderá: «1.º Intervenir y aprobar el repartimiento hecho a los pueblos de las contribuciones que hubieren cabido a la provincia. 2.º Velar por la buena inversión de los Fondos públicos de los pueblos y examinar sus cuentas...» Las disposiciones posteriores (2) no señalan novedad apreciable en el desenvolvimiento de estos principios.

La reforma de la Ley de 2 de marzo de 1823 no constituye progreso apreciable en el aspecto que nos ocupa. El presupuestò municipal (3) estaría integrado a «costa de los fondos de propios y arbitrios», y si no se alcanzase a cubrir las obligaciones se propondrán a la Diputación los «nuevos arbitrios que estimen convenientes para cubrirlos». Por su parte las Diputaciones conservan sus atribuciones, correspondiéndoles el examen de los presupuestos de los Ayuntamientos y cuentas (4).

La corta vigencia de esta Ley—aunque rehabilitada en 15 de octubre de 1836—no implicaba, desde el sólo aspecto económico y fiscal, pérdida alguna en materia de principios, pues éstos seguían manteniendo el mismo carácter rudimentario y prácticamente no existían. Tenía más importancia su aspecto político y orgánico, en cuyo sentido advierte Posada que «propiamente genera las bases reales del régimen local en el período constitucional».

Es interesante consignar que hasta el Real Decreto de 23 de julio de 1835—sobre arreglo provisional de los Ayuntamientos—no hay disposiciones concretas en este aspecto. En este Decreto ya se consigna como facultad de aquéllos la de proponer lo pertinente sobre la «supresión, reforma, sustitución o creación de arbitrios, repartimiento y derechos municipales», al lado del derecho a «formar igualmente los presupuestos de gastos municipales ordinarios y los de los medios de cubrirlos» (5). Un año estuvo vigente esta disposición, y de nuevo se volvió a la Ley de 1823.

(2) Decretos de 23 de mayo y 10 de julio de 1812 e Instrucción de 13 de junio de 1813.

(3) Artículo 30.

(4) Artículos 89 a 96, 99, 106 a 109.

(5) Artículo 48.

La Constitución de 1837 da lugar al Proyecto de Ley de 2 de febrero de 1838 sobre organización de los Ayuntamientos. En la exposición de sus directrices se señala como facultad del Alcalde la de formar el presupuesto que, sometido a votación del Ayuntamiento, se había de elevar a la aprobación del Jefe político o del Rey, según los casos, trámite que, según se decía, se juzga indispensable «porque, abandonar los presupuestos al arbitrio de los Ayuntamientos, daría lugar a graves abusos, y por respetar su independencia, se vulnerarían tal vez los intereses del Estado y hasta los suyos propios». Establece esta Ley, por primera vez, la distinción de los gastos en obligatorios y voluntarios, clasificación que califica, con expresión muy del gusto de la época, como muy importante y fecunda en buenos resultados. «Los gastos obligatorios—agrega—son los que la Administración tiene facultad de imponer al pueblo, a pesar suyo, y para los cuales no es necesario el consentimiento.» El Proyecto, que nunca pasó de tal, cronológicamente antecede a la nonnata Ley de Ayuntamientos, de 14 de julio de 1840, de calificada celebridad por constituir motivo de la abdicación de la Reina María Cristina. Su posterior vigencia, limitada al período 1843-45, y su escasa significación desde el aspecto fiscal, no hace preciso dedicarla mayor comentario.

Sí, en cambio, tienen destacada importancia las reformas de 1845. La Ley de 8 de enero señala, con un criterio de rigurosa clasificación, las atribuciones de los Ayuntamientos en materia fiscal, y regula con verdadera minuciosidad, para su tiempo, la formación del presupuesto municipal (6). Enumera los ingresos ordinarios y los extraordinarios (7), entre los que ya aparecen incluidos «los repartimientos vecinales hechos legalmente», sin perjuicio (8) de que si «el producto de los ingresos ordinarios y extraordinarios no bastase a cubrir el presupuesto de gastos obligatorios se llenará el déficit por medio de un repartimiento o arbitrio extraordinario que el Ayuntamiento propondrá a la aprobación del Gobierno».

(6) Artículos 80 y 81.

(7) Artículos 47 y 96.

(8) Artículo 101.

Con la misma fecha de 8 de enero, la Ley sobre Diputaciones provinciales dedica muy pocos preceptos a desenvolver su régimen económico (9). El Gobernador formaba el presupuesto, que era discutido por la Diputación y aprobado por el Rey. Ninguna provincia podía contraer empréstitos sin estar autorizada por una Ley. Las cuentas se pasaban a la aprobación del Gobierno.

Tras el proyecto de Bases de la Ley de Gobierno y Administración provincial y municipal, de 14 de diciembre de 1855, que no aporta sustanciales modificaciones, los proyectos de Posada Herrera (sobre presupuestos y contabilidad municipal de 1859) y Ley provincial de 23 de abril de 1862, pretenden dar una sustantividad a las Haciendas locales, independizando los presupuestos provinciales y municipales de los del Estado, fijando la «naturaleza de los gastos que deben incluirse en ellos y el orden de los recargos sobre las contribuciones públicas necesarios para constituir sus ingresos, al tiempo que introduce reformas en la contabilidad».

El Movimiento revolucionario de 1868, tras un breve período transitorio, intenta un sistema de régimen local. La Constitución de 1869 recoge ya el principio—que pasaría a la Constitución de 1876—de que la determinación de facultades de Diputaciones y Ayuntamientos «estaría orientada en materia de impuestos a fin de que los provinciales y municipales no se hallen nunca en oposición con el sistema tributario del Estado» (10), lo que implicaba una coordinación impositiva que evitase los peligros de la doble tributación. Carro Martínez (11) nos informa que, en la discusión parlamentaria, el diputado Rodríguez Seoane pretendía la plena autonomía local en el orden impositivo, pero hubo de rendirse a la evidencia que patentemente demostraba la Comisión.

El proyecto de Ley, presentado en enero de 1870 a las Cortes por el señor Figuerola, sobre el modo de cubrir los presupuestos provinciales y locales, constituye un meritorio antecedente para crear un sistema completo de tributación, «un sistema general de im-

(9) Artículos 60 al 71.

(10) Artículo 99, 5.º

(11) *La Constitución española de 1869*. Madrid, 1952. pág. 366.

puestos locales, en armonía con el del Estado». Merece la pena de ocupar vuestra atención con algunas de las consideraciones de su exposición. «Constituyen—dice entre otras cosas—los recursos municipales, las rentas y derechos propios de los Ayuntamientos. En sustitución de los recursos que antes encontraban las Corporaciones populares, gravando las contribuciones que forman el haber del Estado, se las faculta para cubrir sus presupuestos por medio de repartimientos vecinales o por arbitrios generales o locales; y en último extremo, cuando, adoptados todos estos recursos, no sea posible cubrir las obligaciones, podrá el déficit saldarse, en poblaciones de más de 30.000 almas, con arbitrios sobre especies determinadas de artículos de consumo, exigibles a los expendedores, fabricantes o comerciantes, quedando terminantemente prohibida toda limitación de la libertad de tráfico y venta». Justifica la admisión de los arbitrios generales «exigidos al individuo sobre la base de los servicios que de la localidad recibe, tales como el alumbrado, la guardería y la limpieza, en un principio de equidad deducido de la noción más estricta del impuesto, tal como la entienden y practican los pueblos más civilizados. Fundar arbitrios especiales sobre necesidades suntuarias y sobre licencias, en las cuales se da a los Ayuntamientos derechos reconocidos hace tiempo al Estado, es el complemento de una verdadera tributación local». El dictamen emitido por la Comisión parlamentaria amplió las directrices del proyecto e indicó que, fijadas las bases de los impuestos locales, se debe dejar en libertad de acción a las Corporaciones como manifestación de un sistema que requiere máxima flexibilidad para ser aplicado «lo mismo en las grandes capitales que en las pequeñas».

Las Leyes municipal y provincial de 1870 no llegaron a alcanzar, en este aspecto, la altura que el proyecto de Figuerola hacía prever, sin duda porque en aquel entonces—y a lo largo de muchos años posteriores—los aspectos orgánicos, por su mayor dosificación política, eran más del gusto de los partidos y menos áridos en su planteamiento y estudio. La vigencia de ambas continuó hasta la Ley de 16 de diciembre de 1876, y prácticamente rebasó la Ley municipal y provincial del 77, ya que la fórmula de su promulgación era la de que continuarían rigiendo con las modificacio-

nes acordadas. Tales Leyes, como consecuencia de la autorización concedida al Ministro de la Gobernación, no fueron sino textos unificados de las del año 70. A partir de esta fecha es conveniente seguir por separado la evolución legislativa municipal de la provincial.

A) *Legislación municipal.* — Singular atención merece el período comprendido entre la Ley municipal de 2 de octubre de 1877 y el Estatuto de 1924, porque es dentro de ese amplio paréntesis donde se sientan las bases de un verdadero sistema fiscal, más acusadamente para lo municipal.

La Ley municipal del 77 aparece más completa y mejor sistematizada que las anteriores, y ofrece un cuadro de imposición más perfilado, que irá completándose por disposiciones posteriores. Se dedica un título especial a la Hacienda y un capítulo dedicado al presupuesto municipal, en el que, entre otros ingresos, se incluyen los arbitrios e impuestos sobre determinados servicios, obras e industrias y un repartimiento general entre todos los vecinos y hacendados en proporción a los medios o facultades de cada uno para cubrir los servicios municipales en la totalidad o en la parte a que no alcancen los anteriores recursos. Asimismo faculta para establecer impuestos sobre los artículos de comer, beber y arder (los que, posteriormente, al publicarse la Ley de 16 de junio de 1885, pasan a integrar el impuesto estatal de consumos sobre el cual se autorizaría a los Ayuntamientos a imponer un recargo del 100 por 100). La regulación de los arbitrios se hace con bastante minuciosidad (12), y se autoriza a las poblaciones de más de 200.000 habitantes, que renuncien al repartimiento, a establecer otros impuestos, recargos ó arbitrios, además de los enumerados, con la aprobación del Gobierno.

La Ley de 27 de mayo de 1887—citemos las disposiciones más importantes—autoriza a los Ayuntamientos que no puedan cubrir sus obligaciones a establecer como recursos ordinarios los siguientes recargos: 16 por 100 sobre territorial e industrial; 50 por 100 sobre cédulas personales, y hasta el 100 por 100 en especies de la

(12) Artículo 137.

primera tarifa de consumos, todos ellos como previos al repartimiento.

La Ley desgravatoria de vinos de 3 de agosto de 1907 concede a los Ayuntamientos afectados—poblaciones de más de 30.000 habitantes y puertos de Cartagena, Gijón y Vigo—determinados recargos o ampliación de los existentes (cédulas, industrial, gas y electricidad, alcoholes y cerveza), cesiones de impuestos (el de carruajes y caballerías de lujo y el de casinos y círculos de recreo) y algún nuevo arbitrio (consumo de vinos generosos, espumosos y mistelas).

Las luchas contra el impuesto de consumos dan lugar a que por Decreto de 14 de diciembre de 1905 se creara una Comisión extraparlamentaria, integrada por Senadores, Diputados y Directores generales de los Ministerios de la Gobernación y Hacienda, quienes, bajo la presidencia de don Juan Navarro Reverter, nos dejaron uno de los estudios más interesantes para la historia de nuestras Haciendas locales. La Ley de 12 de junio de 1911, por la que se impone la gradual sustitución del impuesto, completa los recursos de la Hacienda municipal con los siguientes tributos: a) Arbitrios sobre los solares sin edificar. b) Recargo del impuesto del Timbre del Estado sobre los billetes de los espectáculos públicos (suprimido en 1926). c) Recargo del impuesto del Estado sobre el consumo de gas y electricidad. d) Arbitrio sobre inquilinato. e) Arbitrios sobre las bebidas espirituosas, espumosas y alcoholes. f) Arbitrio sobre las carnes frescas y saladas, y, g) En último término, el repartimiento general (que fué modificado por la disposición transitoria 27 del Estatuto municipal). Los Ayuntamientos podían acudir al repartimiento antes que al arbitrio sobre el inquilinato, o simultáneamente con éste si así lo consideraban beneficioso a sus intereses. Además recibieron del Estado el 20 por 100 de sus ingresos por cuotas del Tesoro de la Contribución Urbana y de la Industrial y de Comercio, sin perjuicio de los recargos municipales ordinarios.

Podemos cerrar este período citando las siguientes disposiciones:

a) El Real Decreto de 31 de diciembre de 1917, por el que se implanta el sistema de las contribuciones especiales.

b) El Real Decreto de 11 de septiembre de 1918, por el que se pone en vigor, parcialmente, el proyecto de 16 de julio de 1918, en lo que se refiere al arbitrio sobre bebidas espirituosas y alcoholes (arts. 1 al 24), al de inquilinato (art. 25) y al repartimiento general (arts. 26 al 115).

c) El Decreto de 13 de marzo de 1919, por el que se concede a los Ayuntamientos el impuesto de «plus valía», cuya exacción derivaba del proyecto del señor Canalejas, de 1910, que no llegó a discutirse en las Cortes.

d) La Ley de Presupuestos generales del Estado para el año económico de 1920—de 29 de abril—, que autorizó al Gobierno para conceder a los Ayuntamientos todas o algunas de las exacciones locales consignadas en el proyecto de Ley de 16 de julio de 1918.

Las disposiciones que acabamos de exponer marcan la evolución de nuestra Hacienda municipal, que de un rudimentario sistema de ingresos, integrado incluso en los Presupuestos generales del Estado, llega a la formación de una estructura tributaria propia e independiente, que no es producto de una sola idea o proyecto, sino que es consecuencia de la aportación e influencia de varios, entre los que hay que destacar los de Figuerola, los de Maura, de 1903 y 1907, la Ley desgravatoria de vinos y consumos, con los estudios desarrollados para llegar a ella, el proyecto de Canalejas, de 1910, y los trabajos de González Besada y Flórez de Lemus, que vienen a preparar la obra del Estatuto municipal.

De otra parte, el tránsito y sustitución de una Hacienda con base predominantemente patrimonial por otra fiscal viene impuesta por la desaparición del patrimonio comunal, estimulada por la Ley desvinculadora de 1823 y consumada por la legislación del período desamortizador de 1855-89. Tardíamente, la denominada Ley de autorizaciones, de 3 de marzo de 1917, lo reconoce e intenta remediarlo. «El antiguo patrimonio municipal—dice—fué prácticamente deshecho por la desamortización, y el nuevo no ha podido formarse».

En tal situación, con múltiples disposiciones, carentes de toda coordinación, casi no puede hablarse hasta ahora de un verdadero sistema de Haciendas municipales, pues tal nombre no puede apli-

carse al incoherente resultado de yuxtaponer distintas disposiciones, sin principios informadores, sin correlación precisa y sin que el propio Estado haya señalado cuáles deben ser los cauces por los que debe discurrir una imposición local. En este momento llega el Estatuto municipal.

Comentar el Estatuto municipal equivaldría a dedicar a su estudio toda esta disertación. Su libro segundo, sobre Hacienda, ha perdurado por encima de las vicisitudes políticas más diversas, lo que constituye elocuente prueba y demostración cumplida de su pleno acierto. La República, en 16 de junio de 1931, al restablecer la vigencia de la Ley municipal de 1877, respetó íntegramente ese libro segundo, y continuó rindiéndole honores al publicar la Ley municipal de 31 de octubre de 1935, cuyo texto se detuvo respetuoso en el umbral de las Haciendas municipales, para dejar que la obra de Calvo Sotelo—víctima suya—siguiera imponiendo su huella firme en las finanzas locales.

La Hacienda municipal adquiere, con su obra, una trabazón de que carecía. Al lado de los recursos ordinarios, la clasificación comprende cesiones, participaciones y recargos de tributos del Estado, participaciones en tributos provinciales, imposición municipal propia y recursos especiales para intereses y amortización de operaciones de créditos y para obras de ensanche. En el magnífico preámbulo de aquella obra se encuentran resumidas las directrices de la reforma completada con algunas otras disposiciones, como las que se derivaron del Estatuto provincial—en cuanto a las cédulas—y las de los Decretos-Leyes de 25 de junio de 1926 y 3 de noviembre de 1928, este último de trascendental importancia al admitir para determinados Ayuntamientos el arbitrio sobre los productos de la tierra y establecer con precisiones el régimen de Carta económica.

B) *Legislación provincial.*—La Ley provincial de 1877, a diferencia de la municipal, experimentó pronto una reforma. La Ley de 29 de agosto de 1882 estableció un régimen que, sin variaciones sensibles, llega hasta el Estatuto provincial de 1925. Según esta última Ley, «para cubrir los gastos de los presupuestos provinciales, la Diputación utilizará los recursos que procedan, así como

las rentas y productos de toda clase de bienes, derechos o capitales que por cualquier concepto pertenezcan a la provincia o a los establecimientos que de ella dependan, como los de obras públicas, instituciones o servicios costeados de sus fondos. Si éstos no fueran suficientes, la Diputación verificará por el resto, un repartimiento entre los pueblos de la provincia en proporción de lo que por contribuciones directas y por el impuesto de consumos pague cada uno al Tesoro». Y se añade: «Las provincias que de antiguo hayan utilizado algún arbitrio especial, ordinario o extraordinario, con la aprobación del Gobierno y la aquiescencia de los pueblos de su demarcación, podrán continuar aplicando sus productos a cubrir las atenciones de su presupuesto. Las Diputaciones provinciales podrán establecer, con la aprobación del Gobierno y el consentimiento de los pueblos, arbitrios de la misma índole y de fácil recaudación» (13).

Poca fué la evolución de las Haciendas provinciales. Sin duda su inferior jerarquía, respecto a las municipales, fué la causa de que no hubiera especiales preocupaciones sobre su suerte, y en cualquier caso, siempre es más fácil encontrar fórmulas para cuarenta y seis Diputaciones de régimen común que para los numerosos Ayuntamientos. Los proyectos de Maura—de 1903—y de Canalejas—del año 1912—no introducían modificaciones de interés, constituyendo la base de su principal recurso el contingente provincial. El proyecto de Cambó, de 1922, era más extenso, puesto que establecía diversas participaciones y recargos, aunque conservaba la participación municipal forzosa.

Con razón, pues, podía quejarse Calvo Sotelo de la casi carencia de precedentes articulados, lo que hacía más difícil el empeño por encontrarse ante un campo apenas espigado (14).

El Estatuto de 20 de marzo de 1925 establecía la base de la Hacienda provincial sobre la aportación municipal forzosa, un complicado sistema de participaciones en ingresos del propio Estado y de los Ayuntamientos, y sobre dos recargos en arbitrios municipales (el de solares sin edificar y terrenos incultos). Sin embargo, pese

(13) Artículos 112 y 119.

(14) *Estatuto provincial*. Preámbulo.

al arbitrio ineludible de su fórmula económica, el sistema representaba un indudable perfeccionamiento sobre el anterior. La supresión del contingente fué saludable, y la creación, como campo impositivo propio, del arbitrio sobre la riqueza radicante, implicaba inicialmente una esperanzadora posibilidad, aunque más adelante quedara limitada a escasos conceptos.

También, como ocurrió en la esfera municipal, la República respetó el régimen económico instaurado en el libro II del Estatuto provincial, que con algunas variaciones constituyó hasta la reforma de 1945, la legalidad vigente.

C) *La reforma de 1945.*—Mención especial merece la Ley de Bases de 17 de julio de 1945, que estableció los pilares de la renovación del régimen local, bajo un ordenamiento común a Diputaciones y Ayuntamientos—por primera vez—, aunque, como es natural, salvando las consiguientes diferencias existentes entre las peculiaridades de unas u otras Entidades.

Reconociendo, como no puede menos hacerse, todo lo fecundo de la obra legislativa de la Dictadura, especialmente en lo que a las Haciendas locales se refiere, conviene examinar, aunque sea muy brevemente, cuál era la situación previa a la reforma en el año 1945.

En lo municipal, los datos estadísticos muestran que la importancia del repartimiento, en el conjunto de ingresos, era más acentuada conforme el censo de población disminuía, llegándose a alcanzar, en los Municipios menores de 1.000 habitantes, el 47 por 100 del presupuesto de aquéllos; que el rendimiento de los productos del patrimonio era casi insignificante, y que las tasas, impuestos y participaciones en tributos estatales alcanzaban en los Municipios importantes, mayores de 100.000 habitantes, el 83,56 por 100.

En cuanto a Diputaciones se refiere, el 57,75 por 100 de sus ingresos estaban integrados por sólo tres conceptos: impuestos y recursos cedidos por el Estado, arbitrios provinciales y la cesión de algunos recursos municipales. El resto de la lista totalizaba cifras muy pequeñas, algunas de casi nula significación, como el rendimiento de las contribuciones especiales.

Las manifestaciones del Ministro de la Gobernación, don Blas Pérez González, al justificar recientemente, ante las Cortes españo-

las (15), la última reforma son concluyentes: «Cuando en 1945 presentábamos la Ley de Bases de Régimen local... quisimos hacer una corrección honda en su fórmula económico-fiscal... porque los Estatutos municipal y provincial llegaban a nosotros, después de tantos años de vigencia, desvaídos e inoperantes. La situación de las Haciendas locales era tal, en 1945, que la reforma de los mismos se hacía inaplazable».

Examinando el problema, desde otro ángulo distinto, afirma Saura Pacheco que «el problema económico de las provincias y de los Municipios pequeños no había sido satisfactoriamente resuelto con los Estatutos de 1924 y 1925, según lo demuestran, aparte de esas cifras, la lamentable situación de los servicios en la inmensa mayoría de las provincias y pueblos» (16).

Directrices.—Quedaron expuestas por el señor Pérez González en su discurso—verdadera exposición de motivos—ante las Cortes, en 1945, en los diez puntos comprensivos de los siguientes criterios: uniformidad de imposición; separación de las Haciendas municipal, provincial y estatal; exenciones tributarias a las Corporaciones locales; exención de la obligación de costear servicios de la Administración central; supresión de imposiciones de compleja aplicación; creación o cesión de nuevos recursos ordinarios y extraordinarios de sencilla y justa aplicación y de rápido ingreso en las Arcas municipales y provinciales; reforma de otros para mejorarlos en sistema y rendimientos; habilitación de una fórmula para capacitar financieramente a los pequeños Municipios; limitación al justo y necesario mínimo de aumento en punto a presión tributaria, y, por último, garantizar a las Diputaciones los resultados de la reforma en el período de transición.

Sin entrar en el comentario de cada uno de los extremos señalados, resumimos la reforma, en lo municipal:

a) Cesiones de impuestos: a los ya existentes—carruajes y caballerías de lujo y casinos y círculos de recreo—se agregan el de determinados epígrafes de la Tarifa V de la contribución de usos

(15) Discurso de 30 de noviembre de 1953.

(16) *Principios y sistemas de Haciendas locales*. Madrid, 1949, pág. 13.

y consumos, y el impuesto de cinco céntimos litro sobre los vinos corrientes.

b) Participaciones en impuestos: se suprimen.

c) Recargos en impuestos: a los ya existentes, 3 por 100 sobre el producto bruto de las explotaciones mineras, y el que grava determinados epígrafes de las Tarifas 1.^a y 3.^a de la contribución de utilidades, se modifica en su cuantía el que recae sobre el consumo de gas y electricidad—del 25 pasa al 50 por 100— y el de la contribución industrial—del 15 al 25 por 100—. Se crean dos nuevos e importantes, que por posteriores disposiciones (17) quedan fijados en el del 40 por 100 sobre la contribución rústica y pecuaria y en el 55 por 100 sobre la contribución urbana. Estos dos últimos integran la dotación del Fondo de Corporaciones locales—que desaparece en la última reforma—y cuya finalidad era la de compensar a los Ayuntamientos por la desaparición de los recursos suprimidos, concretamente el repartimiento general de utilidades y sus sustitutos el arbitrio sobre los productos de la tierra, el de pesas y medidas, el de inquilinato y el establecido sobre el producto neto de las Compañías anónimas y de las comanditarias por acciones, no gravadas en la contribución industrial y de comercio (este último no compensado por el Fondo).

Hay por último modificaciones de detalle, muy importantes, a las que por razones de brevedad no puedo aludir.

En las Diputaciones, la reforma hacendística opera más profundamente. «Al intentar construir sobre bases sólidas un régimen de Haciendas provinciales había que comenzar por destruir muchos de sus actuales pilares de sustentación», decía Camacho Baños. (18). Como consecuencia del principio de separación de Haciendas, en sus tres grados, la supresión no sólo afectó a las participaciones, sino también a los recargos establecidos sobre arbitrios municipales. Y si a ello se añade que anteriormente ya habían sido eliminados impuestos y arbitrios de la mayor importancia, como el de cédulas, en 1943, y los de riqueza vinícola, la supresión de la

(17) Decretos-leyes de 7 y 28 de noviembre de 1947 y 24 de marzo de 1950.

(18) *Haciendas provinciales*. Separata de la R. E. V. L., núm. 22, pág. 13.

aportación municipal forzosa dejaba completamente vacía la Hacienda provincial.

La lista sustitutoria se realizó a base de los recargos siguientes : del 24 por 100 sobre la contribución rústica y pecuaria ; 41 por 100 sobre la industrial ; adicionales sobre una y otra, señalados en la Ley de Presupuestos y los integrantes del llamado Fondo de Compensación provincial—también suprimido en la reciente reforma—, constituídos por el 5 por 100 sobre la contribución industrial y de cinco y dos pesetas en los derechos de Aduanas sobre importación de kilo de café y té.

«Un breve juicio—decíamos en otro lugar (19)—sobre las innovaciones de 1945 permitiría decir que su nota más característica consistió en la congelación de los arbitrios sobre la riqueza radicante y los extraordinarios que venían disfrutando las Diputaciones provinciales. Esta solución, cuyos principios doctrinales pueden ser discutibles, tuvo como inconveniente el acentuar el sentido regresivo del Presupuesto provincial y ser contraria al clamor unánime de las Diputaciones, que veían en este arbitrio el más adecuado para establecer sobre él un campo específico de imposición propia».

D) *La reforma de 1953.*—La observación de los efectos producidos por las innovaciones acordadas en 1945 y la anormalidad de circunstancias por las que nuestra Patria ha vivido en estos últimos años fueron, en términos generales, las razones que aconsejaron un nuevo estudio para reajustar el sistema económico de Ayuntamientos y Diputaciones, y acudir al remedio de la penuria en que se desenvolvían en la satisfacción de sus necesidades.

En su discurso ante las Cortes—en 1945— el señor Pérez González exponía cuáles habían sido las adversas circunstancias que habían operado contra la pretendida eficacia de la Ley, entre las que destacaba como fundamental el desequilibrio económico sufrido en el país durante el período de vigencia de la fórmula, que agotó prematuramente las posibilidades expansivas de los ingresos arbitrados. Tales circunstancias están plenamente acreditadas

(19) Sesión Cortes españolas 30 noviembre de 1953.

porque las Corporaciones locales, que por su configuración y cometido son, en razón de la prestación de servicios, preferentemente consumidoras y no productoras, sufrieron en mayor medida el impacto de ese desequilibrio. La disminución del valor de la peseta en el período comprendido entre 1946-51 alcanzaba un promedio de un 41,8 por 100, y el desnivel entre los presupuestos y el valor de los productos alimenticios e industriales—cuya repercusión es tan expresiva—en las Entidades locales alcanza en 1951 cifras desfavorables con diferencias en menos de un 12 por 100 en los municipales y un 89 por 100 en los provinciales.

Concurrentes a esas circunstancias, plenamente acreditadas, se produjeron las derivadas de la falta de flexibilidad del sistema establecido, que en lo municipal se manifestaba con carácter más acusado en la estructura y funcionamiento del Fondo de Corporaciones locales, que se erigió en regulador de la Hacienda de 7.270 Municipios españoles. A partir de 1946 comenzaron a aumentar los déficits de los presupuestos municipales. Si en 1945 afectaron a 552, en el siguiente año fueron 1.262 y en 1949 llegaron a 1.953.

En lo provincial, la rigidez se produjo en el estancamiento de los únicos arbitrios propios, con probabilidades de crecimiento: el de la riqueza radicante y los extraordinarios. Y si a ello se añaden las limitaciones establecidas al régimen de Carta económica—sólo era aplicable a Ayuntamientos—se comprenderá que tales circunstancias no eran propicias para remediar muchas situaciones que la variedad y diversidad de la vida local demandaba modificar.

La Comisión interministerial, integrada por representantes de los Departamentos de Hacienda y Gobernación, que durante algunos meses actuó en el estudio de la reforma, sentó, en sus primeras reuniones, los siguientes principios:

1.º El problema de las Haciendas locales es general, acusándose en todas las Corporaciones la necesidad de una revisión a fondo.

2.º El sistema actual de ingresos es insuficiente, caracterizándose por su falta de elasticidad.

3.º La Provincia y el Municipio pueden y deben tener un ré-

gimen económico propio, siempre subordinado al sistema impositivo general.

4.º La separación total de Haciendas estatal y locales es imposible.

5.º Debe dotarse a las Corporaciones locales de recursos suficientemente elásticos, a fin de que el problema se resuelva con previsible permanencia.

6.º La solución sólo puede hallarse restableciendo algunos de los arbitrios suprimidos y con la utilización de recargos o participaciones en tributos nacionales.

No debe regatearse el elogio que merece la comprensiva solicitud del Poder público para corregir estos defectos mediante la última disposición legislativa que ya ha iniciado su vigencia.

Señalemos los rasgos más salientes de este reajuste.

a) En lo municipal:

1. Supresión del Fondo de Corporaciones locales. Los recursos que lo dotaban — recargos— se convierten en arbitrios sobre rústica y urbana, en los que se señalan tipos de imposición máximos, elevándose solamente en la última, el tope hasta la cuota del Tesoro. (Bases 1.ª y 2.ª)

2. Concesión a los Ayuntamientos de una participación del 10 por 100 del arbitrio sobre la riqueza provincial y de un recargo—del 25 por 100—sobre el del producto neto, cuyos recursos dotan los presupuestos de las Diputaciones. (Base 2.ª y art.º 16 del Decreto de 18 de diciembre de 1953.)

3. Nivelación presupuestaria para los Ayuntamientos deficitarios menores de 20.000 habitantes, a cargo de las Diputaciones provinciales. (Base 3.ª)

4. Regulación de la prestación personal y de transportes para obras ordinarias. (Base 4.ª)

b) En lo provincial:

1. Supresión del Fondo de Compensación provincial y de los recursos que lo dotaban. (Base 5.ª)

2. Supresión de los recargos del 24 por 100 de rústica y del 5 por 100 de industrial, que se traspasa a los Ayuntamientos. (Bases 5.ª y 1.ª)

3. Concesión a las Diputaciones de tres arbitrios: el referido sobre el producto neto de Sociedades y Compañías, el de rodaje y el de la riqueza provincial. El último, fundamental en la reforma, comprensivo de distintos conceptos gravables. (Bases 6.^a, 7.^a y 8.^a)

c) Con carácter general:

1. Revisión de las bases y tarifas en la imposición privativa de las Corporaciones locales. (Base 10.)

2. Mayor flexibilidad para el régimen de Carta económica y extensión, por primera vez, de este beneficio en favor de las Diputaciones provinciales. (Base 11.)

IMPOSICIÓN LOCAL Y AUTONOMÍA FINANCIERA.

A) *Autonomía financiera*.—Un adecuado enfoque de los problemas relativos a las Haciendas requiere el previo examen de las relaciones entre el régimen local y los Poderes centrales con las facultades reservadas o atribuidas a cada uno en esta materia.

El planteamiento trasciende de lo puramente financiero para gravitar sobre lo orgánico. Es, en definitiva, la propia autonomía del Municipio lo que se examina, que responderá no sólo a las mayores o menores posibilidades de determinación en razón del ejercicio de facultades propias, sino que estará en función directa de la existencia de un régimen jurisdiccional de revisión de actos, libre de injerencias gubernativas y de la menor dependencia del Estado en cuanto a su régimen económico-fiscal.

Si no cabe más remedio que reconocer al Estado como depositario de la soberanía financiera, la graduación y participación de las Corporaciones locales en aquélla dará lugar a la existencia de un sistema más o menos centralizado o autónomo.

Evidente es la imprecisión terminológica del vocablo autonomía, cuya significación está sometida a influencias de diverso signo que «se presta—dice Luigi Raggi (20)—a las más variadas inter-

(20) *Esame critico delle varie teorie sopra nozione d'autarchia*. Torino, 1902, página 7.

pretaciones, que cada individuo, cada grupo social, cada partido, ha formulado a su placer, según un ideal preconcebido, acorde al sistema preferido por cada cual, a causa de la indeterminación de su significado, y por todos aceptado como conteniendo en sí algo muy profundo que puede coadyuvar a la justificación de sus propios deseos, mas del cual se ignora el sentido íntimo y verdadero».

Su transformación es lenta, pero su evolución es inexorable. «Convendría que se desengañaran los cultivadores románticos de este concepto—decía recientemente en su discurso don Blas Pérez González—que el tiempo, con su eterno acaecer de circunstancias, no ha pasado en balde, para pretender, con espíritu anacrónico, seguir dándole el significado que tenía en leyes o instituciones ya fenecidas». Y Greca, precisando más, añade que «la ciudad moderna actúa dentro del organismo nacional como la célula en el organismo humano. Su funcionamiento autónomo individual está subordinado a leyes generales, permanentes, de un todo orgánico, a las que debe someterse a riesgo de desaparecer» (21).

Las tendencias más recientes de la doctrina científica se inclinan ya decididamente a una nueva interpretación del concepto. J. Lespes, al examinar las relaciones entre el Estado y los organismos locales, afirma que «se impone una seria revisión de la noción de autonomía exigida tanto por la organización de grandes ciudades como por la existencia de un elevado número de pequeños municipios que arrastran una vida precaria que sólo podría remediarse mediante fusiones oportunas, aptas para originar el nacimiento de entidades locales dotadas de mínima fuerza real» (22).

B) *Imposición local*.—«De todos los acostumbrados poderes locales—dice Cooley—el de imposición es el más efectivo y el más valioso. Sin ello, conceder el gobierno local constituiría algo más que una burla» (23). La prestación de indeclinables servicios públicos a cargo de las Corporaciones locales exige e impone dotarlas

(21) *Derecho y Ciencia de la Administración municipal*, t. I, pág. 36

(22) *Algunas reflexiones sobre las relaciones entre el Estado y los organismos locales*. «Revue Internationale des Sciences administratives». Bruselas, 1950.

(23) NICHOLE, L. A.: *The Law of Taxation*, 1924, t. I, pág. 19.

de una sólida estructura financiera, con poderes suficientes para sostenerla mediante un eficaz sistema de ingresos públicos. La determinación de esos ingresos requiere, previamente, considerar sus relaciones con los que integran el presupuesto del Estado, es decir, requiere fijar las relaciones entre la Hacienda local y estatal, y, en suma, la determinación de lo que haya de considerarse como política fiscal del país.

Esa política en la imposición local, según Carlos T. Eherberg (24) debería estar encaminada a las siguientes finalidades: 1.^a Procurar que no se perturbe la economía financiera del Estado con el régimen financiero de los municipios. 2.^a Velar para que los municipios no efectúen operaciones financieras ni caigan en un régimen que pueda conducirlos a desequilibrios insalvables y al descrédito por aumento inmoderado de la deuda o vicios de administración. De ahí, pues, la oportunidad de una fiscalización requerida para mantener el equilibrio entre una moderada administración de las Entidades locales y la obligación del Estado para no cegar las fuentes impositivas de aquéllas, así como la necesidad de admitir la facultad de imposición en favor de los entes locales que asegure la satisfacción permanente de los servicios públicos, al margen de arbitrarias razones de oportunidad, pero siempre bajo una coordinación que evite superposiciones, interferencias de gravámenes, lo que llevará a consignar un conjunto de prevenciones en la Ley orgánica—en este caso, la de Régimen local—para evitar que puedan quedar los municipios y provincias a merced del Estado en cualquier momento. El ideal, en este aspecto, consistiría en llegar, como propugna Jèze, a un sistema de ingresos públicos, y no simplemente fuentes de ingresos yuxtapuestas al capricho, que permitiera conocer la repercusión de cada sistema financiero sobre los otros que a su lado existen y sobre cuál es la situación que resulta para los individuos por la combinación de esos diferentes sistemas (25).

En la exposición de motivos del proyecto de Ley de Exacciones

(24) *Hacienda pública*, pág. 675.

(25) *Science des Finances*, pág. 327.

municipales, de 16 de julio de 1918, del señor González Besada, se decía que el nexo entre la Hacienda del Estado y las municipales era de tal manera estrecho que no podía intentarse ningún cambio de alguna trascendencia en estas últimas sin que precediera una reforma fundamental de la primera. Tal pensamiento era el dominante en el proyecto Maura de 1907, pero ya el proyecto de Canalejas de 1910 planteaba con indudable sistemática la regulación de la Hacienda municipal, apartándose del camino de pura y simple obtención de ingresos. Avanzando más en esta idea, los trabajos de la Comisión extraparlamentaria para la supresión del impuesto de Consumos indicaban que la relación entre la Hacienda estatal y la municipal no era tan estrecha como se había supuesto, sino que había amplias zonas en las que podían establecerse campos impositivos propios sin detrimento de la Hacienda estatal. Calvo Sotelo lo recogía en el preámbulo de su Estatuto municipal.

C) *Característica primordial en la imposición local.*—Admitida la falta de soberanía plena de la imposición local—puesto que, aunque se desee no se subordine o no sea dependiente, en todo caso ha de ser compatible con la estatal—, los tributos reconocidos en favor de las Corporaciones locales tienen una marcada despersonalización, al margen, en muchos casos, de otros objetivos que los estrictamente finalistas. De aquí, pues, sus acentuadas características reales. «Si se tiene en cuenta—dice Villar Palasi—que los gravámenes parafiscales, paralelamente a los impuestos de los entes locales, prescinden de la progresividad y personalización, comprenderemos cómo el incremento actual de la parafiscalidad, que llega a ser como una tercera parte del Presupuesto general, supone, en definitiva, otro aumento más del índice de regresión total» (26). Esta situación ya se acusaba en 1924, cuando Calvo Sotelo exponía las dificultades existentes para establecer un régimen más progresivo en la tributación local. «Falta en nuestro sistema general tributario—decía—el elemento que individualice los

(26) *Observaciones sobre el sistema fiscal español.* «Rev. Admón. Pública», número 4, pág. 112.

gravámenes de un modo suficiente, y mientras esta laguna exista, necesariamente carecerá la Hacienda municipal del instrumento que debería facilitar en términos de mayor perfección funciones hoy encomendadas al arbitrio de inquilinato, que éste sólo de modo muy imperfecto puede abordar».

La imposición municipal, hoy en grado más acentuado por la supresión del repartimiento e inquilinato, sigue girando exclusivamente alrededor de la bondad fiscal del propio tributo, que si cualidad de primer orden, en razón a los resultados recaudatorios, ofrece serios inconvenientes en cuanto puede constituir rémora para otros cometidos. Reservada la imposición personal al Estado, se produce en la Hacienda local la tendencia a la ampliación de las bases tributarias con marcada inclinación en favor de las contribuciones indirectas.

La tendencia regresiva de la imposición local—a que anteriormente nos hemos referido—se marcará aún más con el actual arbitrio sobre la riqueza provincial; pero es oportuno consignar que sobre las razones de orden teórico se imponen los argumentos de la realidad, que nos lleva, dentro del panorama tributario actual, a buscar soluciones efectivas y urgentes a los problemas económicos de las Corporaciones locales, cuyo cauce, si nos vemos obligados a abrir en bases impositivas propias, al margen del sistema tributario estatal, ha de lograrse aun pasando por encima de consideraciones doctrinalmente justificadas. Sirva ello de anticipado juicio a posibles críticas que probablemente no tomarán en consideración circunstancias de matiz político, que obligan incluso a romper hasta la unidad de los órganos encargados de dirigir tales materias.

FUENTES DE RECURSOS FINANCIEROS LOCALES

I. Descartemos de nuestro examen los productos del patrimonio o rentas privadas derivadas de los bienes de los que es titular la Corporación local, como persona jurídica, porque, con independencia de su escasa significación, no plantean problema alguno de derecho tributario.

No existen interferencias en los ingresos provenientes de los

«rendimientos de servicios y explotaciones municipales» que nuestra Ley admite, cuyo «beneficio líquido» puede figurar dentro del presupuesto ordinario de ingresos. No obstante, el problema del lucro de los servicios municipalizados ha recibido trato distinto a través del Estatuto municipal, la Ley de 1935 y la actual (extensiva a los servicios provincializados). En el primero se establecía que las tarifas deberían ser suficientes para cubrir los gastos de explotación, el servicio de intereses y amortización de capital, y las reservas y amortizaciones que convenga hacer, según la naturaleza y condiciones de cada una de las partidas del activo.

La Ley municipal, de 31 de octubre de 1935, admitía la obtención de «módicos beneficios», y la actual (art. 168, ap. b), ya más explícita, señala que las tarifas serán comprensivas no sólo de las cantidades necesarias para la constitución de los fondos de reserva y amortizaciones, sino que llega a autorizar como «lícita la obtención de beneficios para aplicarlos a las necesidades generales del Municipio como ingreso de su presupuesto ordinario», solución que, según advierte Clavero, cuya obra seguimos, no se aplicará en su integridad cuando se trate de Empresas mixtas.

«Intimamente ligada con el destino de los beneficios (27) del lucro administrativo está la doctrina que defiende la municipalización, estimando que, a la larga, aquélla puede llegar a una reducción de impuestos, dado que los beneficios de los servicios municipalizados se contabilizan como partida del activo de los presupuestos y, por tanto, como un aumento de sus ingresos. Mientras que los beneficios de las Empresas concesionarias se reparten en la forma de dividendo entre los accionistas y se consumen en la satisfacción de las necesidades privadas, los beneficios obtenidos en los servicios municipalizados se destinan a la satisfacción de necesidades colectivas.» Sin embargo, la teoría se encuentra, en muchos casos, en oposición a la realidad, puesto que no se tiene presente que las tarifas y precios de los servicios municipalizados se obstaculizan en su elevación por razones diversas, convirtién-

(27) CLAVERO ARÉVALO: *Municipalización y provincialización de servicios*, 1952, pág. 104.

dolos en precios políticos, inferiores incluso a los costos del propio servicio local, lo que da lugar al fenómeno inverso, es decir, a la necesidad de aumentar los impuestos para remediar los déficits crónicos.

Los recursos que se derivan de estos servicios y de las rentas patrimoniales son tan escasos, cuando existen, que prácticamente no constituyen más que una parte muy pequeña de los recursos financieros de las Corporaciones locales, por lo que éstas se ven obligadas a recurrir a la imposición y, aun así, el cuadro completo de exacciones no es suficiente para dotar el presupuesto de ingresos y de donde surge la necesidad de subvenciones y fondos especiales (de ayuda, de nivelación, de compensación, etc.), que ofrecen interesantes aspectos en las Haciendas locales.

II. El impuesto local, desde el punto de vista tributario, no tiene naturaleza distinta del impuesto estatal. Su objetivo primordial es el de cubrir los gastos públicos o de interés general. En nuestra Hacienda local tiene un carácter—mera declaración legal—subsidiario de los demás recursos normales del presupuesto (28). Los de carácter municipal son, en nuestra legislación, de tipo fijo o proporcional, aunque existe alguno de tipo progresivo (el arbitrio de pompas fúnebres). En su mayor parte se absorben por el presupuesto sin adscripción concreta a servicios específicos y, excepcionalmente, en algunos casos tienen carácter finalista (el recargo del 75 por 100 sobre el arbitrio de solares sin edificar, destinado a la construcción de viviendas, o los dedicados a la amortización de empréstitos, o el arbitrio provincial sobre rodaje, que se destina a los gastos de conservación de caminos).

Teóricamente se han venido recomendando como más adecuados de las Haciendas locales los impuestos directos por la facilidad y simplificación de los procedimientos recaudatorios, y la regularidad y seguridad en la percepción. Sin embargo, modernamente se vienen señalando criterios opuestos. Larraz, por ejemplo, considera que en la doctrina tributaria moderna los impuestos directos no son sólo medios de arbitrar recursos para los Esta-

(28) Artículo 575. L. R. L.

dos, sino, además, instrumentos de política social manejados por la Hacienda con el fin de intervenir en la distribución de la riqueza y renta nacional.

¿Cuáles son los impuestos de neto carácter local? Su fijación resulta difícil. Nitti señala, por ejemplo, los que gravan los espectáculos públicos o los que en algunas ciudades existen sobre puertas y ventanas (29); se reconoce por algunos que el impuesto territorial sobre la propiedad inmueble—hoy ya tan generalizado—es esencialmente local, y que este carácter lo tiene el comercio en ambulancia, la apertura de establecimientos industriales y comerciales, la matanza del ganado para consumo y otros análogos.

Hay que reconocer las dificultades existentes para discriminar, en muchos casos, qué tributos tienen más acentuadamente un carácter local o estatal. Para ello habrá que atender a las tradiciones del país en que se opera, a la política fiscal existente, y, en último extremo, como decía don Blas Pérez González, «no podrán decidir razones técnicas, sino criterios oportunistas» (30), habida cuenta de la dificultad de conseguir resultados satisfactorios con una reducida lista de tributos.

La contribución territorial urbana es, sin duda alguna, la que reúne características locales más acusadas. En ella es donde la acción municipal influye más decisivamente y, por consiguiente, es donde más justificada está la participación vecinal. Los casos de la «rate» inglesa o del General Property Tax, americano, son los más expresivos. Sin embargo, su insuficiencia para completar el presupuesto obliga a que las subvenciones adquieran un carácter complementario considerable; pero puede afirmarse que todas las legislaciones, en una forma u otra, otorgan al impuesto territorial una importancia muy significativa.

La imposición local específica es siempre insuficiente para llenar todos los objetivos impuestos a las Corporaciones locales, pues, con independencia de los problemas de calificación puramente técnica, en el aspecto tributario, el Estado va extendiendo, cada vez

(29) Citado por GRECA, *op. cit.* T. M., pág. 130.

(30) Discurso citado.

con más amplitud, sus facultades de soberanía fiscal, y deja muy reducidos espacios a las comunidades locales, cuando no absorbe los recursos que, atribuidos inicialmente a éstas, por su desarrollo son especialmente cuantiosos. Por ello, no hay más remedio que admitir y canalizar la imposición local, bajo sistemas mixtos, en los que se reconozcan a Ayuntamientos y Diputaciones, al lado de sus característicos arbitrios, bien la cesión, bien la participación o los recargos en los impuestos estatales.

Partiendo ineludiblemente del reconocimiento de facultades de imposición en favor de las Corporaciones locales—la tendencia contraria ha sido también sostenida por Pinilla Turiño, como base de algún proyecto legislativo en nuestra Patria (31)—, los sistemas antes enunciados ofrecen ventajas e inconvenientes. El de las centésimas adicionales, dice Flora en su clásico «Manual de Ciencia de la Hacienda» es combatido por quienes, inspirándose en el ejemplo de Inglaterra, preconizan el régimen de separación de los ingresos, es decir, la institución de impuestos municipales autónomos, porque, confundiendo los del Estado con los comunales, el ciudadano imputa al Estado el peso total de los tributos, lo que impide el conocimiento del coste de los servicios locales, dificulta toda reforma general del plan tributario y provoca las mayores desigualdades en la aplicación del impuesto principal, pues los diferentes municipios requieren, según sus necesidades, variadísimas cuantías de recargo. Por el contrario, los defensores del régimen de la comunidad de ingresos, o sea del de centésimas adicionales, elogian la certeza, la facilidad, el mínimo gasto de recaudación de los ingresos locales obtenidos por ese medio y los límites puestos a los municipios en la elección de la imposición, y concluyen señalando en los impuestos territoriales y sobre edificios el fundamento de las Haciendas locales. Las diversas razones corresponden a dos tendencias históricas: la centralización, propia de los países continentales, para quienes la omnipotencia del Estado es un artículo de fe, y la descentralización, tan difundida entre los pueblos anglo-

(31) Discurso 18-XII-1943. Primer Consejo Jefes provinciales del Movimiento.

sajones, para los cuales el «selfgovernment», las autonomías locales, representan la suprema garantía de la libertad.

El sistema de participaciones en las cuotas, mediante el cual el Estado recauda la totalidad del impuesto y las Corporaciones detraen una cantidad, ofrece, en términos generales, las mismas ventajas e inconvenientes antes señalados, pero los últimos están más agravados en cuanto el sometimiento tributario es tan acentuado que prácticamente se disminuye en forma considerable la autonomía local. Inspirada en estas directrices, la reforma de 1945 suprimió las participaciones en tributos estatales, y en cuanto a los recargos más importantes establecidos en aquélla (el de rústica del 40 por 100 y urbana del 55 por 100) las deficiencias apuntadas pretendieron obviarse mediante la creación del Fondo de Corporaciones locales al que afluía el importe total de aquéllos para su posterior distribución entre Ayuntamientos y Diputaciones por un Consejo constituido en el Ministerio de Hacienda. La reciente Ley de 3 de diciembre, al reformar la de 1945, suprime ese Fondo, pero, para acentuar la separación entre la Hacienda estatal y local y evitar alguna de las objeciones señaladas, convierte los recargos en arbitrios, cuya recaudación puede incluso hacerse por los propios Ayuntamientos con independencia de las correlativas contribuciones.

III. Los problemas de coordinación con el sistema tributario estatal no se producen con las tasas, puesto que referidas específicamente a los servicios individualizados que las Corporaciones locales prestan en beneficio particular, aquéllos deben ser objeto de contraprestación mediante la cuota correspondiente. La ventaja diferencial que las tasas implican dan lugar a una amplia enumeración de conceptos que no es del caso examinar. Una clasificación, siguiendo a Bielsa, nos llevaría a admitir que pueden exigirse sobre: a) actos jurídicos; b) servicios de policía; c) servicios industriales, y d) de instrucción pública o cultura (32).

El problema de la proporcionalidad entre la tasa y el servicio, tan discutido por la doctrina, ha sido superado por la fórmula legal española (33), sustentando la conocida teoría de Grizioti, in-

(32) *Derecho administrativo*, t. III, pág. 572.

(33) Base 24 de la Ley de 17 de julio de 1945.

novando radicalmente el Estatuto municipal (art. 370) y el Proyecto de 1918 de donde procede. Prácticamente, la tasa, en cuanto excede matemáticamente del costo del servicio parece convertirse en un impuesto más, aunque de naturaleza distinta. Sin embargo, tal apreciación sería demasiado simplista, cuando no equivocada. Del Valle advierte a este respecto que «en el régimen económico actual se sigue manteniendo el sistema de graduar el importe de los derechos y tasas por aprovechamientos especiales, en función del valor objetivo de la prestación, con arreglo a la teoría del *precio cuasi-privado*, pero en cuanto se relaciona con las tasas motivadas por la prestación de servicios públicos municipales cambia completa y radicalmente el sistema, hasta ahora imperante, de medición de la tasa por la sola cobertura de los gastos, al dar entrada al factor tributario mediante la toma en consideración de datos específicos, no generales, como son, además del costo de producción de los servicios, el censo de población y las características de la localidad, la utilidad que los servicios reporten a los usuarios, la finalidad y la naturaleza de los propios servicios, y, finalmente, la capacidad económica de las personas o clases que puedan utilizarlos. La estimación conjugada de estos elementos producirá siempre una cuantía singular de la tasa para cada Hacienda municipal, lo que acredita la naturaleza específica de los datos en que se basa, conforme conviene al concepto de tasa» (34).

IV. Las contribuciones especiales, llamadas también contribuciones de mejora o repartimientos especiales, tampoco plantean problemas de interferencias o coordinación con el sistema tributario estatal.

Sus diferencias con el impuesto justifican esta afirmación. Según Buehler «se usan para financiar mejoras o servicios específicos, pero los impuestos usualmente son vertidos en los fondos generales y usados para varios servicios; sólo la propiedad en determinado distrito queda sujeta al repartimiento especial, pero el impuesto actúa sobre toda la propiedad de la jurisdicción fiscal; los repartimientos especiales pueden ser establecidos según varias

(34) *Derechos y Tasas. Contribuciones especiales*, 1948, pág. 19.

cuantías, pero sin observar las reglas de uniformidad e igualdad que se requieren para los impuestos; propiedades exentas de los impuestos no se libran de los repartimientos especiales; los impuestos pueden requerirse según alguna medida de la habilidad para pagar, pero los repartimientos especiales desechan la habilidad, y el elemento de los beneficios especiales a los contribuyentes es mucho más marcado en los repartimientos especiales que en el caso de los impuestos» (35).

Las contribuciones especiales deben—o al menos debieran—tener una influencia decisiva en el desarrollo y crecimiento de los grandes centros urbanos, y es de lamentar que en España, en donde se crearon en el Proyecto de Canalejas de 1910, y se establecieron en el Decreto de 31 de diciembre de 1917, no hayan alcanzado el desenvolvimiento que de ellos se esperaba. En la Hacienda provincial el fracaso ha sido completo.

En cambio, su importancia ha sido decisiva en la expansión de las ciudades norteamericanas, aunque a su amparo se cometieron algunos abusos, constituyendo en las ciudades del Estado de Nueva York lo recaudado por tal concepto una cifra que sólo cede a lo recibido por el impuesto general sobre la propiedad (36).

Los principios inspiradores de la exacción, en 1917, fueron el que «las Corporaciones municipales no pueden exigir gravámenes ni emplear las rentas de que disponen para las atenciones generales del Municipio en favorecer especialmente intereses económicos particulares».

La acción municipal complementa la contribución especial con el impuesto sobre el tráfico patrimonial que, referido al incremento del valor de los terrenos (creado por Real Decreto de 13 de marzo de 1919, que puso en vigor algunas de las ideas contenidas en el proyecto de Haciendas locales, debido a Flores de Lemus e incorporado a nuestro sistema fiscal), garantiza para la comunidad el aumento del valor en la propiedad obtenido con independencia de

(35) BUEHLER, A. G.: *Public Finance*, 1936, pág. 537.

(36) BURSTAN, A. R.: *Special Report of the State Tax Commission*, 1929, página 491.

la voluntad y trabajo del dueño, y más bien como consecuencia, entre otros factores, de obras de carácter general o público.

POLÍTICA DE SUBVENCIONES.—FONDOS DE AYUDA

Cuando se intente establecer un régimen de cierta uniformidad para las Haciendas locales, se encontrará siempre el obstáculo de la diversidad de situaciones que comporta la variedad de Municipios y Provincias y su realidad geográfica. Los resultados de una reforma no se medirán por las cifras totales conseguidas, sino por la repercusión individualizada que representa para cada una de las Corporaciones afectadas.

El problema se encuentra más agravado, en nuestro país, por el minifundio municipal que padecemos (37).

La penuria en que tradicionalmente se han venido desenvolviendo estos Ayuntamientos tiene ya una explicación cierta. «Esta excesiva proliferación de Entidades municipales—dice don Blas Pérez González—debería aconsejar, antes de intentar resolver su problema económico, un previo tratamiento jurídico, que tendiera a su agrupación, creando núcleos de mayor densidad y riqueza, aptos para sostener un mínimo de servicios obligatorios».

Recordemos que este problema de los pequeños Municipios ha venido ostentando la categoría de cuestión palpitante a lo largo de nuestra historia legislativa, con alternativos criterios y resultados. En el Proyecto de Ley del señor Romero Robledo, de 1884, comentando en este aspecto los males de la uniformidad, se decía: «Como los recursos están en proporción directa con la población y hacen pesar sobre todos los Municipios igual número de obligaciones, es decretar para unos el desahogo y condenar a los otros a la angustia y a la miseria. Esta consideración ha acreditado la idea

(37) De los 8.872 Municipios de régimen común, 8.458, es decir, el 95,34 por 100, son menores de 10.000 habitantes. Y si, a su vez, procedemos a subdividir este grupo, nos encontramos con los siguientes datos:

Hasta 1.000 habitantes son: 4.823 Municipios, es decir, el 54,36 por 100.

Hasta 5.000 habitantes son: 7.907 Municipios, es decir, el 89,12 por 100.

de suprimir las municipalidades de escaso vecindario, remedio que choca con el invencible sentimiento de la conservación de esas modestas agrupaciones». Los proyectos de 1903 (Maura) y 1907 (Maura-La Cierva), establecían que los actuales Municipios menores de 200 residentes se fundirían con los más inmediatos y afines, y los comprendidos entre esa cifra y los 2.000 residentes se agruparían con sus limítrofes para la administración de sus intereses comunes, continuando encomendada la de los privativos de cada uno a su respectivo Ayuntamiento, prohibiéndose, en lo sucesivo, que se constituyan Municipios inferiores a esta última cifra.

El Estatuto municipal, influido un tanto por el tópico del origen natural del Municipio, «admite la personalidad municipal allí donde la naturaleza la engendra, sin establecer requisitos de mero artificio». La reforma de 1945 adopta un criterio más realista, sin llegar a sus últimas consecuencias. Según afirma Alvarez Gendín (38), «es evidente que la Ley tiene que reconocer los núcleos vitales de población; pero cuando el núcleo carece de medios para subsistir y administrarse debe perecer como Municipio, y a lo más conservar la personalidad jurídica para administrar bienes propios». Resultado de ello la exigencia legal de que «para crear en lo sucesivo nuevos Municipios será necesario que éstos cuenten con población, territorio y riqueza imponible bastantes para sostener los servicios municipales obligatorios, utilizando los recursos que las Leyes autorizan» (39).

Las tendencias del Derecho comparado, no sólo concuerdan con este propósito, sino que aún llegan más lejos. La reforma local inglesa de 1929, el Código administrativo portugués, de 31 de diciembre de 1940, imponen la fusión obligatoria y evitan la existencia de núcleos municipales inferiores a 4.000 habitantes. «Los distritos rurales urbanos de Inglaterra e Irlanda—dice Jordana—el Municipio portugués, el Municipio compuesto alemán, el proyectado Municipio cantonal francés, son otras tantas lógicas consecuencias de esta necesidad hija de la vida moderna» (40).

(38) Discurso Cortes españolas 14-VII-1945.

(39) Base 2.^a Ley 17 de julio de 1945.

(40) *Tendencias europeas actuales del régimen local*, 1948, pág. 79.

Las consecuencias de la existencia de estos micromunicipios y su repercusión en los servicios es totalmente desfavorable (41), y la situación presupuestaria, reflejo de la insuficiencia de ingresos, es desoladora. La estadística de 1951 pone de relieve estos hechos:

1.º Los 8.719 Municipios de régimen común, de hasta 20.000 habitantes, destinan cada uno, por término medio, anualmente, para sus gastos de policía urbana y rural, 10.148,80 pesetas: En este concepto están comprendidas las siguientes actividades: alumbrado, puestos públicos, mataderos, etc.

2.º Cada uno de los 8.719 Ayuntamientos referidos destina anualmente un promedio de 10.880,25 pesetas a salubridad e higiene, denominación que comprende los siguientes conceptos: aguas potables y residuales, limpieza de la vía pública, cementerios, laboratorios, desinfección, saneamiento de terrenos, inspección de locales e higiene pecuaria.

3.º Los mismos 8.719 Municipios consignan, por término medio, 14.099,87 pesetas para obras públicas, con destino a las siguientes finalidades: edificaciones, expropiaciones, vías públicas, comunicaciones y parques y jardines.

A la vista de estas cifras nadie podrá imaginar que los Ayuntamientos puedan realizar ninguna útil labor en orden al mejoramiento de servicios, ni que les sea posible siquiera mantenerlos en decoroso estado de funcionamiento.

¿Cómo venían arbitrando sus recursos estos Municipios?

El repartimiento general de utilidades fué su primordial fuente de ingresos. Los datos del presupuesto de 1945, último en que se utilizó, revelan que en el grupo de hasta 1.000 habitantes significaba el 45,60 por 100 del presupuesto de ingresos. Descendía en los grupos siguientes: el 40,9 por 100 de 1.000 a 5.000 y el 30,3 por 100

(41) Los siguientes datos referidos a Municipios menores de 5.000 habitantes —que son 8.248, es decir, el 89 por 100 de los españoles— son de ello demostración elocuente. Carecen de: Fuentes públicas, 3.078.—Alcantarillado, 7.138.—Abastecimiento domiciliario de aguas, 7.356.—Evacuación de basuras, 7.548.—Pavimentación, 6.202.—Lavaderos, 4.126.—Abrevaderos, 3.793.—Telégrafo, 7.265.—Teléfono, 5.688.—Cementerio insuficiente, 3.292.—Alumbrado público, 1.709.—Matadero, 5.399.—Mercado, 8.205.—Servicio de Incendios, 7.720.—Baños públicos, 8.203.—Carreteras o caminos, 692.

de 5.000 a 20.000 habitantes. La cifra total del repartimiento era de 351 millones de pesetas en aquel año. Su desaparición dió lugar a la creación del Fondo de Corporaciones locales (42), cuyo organismo, con el importe de los recargos sobre las contribuciones rústica y urbana, tenía como misión compensar a los Ayuntamientos, entre otras exacciones, este recurso.

Sin entrar en el juicio crítico que merezca la supresión del repartimiento ni la creación del Fondo, sobre los que tanta literatura se ha vertido, su instauración significaba la oportunidad y la conveniencia de plantear un rumbo nuevo, una política distinta para los Municipios pequeños, en la que se iniciaban incipientes atisbos de un régimen de ayuda con manifestaciones más concretas en el «Fondo de Compensación provincial» (43).

Doctrinalmente—y aun cronológicamente—la subvención es el antecedente de los denominados fondos de ayuda, con los que se ha pretendido remediar las desigualdades de unos Municipios con respecto a otros, frenar la presión de la imposición local y solucionar la insuficiencia de bases impositivas de los pequeños Municipios, cuando no su falta de medios personales.

La política de subvenciones representa, en cierto modo, un paso más en la acentuada intervención de los Poderes centrales sobre los locales.

«El Municipio—dice el Profesor Caetano—al lanzar sus impuestos, al cobrar sus tasas, afirma su autonomía, tiene sus recursos. Mientras que el subsidio, la subvención, la participación, son donaciones del Gobierno, solicitadas, rogadas, condicionadas... y cuya concesión justifica, naturalmente, la fiscalización del donante. Siempre que los aprietos financieros obligan a pedir asistencia ajena, el Municipio sufre la restricción, de derecho o de hecho, de su autonomía, pues quien da dinero debe tener la facultad de saber si el dinero que dió es bien o mal empleado» (44).

(42) Base 22 de la Ley de 17 de julio de 1945.

(43) Base 51 de la Ley de 17 de julio de 1945.

(44) *La situación actual de los Municipios portugueses*. R. E. V. L., 1949, página 336.

La independencia financiera de las Corporaciones locales se ve cada día más limitada con este sistema que, a partir de la segunda mitad del siglo pasado, tiende a convertirse en un elemento importante de las finanzas locales. Baste a acreditarlo el caso de Inglaterra, en donde, pese a las características de su régimen, de la primera subvención que se otorga, en 1835, para ciertos gastos judiciales y carcelarios, se llega en la reforma de 1929, mediante un proceso de superación, al sistema de subvención global («block grant») que, en unión del impuesto territorial («rate»), constituye o integra los presupuestos de los Distritos.

Sin embargo, la subvención, aisladamente considerada, puede constituir, en muchos casos, un elemento valioso para el desarrollo de determinados servicios locales. Sin entrar en clasificaciones establecidas por la doctrina (económicas, públicas y administrativas), es evidente que en muchos casos responde a la indeterminación existente en orden a la calificación de qué servicios son de índole estatal o local, o al propósito de establecer—por su oportunidad y conveniencia—un régimen de cooperación en la financiación de los servicios locales, colaboración que casi inevitablemente conduce a una cierta intervención de las Autoridades centrales, con el fin de realizar la idea expuesta por Sidney Webb: la del mínimo nacional del servicio público.

Las subvenciones para casos aislados tienen numerosos precedentes en nuestra legislación administrativa. Servicios como los de aguas, caminos, repoblación forestal, colonización, escuelas, viviendas, etc., se desarrollan mediante ese régimen.

Con independencia de la evolución ya señalada, al lado de estas subvenciones específicas viene produciéndose la existencia de los denominados fondos de ayuda, como expresión de un propósito de solidaridad entre el Estado y las Corporaciones locales. Tal sistema, dice Saura, se diferencia de las subvenciones en que éstas tienen casi siempre un fin determinado. Las asignaciones no se señalan para gastos concretos, sino para toda clase de gastos sin distinción, y significan una ayuda que la Corporación pasiva recibe del Estado, por no encontrar en la suma total de sus ingresos posibles los medios necesarios para cumplir sus funciones de una manera

satisfactoria, o porque sin esas cantidades no podría cumplirlos del todo. El método de los fondos comunes—agrega—no tiene por finalidad la compensación de cualquier recurso anteriormente suprimido (45).

Aparte del caso de Inglaterra antes expuesto, Francia evolucionó de los fondos comunes—que, a su vez, sustituían a las subvenciones departamentales—llegando a un sistema de subvenciones que la Ley de Presupuestos del Estado fija bajo dos grandes grupos, destinado uno a gastos de interés general y otro para remediar dificultades financieras particularmente graves.

El ejemplo más reciente es el de Bélgica. La Ley de 24 de diciembre de 1948 crea tres fondos: el de «Comunas», el «comunal de ayuda pública» y el «de las provincias», administrados por un Consejo dependiente del Ministerio del Interior, y cuya distribución, por porcentajes fijos, se realiza en función de distintos elementos o a prorrata del desenvolvimiento de determinados servicios, cuyo detalle y exposición, estudiada recientemente por Saura (46), omitimos. La experiencia se sigue hoy con el mayor interés, y publicaciones recientes nos dan a conocer la existencia de una fuerte corriente de opinión contraria al sistema (47), así como el intento de ampliar el campo de la imposición local (48).

Aunque el procedimiento de distribución del fondo belga deja con cierta independencia financiera a las comunas, no por ello debe dejarse de reconocer que ese proceso nos acerca al ejemplo soviético, recordado por Gachkel, donde los presupuestos de las Entidades locales están absolutamente integrados en el presupuesto general de la Unión Soviética. En tal sentido habría que meditar si esos fondos, modalidades de un régimen de subvenciones, nos nos conducirían, en un desenvolvimiento lógico, a considerar, como afirma

(45) Obra citada, pág. 94.

(46) *Consideraciones en torno a la ayuda financiera del Estado: subvenciones y fondos de ayuda.* «Boletín del C. N. de S. I. y D. de A. L.», 1953, pág. 519.

(47) *Le mouvement communal*, septiembre 1953.

(48) *Le mouvement communal*, núm. 271.

Jean Boulois, a la subvención como una «institución de transición» (49).

Los Fondos creados por la reforma local española de 1945 no respondieron, en términos generales, a estos postulados. El de Corporaciones locales fué compensatorio de recursos suprimidos, y el de Compensación provincial tuvo como finalidad garantizar a las Diputaciones los resultados de la reforma en el período de transición. Su desaparición, en la reciente Ley, ha inspirado una de las Bases del nuevo régimen, en la que se confía a las Corporaciones provinciales la ayuda de los Municipios inferiores a 20.000 habitantes que, por circunstancias especiales, no puedan nivelar sus presupuestos ordinarios, lo que, en unión de la cooperación y asistencia financiera y técnica prestada por el Estado y la Provincia para la efectividad de los servicios mínimos obligatorios, prevista en los artículos 106 y 255 de la Ley de Régimen local, permitirá abrir, en la medida que las posibilidades económicas lo consientan, amplio cauce al desarrollo de tales principios y, al mismo tiempo, fijar una eficaz cobertura a las finanzas locales de los pequeños Municipios.

REGÍMENES ECONÓMICOS ESPECIALES.

I. *Régimen de Carta económica.* — Las peculiaridades de los Municipios españoles, su diversidad, su excesivo número, imponen por necesidad un sistema general de Hacienda que ofrezca, cuando no una diferenciación específica por grupos, conforme pretende algún sector de la doctrina científica, sí la máxima flexibilidad, para que sea susceptible de acomodarse a esa variedad. En tal sentido, el régimen especial de Carta económica puede representar la garantía de que en ningún caso los recursos locales dejarán de lograr la adecuación precisa al medio en que han de obtenerse.

Sin embargo, este régimen, cuyas características eran tan propicias para haberse producido en la pasada centuria, de signo individualista, no tiene manifestación alguna hasta el proyecto de 31 de

(49) *Essai sur la Politique des subventions administratives.* «Cahiers de la Fondation Nationale des Sciences Politiques». Paris, 1951.

mayo de 1907, en el que, según su preámbulo, se aspiraba a consagrar «las verdaderas y vivas afinidades de los pueblos para que con amplia libertad se manifiesten y organicen», con lo que se pretendía, pura y simplemente, abrir cauce a la Carta orgánica—que excluimos de nuestro examen—especialmente referida a los Ayuntamientos superiores a los 300.000 habitantes. Corresponde al proyecto de Ley de Bases de 15 de octubre de 1912 la diferenciación (50) de la Carta orgánica de la economía, en la que intervenía para su aprobación el Poder legislativo cuando la propuesta implicara reforma de preceptos legales sobre el régimen de la Hacienda municipal.

Existen algunas manifestaciones aisladas, casi sin valor como precedente (51), y tras alguna iniciativa—como el Proyecto de Ley presentado al Congreso en 1919—, corresponde a la obra municipalista de la Dictadura la instauración y consolidación del régimen de Carta, y es curioso, en tal aspecto, recordar cómo el Estatuto sólo admitía y regulaba la Carta orgánica, pero no la económica que se abrió paso por el Reglamento de Organización y funcionamiento de los Ayuntamientos y fué confirmada por el de Hacienda municipal, extendiéndose a la modificación del orden de prelación de las exacciones, o a la alteración de su sistema de cobranza, siempre con los límites de que no pudieran establecerse preceptos ni exacciones en pugna con las contribuciones e impuestos del Estado y las obligaciones tributarias del Ayuntamiento respecto a la Hacienda pública (52).

Planteóse pronto un problema práctico de interpretación con motivo de un proyecto de Carta económica sometido por el Ayuntamiento de Las Palmas, con objeto de atender a las obras de urbanización del Puerto de la Luz. Se discutía si la creación de un nue-

(50) Base 8.ª

(51) En 16 de mayo de 1902 la concesión a Valladolid de un impuesto sobre el inquilinato; en 26 de julio de 1912 a Tomelloso y Argamasilla de arbitrio sobre salida de sus productos agrícolas; en 1880 el arbitrio del «tanto por cántaro» concedido a Cariñena sobre el vino destinado a Francia, etc., etc.

(52) Artículo 57 del Reglamento de Organización y funcionamiento de los Ayuntamientos y 55 y 57 del Reglamento de Hacienda municipal.

vo arbitrio, dentro de tal régimen, estaba autorizado por las disposiciones en vigor. El criterio negativo sustentado por el Ministerio de Hacienda era opuesto al sostenido por la Dirección General de Administración Local, pronunciándose en favor de este último el Consejo de Estado, por aplicación de la competencia residual conferida al Municipio.

La consolidación de este sistema se opera por el Real Decreto-Ley de 3 de noviembre de 1928, en el que se señalan los siguientes límites a la Carta económica: 1.º Que el rendimiento de las exacciones ordinarias fuera insuficiente o de inconveniente aplicación. 2.º Que las exacciones propuestas tengan como base imponible la riqueza radicante, y 3.º Que no sean incompatibles con el régimen tributario del Estado y la provincia, ni atenten contra el interés público, la economía nacional o la de otros Ayuntamientos, ni dificulten o entorpezcan la libre contratación y el tráfico industrial o comercial.

La Ley municipal de 31 de octubre de 1935 se caracteriza por su laconismo al tratar esta materia, en la que actuaban, con carácter complementario, las disposiciones económico-fiscales del Estatuto municipal. Confería a los Ayuntamientos la facultad de adoptar «un sistema económico acomodado a las necesidades del Municipio» que no debería implicar «menoscabo de los intereses tributarios del Estado, de las garantías del vecindario ni de las de los empleados municipales» (53).

La Ley de Bases de Régimen local, de 1945, señala que podrá otorgarse a los Municipios, en virtud de la Carta especial, «un sistema adecuado a sus necesidades», y agrega que «la Ley fijará los límites dentro de los cuales podrá otorgarse, mediante Carta, un sistema económico peculiar». Se siguió distinto procedimiento que en la Carta orgánica, puesto que ya dicho texto señalaba sus limitaciones. Por ello no es de extrañar que al articularse las Bases se siguiera un criterio restrictivo tan acusado que, prácticamente, cegó un cauce que podía haber sido de gran utilidad para la institución. Las prohibiciones que se establecieron pueden clasificarse bajo los

(53) Artículo 98.

siguientes conceptos: a) Las que tienden a proteger los intereses del Estado y Provincia: 1.º No perjudicar los intereses tributarios de uno y otra. 2.º No mantener en vigor exacciones suprimidas. b) Las que tienden a proteger al vecindario y empleados del Municipio: 1.º No mermar la solvencia del Municipio en perjuicio de sus acreedores. 2.º Menoscabar los derechos otorgados al vecindario; y 3.º Reducir las garantías de los empleados municipales (54).

Con la dificultad inherente a tales limitaciones, el Reglamento de Organización, funcionamiento y régimen jurídico de las Corporaciones locales (aprobado por Decreto de 17 de mayo de 1952) ha intentado desenvolver la regulación de las Cartas económicas, señalando, con criterio enunciativo y no exhaustivo, que podrán tener, entre otras, las siguientes finalidades: Alterar el orden prelativo de las exacciones y el de la imposición municipal y modificar el sistema de cobranza; crear otras exacciones que no sean las suprimidas; establecer arbitrios con fines no fiscales cuando no existan medios legales coercitivos para lograr el objeto perseguido; imponer la prestación personal y de transportes para toda clase de obras y servicios, sin sujetarlas a la prioridad de exacciones y como carga inherente a la residencia y, por último, conceptuar entre los ingresos el cupo definitivo anual correspondiente al Fondo de Corporaciones locales (55).

El propósito reglamentario, laudable en intenciones, pero limitado en posibilidades—según se indicaba en la exposición que se elevó al Consejo de Ministros—respondía correctamente «a la trayectoria de extensión de la competencia de las Corporaciones locales, condensada en aquella elástica regla de capacidad, según la cual «todo lo que no se halla prohibido puede ser autorizado». Discurriendo así, ha parecido que, con la debida salvedad de vetos legales, como el de restablecer exacciones suprimidas, era necesario dejar vía expedita a la iniciativa municipal, en términos prudentiales, para que los Ayuntamientos se acogieran a las ventajas de

(54) Artículo 99 de la Ley de 16 de diciembre de 1950.

(55) Artículo 118.

la Carta, que, según advirtió el Consejo de Estado, no convenía restringir y sí facilitar». Pero no cabe más remedio que reconocer los dos principales obstáculos que a ello se oponían: la prohibición existente para rehabilitar las exacciones suprimidas y el posible perjuicio a los intereses tributarios del Estado. Y si este último requisito teóricamente tiene una evidente justificación, y por eso hoy se mantiene, el primero carecía de una justificación satisfactoria. La Ley de 3 de diciembre de 1953, al derogarlo, ha dado una prueba más de su flexibilidad y de su adecuación plena a las realidades de la vida local.

La amplitud abierta con la Base XII de la Ley de 3 de diciembre de 1953 no puede ser recibida con oposición. El juego impuesto en el equilibrio entre lo permitido y lo prohibido ha de lograrse reduciendo, en la mayor medida posible, las restricciones. «El carácter constitucional del Régimen de Carta—dice en su discurso don Blas Pérez González—hace que éste se encuentre integrado por normas de *ius dispositivum* y de *ius cogens*. La mayor extensión que en la reforma se da a las primeras sobre las segundas permite apreciar no sólo el reconocimiento de un régimen flexible, apto para acomodarse a la pluralidad de situaciones que la vida local comporta, sino al propio tiempo la ampliación de la potestad impositiva local. Los posibles excesos que un régimen de tal naturaleza pudiera ofrecer están totalmente limitados por la doble fiscalización que, dentro de nuestro actual ordenamiento, ejerce el Poder central en lo que concierne al examen de su legitimidad y conveniencia, según se previene en los artículos 96, 97 y 99 de la Ley de Régimen local.»

Esta tesis se sustenta también por Ortiz Díaz, en reciente monografía dedicada al tema, para quien la elaboración de una Carta económica es siempre difícil, ya que el incremento de la presión tributaria del Estado es tan intenso que puede decirse que apenas quedan sectores de las economías privadas y de la circulación económica libres del gravamen del fisco. No hay rincón de la economía privada que escape a la presencia del impuesto.

No obstante, si la Hacienda pública no aspirase, a veces con inmoderado y excesivo celo, a prohibir posibles expansiones impo-

sitivas dentro del campo tributario local, sustrayendo a las Corporaciones regulaciones diferenciadas, aptas para el medio en que se utilicen, es evidente que con un mayor sentido realista del problema podrían las finanzas locales extenderse a través de intersticios que, con características singulares, pueden existir en distintos Municipios. No sólo la ampliación a través de sus propios recursos—arbitrios, tasas y contribuciones especiales—permitiría obtener ese resultado, sino el examen de nuevas figuras impositivas a través de legislaciones extranjeras podría ser fuente inspiradora de nuevas exacciones. Y no se alegue en contra que ello podría entrañar una situación de anarquía fiscal, porque actualmente la Carta es, en esencia, un régimen institucional que deriva de concesión del Estado, que al tener atribuida la suprema facultad de reglar la política fiscal no está, por ello, menos obligado a facilitar la solución de los problemas que a las Corporaciones locales se plantean.

Dediquemos, por último, breves consideraciones a tres figuras afines: el régimen especial de los Municipios adoptados, el de la Carta provincial y el régimen especial para grandes poblaciones.

II. *Régimen de los Municipios adoptados.*—Las necesidades de la reconstrucción nacional impusieron medidas especiales que la Ley de 13 de julio de 1940, reguladora del régimen de los Municipios adoptados, recoge. Tiene esta disposición el valor de anticipar, además, lo que en aquel momento se consideraba posible régimen municipal, cuyas características explicaba el señor Iturmen di como prólogo de las futuras directrices del proyecto de Código de Gobierno y de Administración local, de 1941.

Prescindo de las modalidades orgánicas para referirme, exclusivamente, a las de índole económica. Se reconocía, en los casos de insuficiencia de rendimiento, imposible e inconveniente aplicación de las exacciones reguladas en el libro segundo del Estatuto municipal, la facultad del Ayuntamiento de pedir un régimen de Carta económica especial, con tendencia preponderante a gravar

la riqueza radicante en el término municipal (56), trayectoria que posteriormente se recogía en el proyecto de Código citado (57).

El interés que este sistema especial para los Municipios adoptados suscita hoy consiste en que al reconocerse la vigencia de la Ley de 1940 (58) ha quedado incorporada al Reglamento de Organización, funcionamiento y régimen jurídico de las Corporaciones locales (59), en el cual, sin duda por error material, se estableció en el régimen de Carta la limitación de no poderse alterar el orden de imposición de las exacciones, modificación inoperante porque—no es preciso advertirlo—tiene el carácter de «contra legem».

Las exenciones tributarias concedidas a los Municipios adoptados—del impuesto sobre los bienes de las personas jurídicas, del 20 por 100 de propios, del 10 por 100 de aprovechamientos forestales, del 10 por 100 del arbitrio de pesas y medidas, de los impuestos por la explotación de servicios y de la aportación municipal forzosa—quedaron, con la Ley de Bases de 1945, carentes de singularidad, puesto que ésta las recogió y aún amplió en favor de todos los Ayuntamientos. Esa razón movió a señalar un margen de futuras posibilidades—más enunciativo que real—en el Reglamento de Organización al establecer para estos Municipios que «el régimen de exenciones fiscales, liberación de cargas, beneficios tributarios y auxilios económicos será determinado por el Ministerio de la Gobernación, con informe del de Hacienda» (60).

III. *Régimen especial de Carta provincial.*—Hemos dicho que constituye una innovación de la reciente Ley de 1953 la facultad concedida a las Diputaciones para acogerse, en el aspecto orgánico y económico, al régimen especial de Carta.

En el Estatuto provincial, Calvo Sotelo creó el régimen de Carta intermunicipal, respecto al que hubo de decir más tarde (61) que lo «recababa como parte subjetiva y original». Sin embargo, en

(56) Artículo 12.

(57) Artículo 561.

(58) 1.ª disposición transitoria Ley 16 de diciembre de 1950.

(59) Artículo 445.

(60) Artículo 447.

(61) *Mis servicios al Estado*, pág. 74.

orden del precedente, no cabe establecer identidades ni analogías, puesto que la idea del ilustre político era la de llegar a la sustitución, total o parcial, de las Diputaciones por los Ayuntamientos o, al menos, de algunos de los servicios a aquéllas confiados. En el preámbulo del Estatuto se razonaba de esta manera: «El régimen de esta Carta o de Carta intermunicipal permitirá a los Municipios de una provincia alterar la organización de la misma, suprimiendo su Diputación, modificando, cuando menos, su estructura orgánica, administrativa o económica, o desglosando de ella, a favor de un grupo de Ayuntamientos, parte, grande o ínfima, de sus servicios peculiares. Como puede advertirse, constituyendo un trasplante, al orden provincial, de la similar facultad ya concedida a los Municipios. Se apoya la reforma, por tanto, en los mismos principios de libertad y autonomía que entonces presidieron la obra del Gobierno».

Examinada desde la vertiente económica, la Carta intermunicipal se encontraba sometida a las limitaciones de que no podía alterar las relaciones de la Provincia con otras circunscripciones territoriales o con el Estado: ni invadir atribuciones de la exclusiva competencia municipal, ni producir merma de la solvencia de la Provincia con daño de sus acreedores o incremento desproporcionado en la presión tributaria con relación a los servicios (62).

La obra del Estatuto no pasó, como en otros aspectos orgánicos, de un generoso propósito, pues ni los Ayuntamientos hicieron uso de ese régimen ni era presumible que, por razones políticas o de puro procedimiento, pudieran siquiera conseguirlo (63).

De aquí, pues, que la Base 12 de la Ley de 3 de diciembre de 1953 pueda considerarse como innovadora al apoyarse en la realidad provincial y consolidación de las Diputaciones en nuestro régimen local, concediéndoles la facultad de adoptar o una estructura or-

(62) Artículo 8.

(63) De hecho, ninguna Carta de tales características se realizó ni propuso, y aún en algún caso concreto en el que pudiera existir cierta aproximación (como la actualmente concedida a los Ayuntamientos de las islas de Gran Canaria y Tenerife) no tuvo siquiera su origen bajo el amparo de sus preceptos.

gánica diferente o un régimen económico especial bajo los mismos principios que los Ayuntamientos tienen concedidos.

IV. *Régimen especial de las grandes poblaciones.*—Las crecientes exigencias que los servicios públicos reclaman en las grandes ciudades no necesitan justificaciones doctrinales. La realidad, con toda su inmensa fuerza, viene imponiendo, cada día con más acuciosa intensidad, la prestación de nuevos servicios y el mejoramiento de los existentes. La revolución industrial y el maquinismo, indica Pfiffner (64), al reunir a los trabajadores en fábricas ha contribuido poderosamente al crecimiento de las ciudades y, por consiguiente, al desarrollo de la actividad municipal.

Por otra parte, el planteamiento urbanístico impone servicios derivados o paralelos (transportes, política del suelo, fomento de la vivienda, estímulos a la acción privada) que, como es natural, requieren medios suficientes, orgánicos y económicos, que han de ser ágiles y aptos para conseguir tales objetivos.

La tendencia a otorgar trato diferenciado a las grandes ciudades se ha abierto camino, violentando incluso postulados democráticos, confiriendo al Gobierno municipal un régimen de máximos poderes, concentrados en la persona del Alcalde, del Prefecto o del Intendente. Y sobre los casos en los que la constitución política, respondiendo a un régimen federalista, se ve obligada a reconocer a la capital del Estado un régimen especial (Washington, Buenos Aires, Río de Janeiro, Méjico), regímenes políticos distintos, se inclinan hacia soluciones semejantes. De dicho régimen especial disfrutaban París (65), Marsella (66), Lyon, Lisboa y Oporto (67).

Recientes Cartas fundamentales recogen la modalidad del régimen especial para grandes poblaciones. La nueva Constitución fran-

(64) *Municipal Administration*, Nueva York, 1940, págs. 1 y ss.

(65) Ley de 5 de abril de 1884; Decretos-leyes de 5 de noviembre de 1920; 28 de diciembre de 1926; 28 de agosto de 1937; 12 de noviembre de 1938; 21 de abril y 13 de junio de 1939.

(66) Decreto-ley de 20 de marzo de 1939, ampliado por el de 29 de julio del mismo año.

(67) Código administrativo portugués.

cesa, de 27 de octubre de 1946, previene (68) la posibilidad de instaurar, para grandes ciudades e incluso para algún departamento, régimen distinto al común establecido para las demás entidades. Este precepto consagra constitucionalmente como normal dicho sistema existente, en París y Lyon. La Ley fundamental de la República federal alemana aprobada en Bonn, en 26 de mayo de 1949, establece la aplicación de sus preceptos, además de en los once Estados de la Alemania occidental, en el área del llamado «Gran Berlín». La Constitución de la República checoslovaca, de 9 de mayo de 1948, autoriza (69) una regulación específica, mediante Ley, para Praga, capital del Estado. Al comentar Giuseppe Renato tales modalidades, manifiesta la necesidad de dar a Roma un régimen especial, como ya lo tienen reconocido algunas grandes Entidades (70).

En nuestro país se ha llegado a consignar, dentro de las disposiciones reguladoras de la organización y recursos de las Entidades locales, un precepto específico que autorice a dar a las grandes ciudades un régimen especial. Únicamente el proyecto que sirvió de antecedente a la última reforma de 1953 consignaba en una de sus Bases (71) que «los Ayuntamientos de las capitales de Madrid y Barcelona y las Diputaciones de sus provincias podrán formular propuestas de régimen especial orgánico y económico, atendiendo a sus características excepcionales, que el Gobierno, mediante Decreto con fuerza de Ley, derivada de la autorización que se concede, puede promulgar». Sin embargo, al discutirse en Consejo de Ministros no fué aceptada, en esta parte, la propuesta formulada por el Ministerio de la Gobernación, por entender que, dada la amplia flexibilidad con que se concedía el régimen de Carta, dentro de ella cabía buscar soluciones a los problemas que a estas Corporaciones pudieran afectarles.

(68) Artículo 89.

(69) Artículo 129.

(70) *Nueva Rassegna di Legislazione, Dottrina, Giurisprudenza*, núm. 20, de 16 de octubre de 1930.

(71) Base 14.

Cabe disentir de ese criterio si se tiene en cuenta que uno y otro sistema tienen diferencias que los separan. El régimen de Carta tiene, como ya hemos visto, un conjunto de limitaciones impuestas por Ley, que hay que respetar en todo caso; mediante el régimen especial para grandes ciudades, tales prohibiciones llegan a desaparecer. La interferencia con el sistema tributario estatal, que la Carta tiene que evitar, puede superarse mediante una coordinación dentro del régimen especial.

Cualquiera que sea el criterio teórico que se mantenga, lo que no cabe poner en duda es que hubiera sido aconsejable seguir la trayectoria del derecho comparado, máxime cuando por un conjunto de disposiciones aisladas, aun cuando se refieren a la regulación de parciales y concretos sectores de servicios públicos, así se viene haciendo por nuestra legislación. Los precedentes de subvenciones de capitalidad para Madrid, las Leyes de Ordenación Urbana para Madrid (72), Barcelona (73), Valencia (74) y Bilbao (75) no son sino el reconocimiento de esta necesidad. En ellas se admite un régimen económico especial en el que la subvención del Estado y el crédito constituyen el capítulo fundamental para Madrid y Barcelona, mientras que el sistema financiero de las de Valencia y Bilbao gira alrededor de los clásicos recursos municipales, con inclusión, dentro del fondo común, de participaciones en los ingresos de los Ayuntamientos mancomunados.

Queda el tema enunciado para el desarrollo más amplio que solicita la curiosidad del técnico. La realidad seguirá exigiendo que, en todo momento, la legislación positiva canalice este torrente de fuerza y energías que la gran urbe significa en el Estado actual.

Por último, procedería incluir, dentro del epígrafe que venimos examinando, y dedicar un comentario a aquellos regímenes especiales reconocidos en favor de algunas Corporaciones por virtud de disposiciones específicas. Tal es el caso de Navarra y Alava, a

(72) Ley de 1 de marzo de 1946.

(73) Ley de 3 de diciembre de 1953.

(74) Ley de 14 de octubre de 1949.

(75) Ley de 1 de marzo de 1946.

cuyos Municipios les está autorizado un sistema económico privado, que en el aspecto local es consecuencia del régimen de concierto que también el Estado les otorgó. Pero la materia es tan importante y extensa que requeriría dedicar, con carácter exclusivo, un estudio monográfico que no encaja en la ya larga exposición que he venido realizando a costa de vuestra benevolente paciencia.

Si con mis palabras he podido contribuir a excitar vuestro interés hacia los problemas de la tributación local, se tranquilizará mi conciencia de la pesadumbre que siento por haberos, durante tan excesivo tiempo, retenido vuestra cortés atención.

JOSÉ GARCÍA HERNÁNDEZ