

LA REFORMA DE LAS HACIENDAS LOCALES

El último número de esta REVISTA, correspondiente al mes de diciembre de 1953, no pudo hacerse eco, por razones de tiempo y de espacio, de dos disposiciones trascendentales en el ámbito de la Administración pública española. Fueron esas disposiciones la Ley de 3 de diciembre de 1953 sobre modificación de la de Bases de Régimen Local de 17 de julio de 1945 y el Decreto de 18 de diciembre de 1953 que aprobó las normas por las que se desarrolla provisionalmente la Ley primeramente citada. En ambos textos se contiene una regulación de las haciendas locales —municipal y provincial— que modifica sustancialmente el régimen financiero de esas entidades tal como aparecía regulado en las disposiciones anteriores sobre la materia, especialmente en la Ley de 17 de julio de 1945 y en su texto articulado de 16 de diciembre de 1950. Así lo proclama explícitamente el preámbulo de la Ley de 3 de diciembre de 1953, al afirmar que en conjunto las medidas adoptadas «no podrán calificarse como un cambio de orientación en las líneas generales del sistema implantado por la Ley de Bases de 1945, sino como un reajuste importante de los medios financieros que actualmente dotan las haciendas locales». Efectivamente, la lectura de la nueva Ley y de las normas dictadas para su desarrollo llevan al ánimo la convicción de que se ha abandonado el sistema de los retoques o de las reformas superficiales para echar los cimientos de un régimen financiero fundamentalmente nuevo en la órbita local. No es difícil pronosticar que el régimen financiero municipal y provincial, tal como ha sido configurado, va a dar origen a muchos estudios y comentarios y, posiblemente también, a un núcleo importante de disposiciones complementarias enderezadas a trazar los perfiles definitivos de las haciendas locales. La REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA consagrará, desde luego, al tema en números sucesivos amplios y documentados trabajos. Por ello, la labor del cronista en estas breves páginas ha de limitarse a dar resonancia a los principios en que se ha inspirado la Ley de 3 de diciembre de 1953, a clasificar sus normas más importantes y a hacer una breve glosa sobre algunos puntos que estima de interés primordial.

A.—*Antecedentes. La necesidad de la reforma.*

Sería empresa interminable e innecesaria reseñar aquí la serie de disposiciones que a partir de la Constitución de Cádiz, en que se formularon ciertos principios sobre el régimen local, se han dictado en punto a la administración y gobierno de los Municipios (1) y al régimen financiero de esas entidades. Al hablar de antecedentes, me propongo tan sólo señalar los más inmediatos, es decir, los que han justificado la reforma introducida en la Ley de 1953. Se refieren, por tanto, a las causas que impidieron la subsistencia del régimen de haciendas locales consagrado en la Ley de 17 de julio de 1945. En esa Ley se quiso resolver el grave problema de las diferencias de estructura urbana y económica que entre los Municipios se ofrecen, y como solución implantó, por inspiración belga, el sistema del fondo de compensación de corporaciones locales, nutrido con diversos recargos sobre las contribuciones del Estado. Pero ese sistema no dió los resultados apetecidos. La gestión de esos fondos a través de un organismo rigidamente centralizado y unitario provocó retraso en las liquidaciones, creándose graves problemas de tesorería para los Municipios que se vieron necesitados de acudir al crédito a corto plazo y a soluciones incompatibles con la estabilidad de la hacienda municipal. Por otra parte, las fuentes de ingresos de que el fondo de corporación local se nutría —a saber, los recargos de las contribuciones urbana y rústica— se canalizaron a través del fondo sin discriminar el Municipio en que radicaba la riqueza imponible. No existía, pues, aliciente ni estímulo para el Municipio en el fomento de las bases de riqueza. Hubo, por el contrario, redistribución automática a través del fondo de compensación. En materia de hacienda provincial se ha alegado como causa fundamental del fracaso del régimen establecido en la Ley de 1945 el estancamiento de los únicos arbitrios que ofrecían probabilidades de crecimiento: el de la riqueza radicante y los extraordinarios.

Este complejo de circunstancias impidió que perdurara el régimen establecido en 1945. Quizá sea más acertado decir que la vida financiera de las entidades locales no había podido resolverse en 1945, por lo cual más que de un fracaso de la Ley dictada en ese año, debería hablarse de un fracaso continuado de las disposiciones reguladoras de la hacienda local. Ciertamente, los Estatutos de 1924 y 1925 marcaron un progreso fundamental en la materia, dando trabazón y armonía a los ingresos del Municipio y de la Provincia, respectivamente. Pero no puede desconocerse que, pese a las excelencias técnicas de ambos Estatutos, los graves problemas financieros de la vida local no llegaron a alcanzar en ningún momento

(1) El lector a quien interese conocer con detalle esas disposiciones, puede leer con gran provecho el estudio de GARCÍA HERNÁNDEZ *Hacienda estatal y Hacienda local*, publicado en la «Revista de Estudios de la Vida Local», núm. 73, págs. 3 y ss.

una solución plenamente satisfactoria, como lo demuestra el nivel bajísimo de los servicios municipales indispensables, sobre todo en los medios rurales. En tal situación, y ante la insuficiencia de las medidas adoptadas en 1945, el Estado español acomete de nuevo la reforma de las haciendas locales en la Ley de 3 de diciembre de 1953. Veamos muy rápidamente cuáles son las innovaciones fundamentales que introduce el nuevo texto.

B.—Contenido esencial de la reforma.

a) *Directrices generales.*—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 régimen 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 la 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 (2). Esos principios han sido recogidos en el preámbulo y en el articulado de la Ley de 3 de diciembre de 1953. El preámbulo, en efecto, señala que las tres causas fundamentales de la reforma han sido: 1.ª La inexistencia de soberanía fiscal en las entidades locales y la carencia de recursos flexibles que permita adecuarlos en cada momento a la coyuntura económica; 2.ª El aumento de las exigencias de los administrados, paralelas a una extensión de la competencia local y al nacimiento de necesidades antes desconocidas u olvidadas; y 3.ª La inestabilidad económica derivada del fenómeno mundial de la elevación de los índices de costo de vida que tienen en las entidades locales —consumidoras y no productoras— una repercusión de más gravedad que en las economías privadas.

De acuerdo con esos principios, el articulado de la Ley determina el contenido de la hacienda municipal y provincial y señala las conexiones financieras entre Ayuntamientos y Diputaciones, de un lado, y entre las corporaciones locales consideradas en bloque y el Estado, de otro.

b) *La hacienda municipal.*—La nueva Ley concede a los Municipios, sobre los ingresos que actualmente tienen, los siguientes: 1.º Un arbitrio

(2) Enumera estos principios GARCÍA HENÁNDEZ en el trabajo anteriormente citado.

sobre la riqueza urbana, con el tipo máximo de imposición del 17,20 por 100 sobre el líquido imponible; 2.º Arbitrios sobre la riqueza rústica y pecuaria, con el tipo máximo de imposición del 8 y del 8,96 por 100 sobre el líquido imponible; 3.º La elevación al 25 del actual recargo del 15 por 100 que tienen atribuidos en las cuotas de la contribución industrial y de comercio; 4.º Una revisión de bases y tarifas en algunas exacciones municipales; y 5.º La participación en el arbitrio sobre la riqueza provincial y un recargo en el arbitrio provincial sobre el producto neto. Se han suprimido los cupos ordinarios y extraordinarios con cargo al fondo de corporaciones locales, que desaparece, y se han suprimido, en consecuencia, los recargos que gravaban las cuotas de la contribución territorial, riqueza urbana, rústica y pecuaria.

Una novedad importante de la Ley consiste en la creación de un recurso subsidiario nivelador de presupuestos con cargo a los fondos de las Diputaciones provinciales. Tendrán derecho a este recurso los Municipios de hasta 20.000 habitantes que con los recursos autorizados por la Ley no logren la nivelación de sus presupuestos ordinarios.

Como consecuencia de lo expuesto, la hacienda de los Municipios estará constituida por los siguientes recursos:

- 1.º Productos del patrimonio.
- 2.º Rendimiento de servicios y explotaciones.
- 3.º Subvenciones usuales y donativos.
- 4.º Exacciones municipales; y
- 5.º Recursos especiales de nivelación de presupuestos.

La imposición municipal está constituida por las contribuciones e impuestos cedidos por el Estado, por los recargos sobre las contribuciones e impuestos del Estado, por recargos y participaciones en arbitrios provinciales y por los arbitrios propiamente municipales. Entre estos últimos destaca la creación del arbitrio sobre la riqueza urbana y sobre la riqueza rústica y pecuaria, que constituye la novedad fundamental de la nueva Ley en materia de ingresos municipales.

c) *La hacienda provincial.*—La modificación de la economía de las Provincias constituye probablemente la parte más importante de la Ley de 3 de diciembre de 1953. Esa modificación era indispensable si se quería dar efectividad al principio de cooperación provincial a los servicios municipales, y venía exigida, además, por la creación del recurso subsidiario nivelador de presupuestos con cargo a los fondos provinciales.

El cuadro de ingresos de las Diputaciones se ha visto, en efecto, considerablemente enriquecido merced a la reforma. En ella se le conceden tres arbitrios: 1.º Sobre la riqueza provincial; 2.º Sobre el producto neto de las explotaciones industriales y comerciales de las sociedades y compañías no gravadas en la contribución industrial y de comercio; y 3.º Sobre rodaje y arrastre. En cambio, se ha suprimido el fondo de

compensación provincial y los recursos que lo dotaban, traspasándose a los Ayuntamientos los recargos del 24 por 100 de rústica y del 5 por 100 de industrial que las Diputaciones tenían reconocidos.

C.—Comentario.

Como señalaba al comienzo, no es posible en esta breve crónica hacer un análisis crítico de cada una de las medidas de tipo fiscal contenidas en la Ley de 3 de diciembre de 1953 y desarrolladas en el Decreto del día 18 del propio mes y año. Pero sí es, en cambio, ineludible formular algunas observaciones críticas de tipo general.

Lo primero que ha de reconocerse es que las haciendas locales estaban necesitadas de una reforma a fondo. No tiene sentido, en efecto, que los textos políticos y administrativos básicos contengan una amplia enumeración de fines de las entidades locales y no les reconozcan al propio tiempo los medios económicos indispensables para que esos fines tengan el debido cumplimiento. En tal sentido, la Ley de 3 de diciembre de 1953 se separa, sin duda, de la legislación anterior en la materia. La verdad es que, pese a todos los buenos intentos, ni la Ley municipal de 1877, ni la Ley desgravatoria de vinos de 3 de agosto de 1907, ni la de 12 de junio de 1911, que impuso la gradual sustitución del inmueto de consumos y completó el cuadro de recursos de la hacienda municipal, ni siquiera los Estatutos de 1924 y de 1925, habían dotado a las entidades locales de recursos suficientes para el cumplimiento de los servicios indispensables con la consiguiente elevación del nivel de vida en los Municipios y Provincias.

¿Lo conseguirá la nueva Ley? ¿Serán acertados los recursos establecidos para lograrlo? ¿Podrá funcionar con eficacia el mecanismo jurídico previsto?

No es empeño fácil dar satisfactoria respuesta a todas estas interrogantes. Hay que esperar que el Estado dictará las medidas pertinentes para que el nuevo régimen financiero local pueda desenvolverse sin graves quebrantos para la economía nacional y para la seguridad jurídica. Precisamente estos dos aspectos de la cuestión —el económico y el jurídico— son los que habrá que meditar más detenidamente al poner en marcha el nuevo mecanismo. El aspecto económico es, sin duda, trascendental. En ocasión reciente, al ocupar la tribuna de la Cátedra de Madrid para hablar sobre el régimen financiero de nuestra capital, he señalado que hay que evitar que los recursos se concedan por el Estado a las entidades locales sin medir antes la carga fiscal total sobre la economía. En términos económicos —dije entonces—, el problema de deslinde entre la hacienda local y la estatal no es más que éste: buscar la fórmula que asegure con el menor coste el cumplimiento más eficaz de los servicios pú-

blicos confiados al Estado, a la Provincia y al Municipio. Ahora bien, en la Ley de 3 de diciembre de 1953 se establece en favor de las Diputaciones provinciales un nuevo ingreso —el arbitrio sobre la riqueza provincial— que constituye en su actual configuración legislativa un gravamen de contornos amplísimos cuyo peso sobre la riqueza imponible es difícil de prever. Basta observar que grava los productos obtenidos naturalmente o por transformación industrial, o la riqueza preponderante en la provincia y que entre esos productos se enumeran prácticamente (Base 7.ª de la Ley y art. 55 del Decreto) todos los frutos del suelo y del mar, las diversas modalidades de energía y la riqueza transformada. Téngase en cuenta, además, que la base de imposición está constituida en términos generales por el precio de venta de los objetos gravados y que se prevé un tipo máximo de imposición del 3 por 100 de la Base. Por los datos que acaban de exponerse se aprecia fácilmente que no se trata de un recurso más de las haciendas locales destinado a sumergirse sin pena ni gloria en el cuadro de la imposición provincial. Se trata, por el contrario, de un gravamen de excepcional importancia y magnitud, cuyo manejo habrá de hacerse sin duda con la máxima discreción. El legislador lo ha comprendido así, y por ello en la Base 7.ª se establece que las Diputaciones elevarán su proyecto de gravamen al Ministerio de la Gobernación, el que, con el informe del de Hacienda, y *atendidas las circunstancias económicas del país*, las particulares de cada zona o demarcación provincial y otros datos de interés, resolverá sobre la autorización para establecer el arbitrio sobre la riqueza provincial y el tipo de gravamen aplicable. En desarrollo de esta Base 7.ª, el artículo 60 del Decreto de 18 de diciembre enumera los documentos y justificantes que las Diputaciones han de unir al escrito en que soliciten del Ministerio de la Gobernación la autorización necesaria para acordar la imposición del arbitrio sobre la riqueza provincial. Pero justamente el procedimiento que prevé la Ley y que desarrolla el Decreto es el que suscita cierta inquietud en el ánimo del jurista. Preocupa, en efecto, la indeterminación legal del hecho imponible y del tipo de gravamen que han de ser fijados por la autoridad gubernativa. Inquieta también que los expedientes sobre imposición del arbitrio sean resueltos por un Departamento que no tiene a su cargo la gestión de la hacienda pública estatal. La Base 7.ª prevé ciertamente que el Ministerio de Hacienda habrá de *informar* en dichos expedientes, pero el informe emitido no vincula al Ministerio de la Gobernación. ¿No se corre el riesgo de que la hacienda local pueda alejarse de los puntos de partida y entrar en colisión, con daño para la economía nacional, con las cargas fiscales de carácter estatal?

Todo lo que antecede son meras observaciones de tipo general que no tienen otra pretensión que la de señalar ciertos aspectos económicos y jurídicos que ofrece la reforma de las haciendas locales. Es seguro que los dos Departamentos ministeriales a quienes corresponde modelar el

régimen financiero de la Provincia y del Municipio mantendrán un contacto íntimo que evite el divorcio entre la hacienda estatal y la hacienda local. Para colaborar en esa tarea de aproximación, bueno será que los técnicos de la hacienda pública se preocupen de analizar las nuevas figuras fiscales que han nacido en la órbita local y de crear para ellas un núcleo de principios y de criterios interpretativos en consonancia con el relieve económico que pueden llegar a alcanzar.

F. SAINZ DE BUJANDA

