

El principio de solidaridad en la Ley de Bases de Régimen local

352.047 (46)

por
JUAN D'ANJOU GONZALEZ

SUMARIO: I. ANTECEDENTES.—II. PLANTEAMIENTO.—III. PROYECTO DE LEY DE BASES DE REGIMEN LOCAL.—IV. CONCLUSIONES.

I. ANTECEDENTES

Cuando el 20 de julio de 1966 se presentaba a las Cortes el proyecto de Ley de Reforma parcial del Régimen local, como figuras fundamentales en la reforma se creaba el Fondo Nacional de Haciendas municipales, y se reorganizaba el Fondo Interprovincial creado por la Ley 41/1964 (1), de Reforma del sistema tributario nacional.

Ambas instituciones tenían sus antecedentes remotos (2) en los Fondos de Corporaciones locales (para Ayuntamientos y Diputaciones) y de Compensación (para Diputaciones), creados por la Ley de Bases de 1945 (números 22 y 51), que para nivelar los presupuestos e incrementar sus ingresos nacieran, respectivamente, con carácter compensatorio por diferencia y nive-

(1) Sobre la supervivencia actual del mismo, artículo en *El Consultor*, número 18, 1971.

(2) Para JORDANA DE POZAS, son las Contadurías de Arbitrios de Carlos III (REVISTA DE ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL, núm. 58, 1951, pág. 541, y SAURA PACHECO, en *Principios y sistemas de Haciendas locales*, pág. 138).

latorio, redistribuidor y estimulador. Posteriormente desarrollados y matizados (Decreto de 25 de enero de 1946, Decreto-ley de 7 y 28 de noviembre de 1947 y Decreto-ley de 24 de marzo de 1950), hasta el Decreto-ley de 16 de diciembre de 1950, donde se consumaba la evolución del primero hacia la compensación total actualizada (de compensación a impulsión), y se acentuaba la preferentemente nivelatoria del segundo.

Instituciones tan distintamente acogidas por la doctrina (3), y suprimidas a nivel nacional por la Ley de Bases de 1953 sin lamentaciones (4), justificándose para ello el legislador en razón a la necesaria revisión de la Ley articulada y en cuanto se hacía atribución a Municipios y Diputaciones de ingresos de base territorial (Bases 2.^a y 6.^a). No obstante, a nivel provincial se creaba el recurso nivelador de presupuestos, a cargo de las Diputaciones, y para atender a los Municipios menores de 20.000 habitantes, por lo que la supresión, como se ha comentado (5), era más aparente que real, llegando hasta la promulgación de la Ley 85/1962.

El precedente inmediato del Fondo Nacional de Haciendas municipales era el Fondo de Haciendas locales, creado por la Ley 85/1962 (artículos 8.^o y 9.^o), con el que se pretendía paliar el principio de territorialidad en la adscripción de los ingresos cedidos por el Estado, para evitar un repartimiento notoriamente desigual de los mismos entre los Municipios y como instrumento corrector de esas injusticias. Su finalidad, claramente, era un paso más hacia lo que en la legislación francesa e italiana se conoce con el nombre de perecuación, los alemanes llaman com-

(3) JOSÉ FERNÁNDEZ HERNANDO, a la sazón Director general de Administración Local (REVISTA DE ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL, núms. 55 y 58, 1951), y ARANA ARRIETA (REVISTA DE ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL, núm. 22, 1945) los estimaban solución a todos los problemas de las Haciendas locales. JORDANA DE POZAS y SAURA PACHECO (*Principios y sistemas de Haciendas locales*) consideraban que se abolía toda ínfima manifestación de autonomía financiera, y ni siquiera se parecían a los existentes en el extranjero.

(4) GARCÍA HERNÁNDEZ, entonces Director general de Administración Local (REVISTA DE ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL, núm. 73, 1954), SAINZ DE BUJANDA (REVISTA DE ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL, núm. 126, 1962) y Ramón MARTÍN MATEO (*Revista de Administración Pública*, núm. 40, 1963).

(5) LARA POL (*Revista de Derecho Financiero y Hacienda Pública*, núm. 49, 1963, pág. 135).

pensación financiera, los ingleses equalización, y tienen por fundamento intelectual la idea de solidaridad como principio inseparable a la práctica de las subvenciones, aunque haya conocido en sí misma transformaciones sucesivas hasta llegar a su plenitud de contenido actual (6), y que entre nosotros el profesor SAURA PACHECO, ya en 1949 (7), estudiaba ampliamente como «el principio de solidaridad de las Entidades públicas», tanto desde el punto de vista del gasto como del ingreso, concretando el primer aspecto del mismo en los «deberes, fines y funciones de las Corporaciones públicas (pues todas ellas realizan lo que se ha venido en llamar el ideal de la Nación)», y el segundo, que se realiza cuando se utilizan las mismas bases impositivas o se conceden subvenciones por el Estado a las Entidades locales, «si consideramos que en definitiva sólo existe un fondo común, único, constituido por la suma de todas las prestaciones en dinero que en forma de tributos imponen el Estado, las Diputaciones y los Ayuntamientos, en virtud de su soberanía financiera». Y, en relación concreta con las Entidades locales, se indicaba que «la desigualdad de capacidad de nuestras Provincias y Municipios, la existencia de Corporaciones fuertes y débiles, obliga a seguir pensando en el principio de solidaridad, en el sentido de una economía nacional, que implica que cada uno de los elementos de la Nación ha de estar al servicio de los demás, pero en la que cualquiera de los demás también ha de estar a su servicio. Pensamiento delicado que exige, para la solución del problema, se concilie la capacidad con la necesidad, y en este sentido lo mismo en los sistemas de gobierno unitario que en el federal se ha visto que la Corporación pública más apta para desempeñar un servicio público no quiere decir que sea la que obtiene con más eficacia los recursos para costearlo».

Principio, el señalado, inspirador del Estado moderno como se hace expresamente constar en muchos textos constituciona-

(6) Jean BOULOUIS («Essai sur la politique des subventions administratives», *Cahiers de la Fondation Nationale des Sciences Politiques*, Paris, 1951, pág. 625).

(7) *Obra citada*, págs. 28, 114, 132, 133 y 196; *Boletín del Colegio Nacional de Secretarios, Interventores y Depositarios de Administración Local*, 1953, pág. 520.

les, en cuanto Estado social (8) entre cuyas preocupaciones fundamentales está el conseguir para todos los ciudadanos el máximo posible de igualdad en el disfrute de las posibilidades ofrecidas por el montante disponible de la riqueza nacional, exigiendo la consecución de estos objetivos la garantía de un mínimo nacional en la prestación de los servicios, sin distinción de posibilidades económicas por clases o regiones. Y, se añade, el sentido de solidaridad nacional que hoy preside y anima la idea del Estado contemporáneo impone la utilización del aparato fiscal para hacer efectiva la uniformidad de prestación de los servicios, sin discriminaciones espaciales ni clasistas, y para conseguir estos objetivos los actuales sistemas de Haciendas locales son, desgraciadamente, en la mayoría de los casos inadecuados para cumplir aisladamente con estas últimas finalidades de la política tributaria, pues (continúa) si constituimos una serie de compartimientos o ámbitos fiscales estancos en la superficie de un país, nos encontraremos que con grave pérdida del sentido comunitario nacional, las regiones más favorecidas económicamente disfrutarán, lógicamente, de un nivel de prestación de servicios superior al de otras comunidades con menos fuentes de riqueza. Tal situación parecería por demás agravada si se tiene en cuenta que las regiones menos prósperas son las más necesitadas de servicios asistenciales y que, por otra parte, no es posible a los entes locales en ellas instalados aumentar considerablemente la presión fiscal sin provocar una inmigración interior de capitales que agudizaría adicionalmente el problema.

En otras palabras, puramente hacendísticas, es (9) que la Hacienda pública se aleja del esquema clásico de una Hacienda neutral o fiscal con presupuesto equilibrado a nivel de gastos mínimos para los servicios esenciales y pasa a ser Hacienda funcional, como instrumento de política económica, o ella misma como una forma de política económica, en su triple aspecto de Hacienda social redistribuidora, Hacienda productivista y de capitalización pública directa.

(8) Ramón MARTÍN MATEO (*Revista de Administración Pública*, núm. 40, página 426).

(9) Celestino ARENA (*Revista de Derecho Financiero y Hacienda Pública*, número 45, 1962, pág. 48).

Principio de solidaridad que adquiere, en nuestra Patria, rango constitucional con la aprobación en 14 de diciembre de 1966, mediante referéndum, y promulgación en 10 de enero de 1967, de la Ley Orgánica del Estado, en cuyo artículo 47 se dice: «El Estado promueve el desarrollo de la vida municipal y provincial, protege y fomenta el patrimonio de las Corporaciones locales y asegura a éstas los medios necesarios para el cumplimiento de sus fines». De extraordinario alcance, si, como se ha comentado (10), no ha de quedar en mera declaración platónica, pues significa una obligación constitucional por parte del Estado de dotar suficientemente a las Corporaciones locales.

Solidaridad y redistribución que, dentro del I Plan de Desarrollo Económico y Social, promueve la política de desarrollo regional, estimulada por el informe de las Naciones Unidas en 1955 (11), que estimaba demostrada la correlación inversa entre el grado de desarrollo de un país y el grado de desigualdades regionales, y que constituía la meta a conseguir para lograr una más equitativa distribución espacial de la renta, no por discutida, polémica y contradictoriamente estimada (12), menos necesaria.

Diferencias que si en el ámbito nacional, que contemplaba el II Plan de Desarrollo, se aspiraban a compensar mediante la nivelación de las rentas *per capita* a través del mecanismo natural de las emigraciones internas, no es igualmente válido para el problema de las Entidades locales, donde precisamente la interrelación entre población y renta provincial se mantiene más allá del simple coeficiente que representa la renta *per capita*, ya que precisamente las migraciones crean los graves problemas de estructura local española, pues las Entidades locales situadas en esas Provincias más pobres, al no incrementar realmente su

(10) LARA POL (*Boletín del Colegio Nacional de Secretarios, Interventores y Depositarios de Administración Local*, núms. 271-272, 1967, pág. 470).

(11) *Problems of Regional Development and Industrial Location in Europe. Economic Survey of Europe in 1954*, Ginebra, 1955, pág. 136.

(12) *Información Comercial Española*, núm. 352, 1962, págs. 70, 71 y 94; *Revista Sindical de Estadística*, núm. 86, 1967; J. VELARDE FUERTES, *Sobre la decadencia económica de España*, pág. 353; Gonzalo SÁENZ DE BURUAGA, *Ordenación del territorio. El caso del País Vasco y su zona de influencia*, pág. 227.

renta, sino simplemente perder población, no mejoran de situación al tener que mantener unos servicios públicos para menos usuarios, que tienen unos gastos de entretenimiento y conservación no reducibles proporcionalmente, y, de otra parte, al carecer de base poblacional difícilmente pueden ya montar otros nuevos, sino apenas renovar los existentes. De aquí que, en el ámbito local, tenga más importancia la redistribución geográfica de la renta a escala provincial que en esa consideración nacional del problema donde la renta *per capita* aparece como meta, aunque en definitiva sean dos caras de una misma cuestión, ya que el problema reside en que el incremento de esta última en las Provincias pobres no se consigue con creación de riqueza, con redistribución de la misma, sino con pérdida de población (13). Se ha mantenido inalterable el dividendo, y lo que se ha modificado es el divisor poblacional.

Y, en consecuencia, cuando la política económica del país aconsejó prescindir de esa redistribución geográfica espacial de la renta nacional y concentrar los esfuerzos en la nivelación de las rentas *per capita* (II Plan de Desarrollo) a través de la concentración geográfica del producto nacional y las migraciones internas, apareciera con más fuerza que nunca y como única solución a las Entidades locales situadas en esas Provincias pobres, la actuación del régimen subvencional del Estado en base a ese principio de solidaridad nacional, es decir, esa labor de perecuación del sistema subvencional.

El III Plan de Desarrollo, recientemente aprobado, se hace eco de esta realidad y proclama entre sus objetivos para el desarrollo regional «reducir las diferencias interregionales en los niveles de crecimiento económico y de bienestar», pero reconociendo la primacía del «desarrollo selectivo regional», frente al «desarrollo uniforme», fija su atención en la reestructuración del territorio para así poder actuar sobre los núcleos urbanos viables (desde cabeceras de Comarca hasta las Areas metropo-

(13) Informe de la Ponencia de Desarrollo Regional para el II Plan, pág. 13. «IV. Contenido de la política regional española», y ratificada a la vista de los datos correspondientes al período 1965-1970, con migración superior a la del quinquenio precedente. (III Plan. Desarrollo regional: Introducción. I. La realidad regional española; II. Análisis de los datos de población y renta, pág. 177).

litanas), dotándolos de infraestructura para que la población tenga una «igualdad real de oportunidades» de acceso a la cultura, a los servicios, a los puestos de trabajo (14), recogiendo la dirección ya iniciada por la Presidencia del Gobierno a través de los Planes provinciales de Servicios Técnicos, en la Circular de 29 de diciembre de 1967.

La Ley 48/1966 consagraba el principio de solidaridad a través de la institución de los Fondos Nacionales, con las figuras ya indicadas del Fondo Interprovincial y del Fondo Nacional de Haciendas municipales. El primero, creado por la Ley de Reforma tributaria, se modificaba en su dotación inicialmente prevista a partir de 1967, como consecuencia de modificarse el sistema de distribución, a partir de la indicada fecha, del arbitrio sobre el tráfico de empresas entre las Diputaciones, y excluyéndose taxativamente a los Cabildos insulares (Disposición final 9.^a, a).

Se había previsto, en la Ley 41/1964, la adscripción territorial de los rendimientos de este arbitrio a las respectivas Diputaciones (artículo 233, número 3 y 6-3), y entonces para dotar al Fondo se detraía el 10 por 100. Ahora, con la nueva regulación, establecida en el artículo 25, se abandona totalmente el principio territorial de la adscripción de los ingresos y se distribuirá el producto íntegro de la recaudación obtenida «en base a criterios de compensación y población», al indicarse que, de una parte, se entregará anualmente a cada Diputación provincial una cantidad no inferior a la que hubiera percibido en el ejercicio de 1966 por arbitrio y compensación, y de otra, el incremento recaudatorio del arbitrio que se produzca en los años sucesivos, sobre las cantidades recaudadas en 1966, se distribuirá entre todas las Diputaciones de régimen común en proporción al número de habitantes de sus respectivas Provincias, teniendo en cuenta los padrones quinquenales municipales aprobados. En síntesis, ahora cuando se abandona el criterio territorial en la adscripción de los rendimientos del arbitrio, no sólo no ha desaparecido el Fondo, sino que ha adquirido toda su razón de ser, adoptando por analogía con el Fondo Nacional de Haciendas mu-

(14) *Idem*, págs. 178 y sigs.

nicipales, regulado por la propia Ley, un carácter marcadamente nivelatorio, con más pureza, al tomar la base poblacional sin clasificaciones mediatizadoras como la del artículo 12 del Fondo Municipal, a la vez que se mantiene el carácter compensador del desaparecido arbitrio sobre la riqueza provincial y otras posibles fuentes de ingresos desaparecidas desde su creación. Podríamos decir que se vuelve al sistema de distribución de 1965, pero regulándose el reparto de los excedentes sobrantes, después de compensar, en razón a una base poblacional.

Principio poblacional puesto nuevamente de manifiesto al dictarse, en las normas presupuestarias para 1972 (Orden de 21 de diciembre de 1971), la distribución del Fondo, en cuanto excedentes sobrantes sobre la compensación (subconcepto segundo) para 1971, ya que al objeto de corregir la pérdida de población de las Provincias menos desarrolladas, en favor de las zonas privilegiadas, y que hubiera ocasionado de aplicarse la rectificación del Padrón municipal al 31 de diciembre de 1970 el notable descenso de percepciones a aquellas Diputaciones sobre el ejercicio anterior, se respeta el Padrón de 1965, pese a que la vigencia del Censo nacional y Padrones confeccionados al 31 de diciembre de 1970 lo sean desde el 1 de enero de 1971.

La dotación del Fondo Interprovincial, en continuo incremento, puede calcularse (15) que se ha triplicado desde su creación, llegando a cifrarse sobre el 60 por 100 del importe total de los Presupuestos de las Diputaciones de régimen común, del cual se distribuyen prácticamente por partes iguales a los conceptos de compensación (subconcepto 1.º del artículo 25) y el nivelatorio (subconcepto 2.º).

El Fondo de Haciendas municipales nacía, como expresamente se señala en la exposición de motivos, porque al imponer el principio de adscripción territorial que los ingresos cedidos

(15) La total carencia de datos oficiales, limitada a la fijación anualmente de la cuota provisional por habitante para cada ejercicio a consignar en los presupuestos y la liquidación individualizada a cada Diputación de los excedentes sobre la misma del ejercicio anterior, hacen imposible evaluar exactamente su total importe, y únicamente valiéndonos de la técnica del muestreo para cifrar el concepto fijo de compensación, y la trayectoria vertiginosamente ascendente de la cuota por habitante nos llevan al cálculo de referencia, dentro de admisibles márgenes de error.

por el Estado en la Ley 85/1962 y que dotaban el Fondo creado por la misma, pasasen a ser abonados directamente a los Municipios, se sustituían los mismos con nuevas cesiones procedentes de la imposición indirecta, que por su misma naturaleza hacía imposible o muy difícil la localización de modo equitativo, y cuando aquélla es discernible se aprecia, por razones obvias, su concentración en determinadas zonas específicas, hecho que si carece de relevancia para la Hacienda del Estado, sí la tiene y mucha para las Haciendas locales.

De aquí la necesidad, se dice, de realizar su distribución a través del Fondo Nacional. En otras palabras, se entrega directamente a los Municipios las cesiones que el Estado había hecho y que por su «adscripción territorial» eran muy difícilmente redistribuibles en aras al principio de «solidaridad», y se destinan a este fin nuevos ingresos en los que por su más anónima procedencia es más fácilmente defendible la solidaridad nacional.

La importancia del Fondo, en relación con el total montante de los presupuestos municipales de régimen común, se ha mantenido prácticamente inalterable desde su origen, compensándose sus aumentos anuales con el incremento de aquéllos y manteniéndose sobre el 13 por 100.

Para realizar su labor, el Fondo actúa en dos sentidos: nivelación y redistribución (independientemente de sus funciones compensadoras, estimuladoras y sancionadoras).

Nivelación, completando la potenciación de las Haciendas locales tratando de evitar el desfase en relación con los Presupuestos del Estado que habían llegado a sus extremos más agudos; para ello, junto a la cesión «por adscripción territorial» (urbana y licencia fiscal), se entregan otros «sin este lastre» que su distribución se hace en base a criterios de «redistribución», criterio poblacional atenuado, creándose cinco grupos de muy distinta cifra poblacional total a los que se asigna análogo importe a repartir (artículo 12, modificado para amortiguar los efectos del nuevo Censo al 31 de diciembre de 1970, por Decreto de 23 de diciembre de 1971), con lo que la cuota por habitante es muy distinta en cada uno de ellos, en más o en

menos, sobre la que resultaría de la simple y directa aplicación de ese criterio.

El principio de solidaridad, pues, se había institucionalizado en nuestras Haciendas locales, el camino estaba marcado con la participación en la imposición estatal y su distribución mediante el Fondo Nacional (16), e incluso el criterio poblacional (siempre contrapuesto al de adscripción territorial) era superado al afirmarse en Peñíscola (1967), por el Seminario sobre Bases de reforma de la Ley local, en su conclusión 9.^a, que se debe tener en cuenta no solamente la cifra poblacional, sino «que se arbitre una fórmula que permita repartir los recursos en razón directa de las necesidades e inversa de los medios de que se dispone, aunque se tome como base o se conjugue también la población absoluta o el índice de la misma».

Y es que en definitiva este tejer y destejer del legislador en la creación y supresión de fondos, llevaba a la conclusión de que la idea de un Fondo Nacional no sólo no es inconveniente, sino que hasta resulta necesario en un país como el nuestro, donde son tan acusadas las diferencias de riqueza de unas regiones a otras. De poco servirá que la Ley atribuya a los Municipios esta o aquella fuente de ingresos, si su rendimiento es muy elevado en unos lugares y casi nulo en otros, imponiéndose que el Estado acuda en auxilio de las Entidades locales deficitarias, cosa que sólo puede hacerse por la vía de la subvención y mediante la forma más institucionalizada del Fondo Nacional; lo difícil, en cambio, es que el sistema funcione satisfactoriamente (17), es decir, precisamente en la determinación de los criterios de distribución.

II. PLANTEAMIENTO

Requerido el Gobierno para presentar a las Cortes el Pro-

(16) LARA POL, *Boletín del Colegio Nacional de Secretarios, Interventores y Depositarios de Administración Local*, núms. 271-272, pág. 745; José HERRERO FONTANA, *Problemas políticos de la Vida local*, vol. VII; FRANCISCO RUIZ FERNÁNDEZ, *REVISTA DE ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL*, núm. 149, 1966, pág. 648.

(17) LARA POL, *Revista de Derecho Financiero y Hacienda Pública*, núm. 49, 1963, pág. 135.

yecto de Ley de Bases, por la disposición final primera de la Ley 48/1966, y prorrogado el plazo, por el Decreto-ley 23/1969, hasta el 1 de enero de 1972 para hacerlo ya en proyecto total, o parciales, y reconocida unánimemente (dentro de la polémica doctrinal en torno a los términos de la reforma, e incluso de su conveniencia o simple revisión) la imperiosa necesidad de hacerlo en relación a las Haciendas locales, pese a sus continuas reformas (18), se planteaba el problema de cuál sería la postura legislativa para estas piezas tan fundamentales del actual sistema hacendístico local, como elementos básicos e indispensables dentro de la misma, e instrumento coordinador con la Hacienda del Estado, al darse en el mismo las máximas posibilidades dentro del régimen subvencional.

¿Habían respondido a las necesidades que determinaron su implantación? ¿Habían marcado el camino definitivo para la relación Hacienda estatal-Hacienda local, dentro de los principios de coordinación y solidaridad nacional? ¿Eran la respuesta adecuada al doble mandato contenido en el artículo 47 de la Ley Orgánica del Estado?

En 1971 expresábamos nuestra confianza en la institución, no sin apuntar la necesidad de reformar su configuración actual (19) a la vista de las experiencias obtenidas.

Entregado por el Gobierno a las Cortes el Proyecto de Ley de Bases de Régimen local, nos ha sido dada la respuesta que pasamos a examinar a través de su texto.

III. PROYECTO DE LEY DE BASES DE REGIMEN LOCAL

Merecen especial comentario los siguientes preceptos:

A) Exposición de motivos: expresamente se recoge, en el I-2, párrafos segundo y tercero, el imperativo constitucional del artículo 47 de la Ley Orgánica en la configuración de las rela-

(18) GONZÁLEZ PÉREZ, *Boletín Informativo de la Vida Local*, núm. 32, 1970, página 5, y *El Consultor*, núm. 2, 1971, pág. 72.

(19) Tesis presentada en el Instituto de Estudios de Administración Local, sobre «El sistema de Fondos Nacionales de Haciendas locales en España: antecedentes, presente y futuro».

ciones Estado-Corporaciones locales, imponiéndose a aquél respecto de éstas:

1.º Ante todo, la función de promover el desarrollo de la vida municipal y provincial.

2.º Asegurar a las Corporaciones locales los medios económicos necesarios para el cumplimiento de sus fines.

Las exposiciones de motivos no son ley, pero llevan la autoridad de haberlas redactado alguien que intervino o conoció de cerca la intimidad de la obra legislativa (Federico DE CASTRO Y BRAVO, *Derecho civil de España*, 1949, pág. 472), y el Tribunal Supremo ha señalado que «para fijar el sentido y alcance de una ley no hay fuente de interpretación más directa (15 de febrero de 1943) y constituye «tendencia legislativa» (14 de junio de 1945).

B) Título preliminar:

Base I. Principios generales. Número 7: «Las relaciones entre la Administración del Estado y las Entidades locales responden al principio de mutua colaboración. El Estado promueve el desarrollo de la vida municipal y provincial, protege y fomenta el patrimonio de las Entidades locales y asegura a éstas los medios económicos necesarios para el cumplimiento de sus fines».

Siendo este Proyecto el primero formulado desde la promulgación de la Ley Orgánica, aparece firme en el legislador la voluntad de cumplir prácticamente, haciéndolo realidad, el mandato constitucional que pasa así de «los principios» a «la normativa». El rendimiento de la nueva configuración que para las Haciendas locales se regula, nos contestará, en su día, de la realidad o la teoría de esta declaración.

C) Libro IV. Haciendas locales. Título I. Ingresos de las Entidades locales:

Base 72. Cesiones, recargos, participaciones y compensaciones:

Número 1: «Las Corporaciones locales seguirán percibiendo las cesiones, recargos y participaciones en las contribuciones e impuestos del Estado que la legislación actual reconoce a su favor, en la forma establecida por la misma».

Número 3: «Seguirán percibiéndose, asimismo, las compensaciones de cualquier clase que la legislación vigente reconoce a las Corporaciones como consecuencia de la minoración o supresión de recursos».

Título III. Ingresos provinciales:

Base 93. Recargos sobre la imposición estatal. Participaciones. Arbitrios provinciales:

Número 3.: «El arbitrio provincial sobre el tráfico de las empresas se convertirá en recargo sobre el impuesto estatal del mismo nombre, en la forma que se previene en la Base 94».

Número 4: «El rendimiento de las veinte centésimas que a las Diputaciones se les reconoce en el tipo del impuesto municipal sobre las ventas al por menor, según el número 6 de la Base 81, se destinará por las citadas Corporaciones a la asistencia a los pequeños Municipios de escasa capacidad económica, especialmente a través de las fórmulas asociativas de ámbito comarcal o supramunicipal».

Base 94. Recargo provincial sobre el impuesto estatal del tráfico de empresas y de fabricación de alcoholes y otros productos:

Número 1: «El arbitrio provincial sobre el tráfico de las empresas y el que gira sobre las mismas bases de los impuestos especiales de fabricación de alcoholes, azúcar, achicoria, cervezas y bebidas refrescantes, se convertirá en recargo, a favor de las Diputaciones, del impuesto estatal sobre tráfico de empresas y de los impuestos especiales indicados. Dicho recargo se extenderá a los conceptos siguientes:

a) Las operaciones y servicios bancarios y de crédito, a que se refiere el artículo 24 del texto refundido del impuesto general del mismo nombre, que tributará al tipo del 0'70 por 100.

b) Las operaciones de seguro y capitalización incluidas en el artículo 25 del mismo texto, que tributarán al 0'70 por 100 en los seguros de cosas y de responsabilidad civil y al 0'35 por 100 en los que tengan por objeto la vida de las personas y las operaciones de capitalización.

c) Los transportes gravados en los artículos 26 al 29 del repetido texto refundido, que tributarán al 0'70 por 100».

Número 3: «La actual participación del 10 por 100 atribuida a los Ayuntamientos en los recargos provinciales sobre el tráfico de las empresas y sobre la fabricación de alcoholes y otros productos se destinará en adelante a completar los ingresos de aquellas Entidades municipales que por su insuficiencia financiera precisen de esta ayuda económica, en las condiciones que señale el texto articulado».

De los anteriores preceptos transcritos, se deduce:

1.º El Fondo Nacional de Haciendas municipales se mantiene íntegramente, en cuanto a su dotación y regulación.

2.º El Fondo Interprovincial se modifica en cuanto a su dotación, ya que al convertirse el arbitrio provincial sobre el tráfico de las empresas y el que gira sobre los impuestos especiales, en recargo sobre el impuesto estatal de idéntico nombre, se ha ampliado la base impositiva a los servicios bancarios, de seguros y transportes.

En cuanto a su regulación, señalemos la posibilidad de una nueva ordenación del mismo, dado que al no estar incluido entre los conceptos señalados en la Base 72, no le afecta la continuidad de régimen establecido en la misma.

3.º Nacimiento de dos nuevos Fondos, a nivel provincial:

a) Fondo de asistencia a los pequeños Municipios de escasa capacidad económica, dotado con la participación del 20 por 100 que se reconoce a las Diputaciones en el impuesto sobre ventas al por mayor, y que al parecer tendrá por objeto estimular y sostener las fórmulas asociativas de ámbito comarcal o supramunicipal.

Fondo, pues, que se presenta como complemento de análoga labor estimuladora encomendada actualmente al Fondo Nacional de Haciendas municipales por la Ley 48/1966, y a cuyo objetivo se destina el 8 por 100 de sus ingresos, señalándose anualmente la cuota a distribuir.

Fondo con el que (quizá sustituyendo la señalada al Fondo Nacional) se viene a formalizar la intervención provincial que a este respecto se había apuntado en el Decreto-ley 23/1969 (artículo 8.º, número 3) al implicarse a las Diputaciones provinciales para prestar su colaboración en la orgauización y prestación

de los servicios comunes a los Ayuntamientos agrupados al amparo de las agrupaciones voluntarias propugnadas en el artículo 4.º de la Ley 48/1966 (incluidos los gastos de personal).

b) Fondo de ayuda o nivelación de presupuestos municipales con ingresos insuficientes, dotado con la antigua participación municipal del 10 por 100 en el arbitrio sobre el tráfico de las empresas e impuestos especiales, y que pasa a ser ahora sobre los recargos correspondientes.

Fondo que recuerda, inevitablemente, los de Nivelación de Presupuestos, instituidos por la Ley de Bases de 3 de marzo de 1953 y que significaron la evolución del concepto de compensación, como idea básica de la institución (Fondos de la Ley de Bases de 1945), a la de nivelación a escala provincial, más tarde elevada a escala nacional con la Ley 85/1962 y que culmina en la vigente Ley 48/1966.

D) Disposiciones finales:

Primera. Número 1: «El Gobierno promulgará el texto articulado de la presente Ley dentro del plazo máximo de dos años. Los preceptos vigentes sobre cualquier materia relativa al régimen y administración de Municipios y Provincias que no hayan sido regulados en las Bases precedentes y no sean incompatibles con las mismas, se acomodarán a lo dispuesto por ellas, incorporándose al texto articulado de la Ley las que deban tener rango de ley».

Expresamente viene a mantenerse la regulación sobre la materia, aunque se abre la posibilidad de la «acomodación» de los preceptos vigentes con lo que en razón al impacto directo o indirecto que sobre los Fondos municipal e interprovincial presentan las Bases examinadas, podría estudiarse esa acomodación de su actual regulación a la vista de las experiencias obtenidas de su aplicación.

E) Disposiciones transitorias:

Octava: «Desde la promulgación del texto articulado del Libro IV de esta Ley, se irá reduciendo la cuantía de la subvención de 3.500 millones que los Decretos-leyes de 16 de diciembre de 1969 (número 23/69) y 24 de diciembre de 1970 (número 19/70) establecieron en los ejercicios de 1969 a 1971,

ambos inclusive, para atenciones de personal, a razón de un 25 por 100 en el primer ejercicio en que entren en vigor los nuevos ingresos, un 50 por 100 en el siguiente y el resto en el tercer año.

En todo caso, la citada subvención habrá de quedar totalmente extinguida al finalizar el ejercicio de 1976, cualquiera que sea la fecha de promulgación del texto articulado a que se refiere el párrafo anterior o la entrada en vigor de los nuevos ingresos previstos en esta Ley».

Supresión escalonada del Fondo especial (20) creado por el Decreto indicado y sucesivamente prorrogado hasta el 31 de diciembre de 1972, y cuya fecha límite *sine qua non* hace prever el optimismo y la seguridad del legislador en la nueva regulación de las Haciendas locales.

IV. CONCLUSIONES

Primera. El principio de solidaridad como eje de las relaciones Estado-Entidades locales, y de éstas entre sí, se reconoce, mantiene y refuerza en el Proyecto de Ley de Bases de Régimen local.

Segunda. La institución de los Fondos Nacionales, como instrumento coordinador de las Haciendas estatal y local, se mantiene al darse en el mismo las máximas posibilidades dentro del régimen subvencional, completándose a escala provincial con nuevas instituciones complementarias.

Con ello, y dentro del mandato constitucional del artículo 47 de la Ley Orgánica del Estado, se tiende al doble objetivo:

A) Garantizar a las Entidades locales la participación en la renta nacional, en adecuada proporción a los fines específicos reconocidos a las mismas (fines peculiares, dice el artículo 46-1 de la Ley Orgánica), así como de los atribuidos por delegación de la Administración estatal o por colaboración con la misma; es decir, que el montante total de las Haciendas locales

(20) Sobre la naturaleza del mismo, artículo en REVISTA DE ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL, núm. 172, 1971.

esté en proporción con el importe del Presupuesto del Estado.

B) Garantizar a todas las Corporaciones locales, completando sus medios propios (a cuyo fin la reforma refuerza la existencia de unas Haciendas locales propias), los recursos necesarios para el cumplimiento de sus fines, mediante la entrega directa para gastos ordinarios de funcionamiento y financiación, por medio de los planes de inversiones de primer establecimiento.

Tercera. El difícil equilibrio solidaridad-territorialidad parece mantenerse, ya que, junto al nacimiento de nuevos Fondos a nivel provincial, se refuerzan las Haciendas locales (primordialmente la municipal) con ingresos propios.

Cuarta. El legislador formula sus propósitos consecuentemente con el compromiso constitucional contraído al reconocer al Municipio como Entidad natural, es decir, primaria, y estructura básica, o sea, necesaria, de la comunidad nacional en expresa y terminante declaración recogida en el artículo 45-1 de la Ley Orgánica del Estado, y que como ha dicho el profesor JORDANA DE POZAS (21), constituye en su conjunto una regulación con mayor amplitud a la alcanzada en aquellas Constituciones españolas que mayor atención prestaron a las instituciones locales.

(21) «El Régimen local en las Leyes Fundamentales de España y en algunas Constituciones extranjeras», en *Problemas políticos de la Vida local*, vol. VIII, página 219.

