

II. CRONICAS

La ayuda económica del Decreto-ley número 23/1969 de 16 de diciembre

352.72 (46)

por

JUAN D'ANJOU GONZALEZ

Secretario General del Exemo. Ayuntamiento de Teruel.
Diplomado en Administración Local.

Próxima a terminar la prórroga del Decreto-ley 23/1969, dispuesta hasta el 31 de diciembre de 1971 por el Decreto-ley 19/1970, de 24 de diciembre, y no habiéndose establecido las nuevas fuentes de financiación con cargo a las cuales deba sufragarse el gasto cubierto por aquella disposición, nos parece inminente una nueva prórroga basada en la permanencia de la misma situación que motivó la anterior.

De ahí que esta prorrogada vigencia de una norma que como excepcional fue inicialmente dictada para el período bienal 1969-70, nos haya movido a intentar sistematizar doctrinalmente la naturaleza híbrida de esta ayuda económica configurada en el Decreto-ley, que juntamente con su carácter de ayuda especial y concreta para gastos específicos de personal estimulan el interés y la curiosidad por su estudio, ya afrontado en forma concluyente en cuanto a su trascendencia social, económica, e incluso jurídico-política, mucho más amplia que las de anteriores disposiciones ordenadoras de las Haciendas locales promulgadas con mayores pretensiones (1).

Pasemos, pues, a intentarlo:

Prescindiendo de los antecedentes que justificaron la aparición del Decreto-ley que nos ocupa, así como del texto articulado del mismo y del Decreto número 3.215 que lo desarrolló, por sobradamente co-

(1) ABELLA, *Retribución de los funcionarios de Administración local*, Madrid, 1970.

nocidos, el primer problema que nos plantea esta figura de «crédito para un fin determinado», es la de deslindar si se trata de una subvención para fines específicos y concretos o por el contrario ha de encuadrarse dentro del concepto de «fondo especial».

Siguiendo, y resumiendo, los criterios doctrinales más destacados (2) en la delimitación de estas figuras, podemos señalar que la diferenciación radica en que aunque ambas lo son para fines concretos, en la segunda no se exige la aportación parcial del coste por la Entidad local subvencionada como requisito para su concesión; de otra parte, su destino o finalidad no está limitada a gastos de primer establecimiento, como en aquéllas, sino que atenderá a gastos generales de entretenimiento de los servicios; y por último, generalmente no se rinden cuentas de su inversión, participando además las Entidades locales beneficiarias del Fondo en el órgano de administración del mismo.

Creemos, pues, que la figura jurídica creada por el Decreto-ley número 23 y desarrollada o articulada por el Decreto 3.215, de 1969, encaja en la configuración doctrinal de «fondo especial», por las siguientes razones:

a) Afecta a la totalidad de las Diputaciones, Cabildos insulares y Municipios de régimen común, sin necesidad de que soliciten participar en el mismo (art. 6.º del Decreto).

b) No se costean gastos de primer establecimiento, en cuanto que se financia parte del incremento del gasto teórico que suponga la aplicación al personal de los nuevos emolumentos, a partir del 1 de enero de 1969, aunque se toman los datos de las plantillas al 31 de diciembre de 1968 (art. 3.º, núm. 1, del Decreto-ley y art. 7.º, núm. 1, del Decreto).

c) Las Entidades locales están obligadas a sufragar, juntamente con el Estado, el incremento del gasto teórico pero no se exige la previa aportación para participar en el reparto del «Crédito», porque esa aportación local es una obligación impuesta a las mismas, independientemente de su voluntad, por una norma legal de rango superior, cual es el Decreto-ley y el Decreto (art. 2.º del Decreto-ley).

d) No se rinde cuentas por las Entidades locales de la inversión de las cantidades percibidas. A efectos puramente especulativos, cabe suponer, pudiera darse el caso de que por coincidencia de jubilaciones, amortizaciones o transformaciones de plazas en plantilla, una En-

(2) SAURA PACHECO, *Principios y sistemas de Haciendas locales*, I. E. A. L., Madrid, 1949, pág. 94; JEAN BOULOIS, *Cahiers de la Fondation Nationale des Sciences Politiques*, París, 1951, págs. 243 y sigs.

tividad local no sólo financiase el aumento real, sino que éste fuese inferior a la cantidad recibida.

Ahora bien, tampoco cabe desconocer que ciertas notas configuran en la institución un carácter híbrido, así:

a) El carácter temporal y predeterminado, para 1969-70 inicialmente y prorrogado para 1971.

b) La dotación fija de 3.500 millones de pesetas para el fondo a distribuir.

c) La administración absolutamente atribuida a la Administración central (Ministerio de la Gobernación), sin representación de los entes locales destinatarios del mismo, sin publicidad de los repartos, sin posibilidad de impugnación, etc.

En consecuencia, examinemos sus diferentes características:

1.^a Causas de su creación: Financiar, hasta un máximo de 3.500 millones de pesetas, el incremento del gasto teórico que para las Diputaciones, Cabildos insulares y Municipios de régimen común significaba la aplicación del Decreto-ley 23/1969, durante los ejercicios de 1969 y 1970 (art. 3.^o, núm. 1-2) y 1971 (Decreto 19/1970).

Dotación: 3.500 millones de pesetas anuales, aportados por el Presupuesto general del Estado, y de procedencia indiscriminada (artículo 3.^o del Decreto-ley).

2.^a Carácter: Lo es,

1. Nacional, en cuanto afecta a todas las Entidades municipales, provinciales y Cabildos insulares, de régimen común (art. 6.^o del Decreto).

2. Especial, en cuanto que sus aportaciones a las Corporaciones locales lo son para un fin concreto, determinado y específico; financiar parcialmente el incremento del gasto teórico que suponga la aplicación del Decreto-ley 23/1969, durante los años de 1969-1970-1971.

3. De solidaridad o perecuación:

a) Entre Municipios y Diputaciones, contemplados en dos grandes grupos respectivamente, en cuanto que la distribución del crédito global se hace en dos partes, a determinar en proporción directa al incremento del gasto teórico resultante del Decreto-ley, e inversa del aumento calculado para 1970 en los ingresos de una y otra clase de Corporaciones, procedentes de los Presupuestos generales del Estado, lo que forzosamente ha conducido a una mayor participación en el crédito de las Entidades municipales y, en consecuencia, mayor porcentaje de financiación del incremento del gasto teórico, por el Estado, en éstas que en las provinciales.

La redacción del texto legal (art. 5.º, núm. 2, del Decreto) parecía indicar que la determinación de la parte del crédito asignable, respectivamente, a Corporaciones provinciales y municipales sería la misma para los ejercicios de 1969-1970 y, consecuentemente, para 1971, ya que precisamente se dictaba la disposición en diciembre de 1969 y se señalaban como normas de la distribución, de una parte, un elemento invariable cual era el incremento del gasto teórico fijado al 31 de diciembre de 1968, conforme al artículo 7.º, número 2, y de otra, el aumento en los ingresos para unas y otras procedentes de los Presupuestos del Estado calculados para 1970.

Los «hechos consumados», única fuente de conocimiento para el estudio de la aplicación de este Fondo especial, pues no se ha dado una sola palabra de explicación oficial, nos muestran que ha sido así, ya que el importe abonado a las Diputaciones ha sido el mismo en ambos ejercicios, según se deduce del muestreo realizado entre las Entidades de este tipo (3).

Y a su vez, como consecuencia, al ser igual la participación atribuible en el crédito de 3.500 millones a los Municipios, también parecía que lo sería la abonada a cada uno de ellos para los ejercicios de 1969-1970-1971 dentro de los tres grupos establecidos por el apartado 2.º del artículo 6.º del Decreto 3.215. Pero en este caso los «hechos consumados», deducidos del muestreo efectuado (4), nos enseña que las cantidades abonadas han sido iguales (1969-1970) para los Municipios incluidos en los grupos *a*) (que se distribuyen el 18 por 100) y *b*) (el 19 por 100), pero no así para los del grupo *c*) (el 63 por 100), donde el importe percibido en 1970 ha sido ligeramente superior, alrededor del 1 por 100. Carecemos de explicación oficial respecto a estas modificaciones, suponiendo puedan ser motivadas como consecuencia de fusiones, incorporaciones y agrupaciones de Municipios, que no sólo hayan modificado el número de Entidades municipales en 1970 respecto de 1969, sino los datos globales del incremento del gasto teórico.

b) Entre las Corporaciones municipales, ya que a los efectos de distribución entre las mismas de la parte del crédito asignado a ellas (artículo 5.º, núm. 2), se subdivide en tres partes, del 18 por 100 para los Municipios de Madrid y Barcelona, del 19 por 100 para los ma-

(3) Teruel, Albacete, Zaragoza, Badajoz, Guadalajara, Valencia, Cuenca, Alicante, Soria y Palencia.

(4) Barcelona, Zaragoza, Valencia, Alicante, Guadalajara, Soria, Albacete, Cuenca, Palencia, Teruel, Villarrobledo, La Roda, Alcañiz, Monreal, etc.

yores de 100.000 habitantes, y del 63 por 100 para los restantes, con lo que si comparamos esta distribución con la prevista en el artículo 12 de la Ley 48/1966, entre los cinco grupos, resulta que la distribución prevista en el Decreto que examinamos atribuye un porcentaje ligeramente superior a los Municipios pequeños. Así, conforme al Censo de 1960, tendremos:

GRUPOS		Número de Municipios	Número de habitantes	% ATRIBUIBLE	
Ley 48/66	Decreto 3.215			Ley 48/66	Decreto 3.215
1.º	1.º	2	3.817.794	20	18
2.º	2.º	24	4.665.254	20	19
3.º	3.º	141	5.318.080	20	63
4.º	3.º	877	7.781.913	20	63
5.º	3.º	8.156	8.847.657	20	63

Los datos obtenidos del muestreo efectuado nos llevan a conformar esta idea, con una oscilación en la financiación estatal del incremento del gasto teórico, porcentualmente muy importante, en cuanto que se cifra del 60 al 80 por 100 del primero al quinto grupo.

4. De nivelación, según expresamente se reconoce (art. 8, núm. 1, del Decreto), para las Entidades provinciales y municipales, cada una dentro de su grupo y subgrupo respectivo, ya que la distribución entre las mismas del porcentaje asignado se hace en razón directa al incremento del gasto teórico resultante de las nuevas retribuciones al 31 de diciembre de 1968 (art. 6.º, núm. 1, del Decreto), a la vista de los datos facilitados en su día por las propias Corporaciones con motivo de los estudios realizados sobre el nuevo régimen de retribuciones de las plantillas aprobadas por la Dirección General y de cuantos otros elementos de juicio se consideren adecuados para el más exacto cálculo del mencionado incremento. Todos son elementos de trabajo obrantes en el Ministerio de la Gobernación y referidos a la fecha señalada, sin que aparezca que deba tenerse en cuenta para nada la situación económica, en cada caso particular, de las Haciendas locales.

A este respecto ha de tenerse en cuenta que financiándose únicamente el incremento parcial del gasto teórico, en base a las plantillas de funcionarios, con exclusión total del volumen que pudiera significar el personal laboral o contratado, se han producido notables diferencias en la repercusión que en la economía total de las Corporaciones de análogo volumen haya tenido esta financiación, favoreciendo muy directamente a aquellas cuyas plantillas de funcionarios encuadran a la

mayoría del personal a su servicio, frente a las que el personal laboral y contratado tiene preponderancia. Medida que en definitiva ha venido a premiar a las Entidades que en su actuación, en materia de personal, se vienen ciñendo a una mayor observancia de la letra y el espíritu de las normas legales vigentes.

5. Estimuladorio de las Haciendas municipales, en cuanto se prevén (art. 4.º del Decreto-ley) y desarrollan (art. 8.º del Decreto) una serie de auténticas medidas sancionadoras para los Municipios que con la asignación que perciban complementada con sus propios medios, les fuera imposible nivelar su presupuesto ordinario haciendo frente al pago de nuevas remuneraciones, incluida la cuota de la Mutualidad, pues tal carácter tienen: la revisión obligada de plantillas a efectos de su reducción o reajuste; la integración de oficio en agrupaciones de servicios municipales, en la modalidad del artículo 15 de la Ley 48/1966 (en relación con el artículo 4.º del Decreto-ley); la supresión de gastos voluntarios, y la fusión de oficio con otros Municipios limítrofes.

Es de destacar la implicación que en el apartado 3.º del citado artículo 8.º se hace a las Diputaciones para prestar asistencia en la constitución y funcionamiento de los servicios, incluidos los gastos de personal, cuando el Ministerio de la Gobernación decida la integración en agrupaciones de servicios municipales. Acaso puede ser el inicio de una nueva concepción de las Diputaciones como tuteladoras de los Municipios, o por el contrario una simple modalidad de cooperación provincial.

3.ª Competencia: Se atribuye al Gobierno (arts. 3.º y 4.º del Decreto-ley) la aprobación de las normas de distribución y, una vez dictadas éstas, al Ministro de la Gobernación la distribución del crédito de los 3.500 millones con sujeción a esas normas (arts. 5.º, 6.º y 7.º del Decreto), así como la imposición, de oficio, de las medidas niveladoras, más bien sancionadoras, para hacer efectivo el aumento de remuneraciones establecido en todas las Corporaciones locales de régimen común.

4.ª Administración: Exclusivamente al Ministerio de la Gobernación, conforme a las normas legales antes citadas. Ello supone la más estricta aplicación del llamado criterio no representativo (dentro de los sistemas de administración de los fondos), no sólo carente de la más elemental representación de las Corporaciones afectadas, sino de cualquier tipo de publicidad del reparto, control de la aplicación de los criterios establecidos legalmente, posibilidad de impugnación, etc.