

EL MUNICIPIO Y SU HACIENDA

SUMARIO: I. MUNICIPIO Y ESTADO.—II. ASPECTOS DEL PROBLEMA.—III. CONDICIONES TEÓRICAS DE UN SISTEMA DE HACIENDAS LOCALES.—IV. ESTUDIO PARTICULAR DE LAS SUBVENCIONES ESTATALES A LOS ENTES LOCALES.—V. SISTEMA ESPAÑOL HASTA LA ÚLTIMA REFORMA.—VI. LA LEY DE 24 DE DICIEMBRE DE 1962 Y LA ACTUAL CONFIGURACIÓN DE LAS HACIENDAS LOCALES ESPAÑOLAS.—VII. CONFIGURACIÓN DEL APOYO ECONÓMICO ESTATAL A LOS MUNICIPIOS EN LA LEGALIDAD VIGENTE.—VIII. TASAS Y DERECHOS MUNICIPALES.—IX. LA IMPOSICIÓN SOBRE EL CONSUMO.—X. LA ECONOMÍA DEL PEQUEÑO MUNICIPIO.

I.—MUNICIPIO Y ESTADO.

El Municipio, como todo grupo social, persigue la consecución de un complejo de fines y la prestación de un conjunto de servicios que constituyen el objetivo de su actividad y determina sus fundamentos existenciales. Para ello precisa lógicamente de un sistema de medios instrumentales, personales y materiales, condicionados en última instancia y en buena parte por premisas de carácter económico.

Si el ente municipal dispusiera de libre disposición para la determinación de las empresas de su competencia y de los recursos necesarios para hacerlas frente, la problemática carecería de mayores dificultades. Para que tales condiciones fuesen operantes sería necesario que las comunidades de este carácter tuviesen perfecta autonomía en relación con otras exteriores y de igual rango. Es lo cierto que tales circunstancias no presiden en la actualidad la consideración y tratamiento del hecho social municipal. Los entes locales aparecen encuadrados en el más amplio ámbito comunitario, representado por la organización política estatal; que influye decisivamente su existencia y vincula su actividad a los más elevados y generales objetivos que persigue la comunidad nacional total (1).

(1) Para GARCÍA DE ENTERRÍA, «lo que está en juego es la concepción misma del régimen local, cuyo problema básico es justamente el de articulación del autogobierno ciudadano cumplido sobre cada una de las áreas territoriales, con el orden unitario que el Estado necesariamente asume y sostiene», *Administración local y administración periférica del Estado. Problemas de articulación*, en *Problemas políticos de la vida local*, Madrid, 1961, pág. 250. En igual línea considera FRAGA IRIBARNE que «ni el Estado puede entenderse sin el Municipio, ni éste más que dentro del Estado», *Aspectos en la revisión*

Es por esto por lo que, abarcando la panorámica desde un ángulo superior, las soluciones que se adopten en cuanto a la fijación de fines y a la obtención de medios habrán de tener en cuenta las ventajas que la solución a que se llegue haya de tener para la colectividad nacional comprensiva de las diferentes comunidades locales que la integran.

No cabe a este respecto la adopción de criterios tajantes y decisivos para el reparto entre Estado y Municipio de medios y servicios a virtud del carácter eminentemente local o estatal de unos y otros. El sentido de empresa común que matiza la concepción moderna de la estatalidad chocaría violentamente con una discriminación efectuada con tal rigurosidad. Aun prescindiendo de la imposibilidad práctica de efectuar tal matización, parece indudable que los objetivos a alcanzar por el actual Estado, social y providente, no podrían lograrse mediante el juego de competencias contrapuestas y en muchos casos antagónicas, que con una visión quizá parcial de los problemas tenderían a resultados muchas veces en pugna con los intereses de la comunidad en su conjunto. Tal concepción operante en épocas en las que ante la falta de madurez de las formas estatales se contraponían artificialmente Estado y Sociedad, representada ésta por la agrupación espontánea y voluntaria de los individuos para la defensa de sus intereses frente a aquél, ha sido ampliamente superada en la era en que vivimos (2).

de la *Ley de Régimen Local*, pág. 206 de la obra antes citada. Vid. asimismo RUIZ DEL CASTILLO, *Las Bases del Régimen local*, en «Revista de Estudios de la Vida Local», número 22, pág. 570, y *La inserción de la vida local en el Estado*, en el núm. 7, págs. 31 y sigs. de la misma Revista, y su obra *Presencia del Municipio*, Madrid, 1957. GARRIDO FALLA ve en los fines locales realizados de una manera autónoma en definitiva fines indirectos del Estado, *Administración indirecta del Estado y descentralización funcional*, Madrid, pág. 71. JORDANA DE POZAS, *Derecho municipal*, 1924, pág. 71, advertía certeramente el doble carácter de los fines e intereses de las entidades autónomas y autárquicas, los cuales, sin dejar de ser propios, son también fines del Estado.

(2) Parece totalmente superada tanto la noción del Municipio natural como la distribución apriorística y exclusiva de competencia y misiones entre Municipio, Región, Provincia y Estado. ENTRENA ha apuntado recientemente la crisis de la separación de intereses y la trascendencia de la sustitución de criterios de subordinación por los de coordinación (*La Administración Central y la Administración Local*, en *Problemas políticos de la vida local*, vol. II, Madrid, 1962). Definitivamente había ya expuesto GARCÍA DE ENTERRÍA, en su trabajo citado, *Administración local y Administración periférica*, págs. 252-253, y en su obra *La Administración española*, Madrid, 1961, pág. 150, así como en su prólogo a la traducción del libro de CHAPMAN *Los Prefectos y la Francia provincial*, Madrid, 1959, págs. 23 y 24, que ante la imposibilidad de un reparto neto de competencias, se imponen fórmulas colaborativas y un sistema de poderes compartidos entre Estado y entes locales. El precedente que inicia la vertiente hacia tal solución le sitúa en el «intento de articular la autonomía local con la indeclinable función unificadora del Estado», representado por el artículo 49 del Decreto de la Asamblea Constituyente de 14 de diciembre de 1789. Vid. *Estudios en homenaje a Jordana de Pozas*, Madrid, 1962, tomo III, volumen 2, págs. 24 y 25.

JORDANA DE POZAS señalaba igualmente ya en 1948, en su trabajo *Tendencias actuales del régimen local*, publicado en la «Revista de Estudios Políticos», vols. XXI-XXII, la inclinación a difuminar los límites entre la Administración general, la intermedia y la mu-

La importancia de los Municipios radica, pues, hoy en las interesantes e insustituibles posibilidades que ofrecen para la gestión al nivel local y utilizando para ello poderes compartidos o delegados por el Estado, de aquellos intereses cuya satisfacción puede mejor realizarse en la intermediación de los propios interesados, con la participación de los mismos como administradores y gestores.

La exigencia insoslayable de carácter ético-político (3) de contar previamente con los afectados cuando se adoptan medidas administrativas que atañen intrínsecamente a la vida de los hombres en comunidades reducidas, y la valiosa aportación de éstos a virtud de su más perfecto conocimiento de las condiciones que determinan su efectividad (4), es la mejor y posiblemente la única garantía decisiva de la limitada permanencia de la organización municipal en el ámbito más amplio de otras estructuras superiores.

Al margen de programáticas declaraciones constitucionales, cuya efectividad práctica es cuestionable para garantizar la eficaz pervivencia de la organización jurídico-municipal y pese a que ciertamente el mantenimiento de la vitalidad de las agrupaciones sociales de índole menor constituye una premisa básica para el armónico y normal desarrollo de la personalidad humana, es lo cierto que a la hora de decidir sobre el destino y competencia de los entes locales, pesa decisivamente la contemplación de los intereses de los grupos sociales superiores en que se encuentra englobado.

Cualquier enfoque de problemas y relaciones realizado desde ángulos más limitados, abarcando perspectivas reducidas, forzosamente habría de conducir a consecuencias no reales y soluciones inadecuadas. El en-

nicipal, en lugar de competencias exclusivas, actuaciones simultáneas y coordinadas. Para SAURA PACHECO, prólogo al *Reglamento de Haciendas locales*, de MARQUÉS CARBÓ, Madrid, 1953, «todos los servicios e intereses locales y nacionales vienen a confundirse, pues, en definitiva, de lo que se trata es de promover el bienestar general». En la doctrina extranjera, vid. ALDERFER, *American Local Government and Administration*, New York, 1955, págs. 176-177; YLVISAKER, en *Area and Power*, Glencoe, 1959, pág. 35; BOULOIS, *Essai sur la politique des subventions administratives*, París, 1951, págs. 13, 88, 89, 90; BANWELL, *The new relations between central and local Government*, en «Public Administration», otoño 1959, Londres; CHESTER, *Central and local Government*, Londres, 1951; *Local Government and central control* A WEST MIDLAND GROUP STUDY, etc.

(3) El argumento político a favor de la autonomía local, ha dicho URSULA HICKS, es tan sólido, que es justo se le dé preferencia, incluso con el riesgo de alguna pérdida de eficacia (*Hacienda pública*, trad. esp., Madrid, 1950, pág. 272). Para GARRIDO FALLA, la centralización o descentralización es, sin embargo, mera cuestión de conveniencia y oportunidad, según los dictados de la ciencia de la Administración o de la política administrativa (*Administración indirecta*, cit., págs. 25 y 26). Vid. DRUMMOND, *The finance of local Government*, Londres, 1952, pág. 89. El carácter esencialmente político de la decisión sobre la autonomía local fué puesto de relieve por TOCQUEVILLE, que hacía observar cómo el centralismo en una democracia puede ocasionar una tiranía del Estado sobre el individuo (*De la démocratie en Amérique*, París, 1836, pág. 142). Igualmente BICKEL, en el *Tratado de Finanzas*, de GERLOFF-NEUMARK, ed. esp., Buenos Aires, 1961, vol. I, págs. 453 y 455.

(4) Vid. SAURA, *Principios y sistemas de haciendas locales*, Madrid, 1949, pág. 2; GARCÍA DE ENTERRÍA, *Administración local y Administración periférica*, pág. 265.

juiciamiento de las cuestiones hacendísticas locales que aquí se pretende abordar exige pues, un planteamiento realizado en términos amplios, para lo cual constituiría un serio inconveniente la utilización de estrechas miras y la contemplación de limitados y parciales intereses.

Ciertamente, como queda dicho, están en juego en torno a la problemática municipal factores de diversa índole, cuya trascendencia para la organización social de la vida humana es quizá decisiva. No cabe dentro de los limitados objetivos de este trabajo proceder a su exploración, pero es indudable que la materia, al margen de románticos pronunciamientos y de idealísticas manifestaciones, requiere un efectivo tratamiento desde el punto de vista de su positividad por los órganos legislativos superiores representativos de la comunidad nacional-global.

Partiendo de estas dos premisas, intentaremos el análisis de las actuales relaciones de las Haciendas estatales y locales.

II.—ASPECTOS DEL PROBLEMA.

A) *Dimensión económico-financiera.*

La necesaria compaginación de medios y fines que es obligada para toda clase de empresa preside asimismo, como es lógico, la actividad pública municipal. Desgraciadamente, un cúmulo de circunstancias de diversa índole han organizado un desajustamiento de estos dos vectores y un menoscabo de la potencia operativa financiera de los entes menores, que con carácter de cierta generalidad aparece en casi todos los países.

De una parte, los Municipios deben enfrentarse en creciente progresión con la necesidad de prestación de nuevos servicios, para cuya financiación no pueden contar en muchos casos con las aportaciones de los usuarios, toda vez que el descrédito del antiguo concepto de las tasas y el interés social del Estado en que su prestación se realice en determinadas circunstancias con carácter gratuito, les impide recabar a través de la propia explotación del servicio los medios económicos necesarios para su mantenimiento (5).

De otro lado, no puede olvidarse la tendencia de los Estados modernos, incapaces de atender directamente la totalidad de las necesidades colectivas, a descargar en las espaldas de otros entes más o menos autónomos el grave peso de su responsabilidad social.

Para hacer frente a este aumento meteórico de sus obligaciones pecuniarias cuentan paradójicamente los municipios con un sistema financiero y recaudatorio montado sobre moldes semimedievales, desfasado en buena parte de la realidad económica actual e incapaz por sí mismo de proceder a la captación de aquellas fuentes de riqueza que hoy tienen importancia fundamental (6).

Los estados modernos, en su afán, lógicamente justificado, de recabar

(5) Vid. BOULOIS, *Essai...*, cit., págs. 15, 85.

(6) *Ibidem*, pág. 14.

para sí los más saneados tributos, no son totalmente irresponsables de la deficiente situación de las economías municipales. Sobre ellas pesa con carácter más bien general un notable anquilosamiento operativo, determinado por la inelasticidad de sus recursos y el progresivo aumento de los servicios a atender, lo que coloca sus finanzas bajo el fatal signo del déficit crónico (7).

Basta echar una ojeada sobre los índices de aumento de la presión tributaria estatal y local para comprender que tal situación, más o menos encubierta, debe forzosamente producirse en el último de los sectores públicos citados (8).

La solución a adoptar no puede plantearse en términos de absoluta separación de las haciendas de los entes públicos, pues parece hoy universalmente aceptado el carácter derivativo de la soberanía financiera local (9).

El monopolio fiscal del Estado se perfila por rasgos cada día más decisivos (10), determinando poderosamente las economías de todos aquellos grupos sociales autorizados a detraer coactivamente sus ingresos de las economías particulares. El montaje, pues, del sistema que se arbitra ha de venir basado de un reparto vertical de la masa financiera total nacional entre el Estado y los entes públicos que colaboran con él en las tareas comunitarias (11).

Partiendo de esta concepción y observadas las vinculaciones existentes directa o indirectamente entre todos los impuestos, los cuales van dirigidos en última instancia a contribuyentes comunes, es claro que las decisiones que se tomen no pueden dejarse a este respecto al arbitrio de aquellas corporaciones públicas que representan sólo intereses parcelarios limitados (12).

Esta afirmación, que parece incontrastable desde una perspectiva puramente fiscal, viene reforzada por consideraciones de índole económico. Es sabido que el Estado moderno, acuciado por las apremiantes exigencias de los individuos que representa e integra, ha de afrontar como

(7) Vid. WEBER, *Staats und Selbstverwaltung in der Gegenwart*, Göttingen, 1953, página 45; HUBERT, en *Kommunale Finanzen*, Stuttgart, 1959, pág. 9; RUIZ DEL CASTILLO, *Bases...*, cit., pág. 573; JOHST, *Wie steht es um die Gemeinde*, München, 1960, pág. 14.

(8) Así, por ejemplo, en Alemania la participación de los Municipios en los ingresos totales de la nación descendió de 1/3 en la primera guerra a 1/8 en 1958. En España, la presión tributaria de los impuestos estatales con relación al producto interior bruto pasó de 9,09 en 1957 a 14,33 en 1961; la local sólo osciló de 2,11 a 2,55 en igual período.

(9) SAURA PACHECO, *Principios y sistemas*, cit., pág. 49.

(10) BOULOIS, loc. cit., págs. 14, 16.

(11) Vid. HACKER, *Finanzausgleich*, en *Handbuch der Kommunalen Wissenschaft und Praxis*, Berlín, 1959, tomo III, págs 395 y sigs., y SAURA, loc. cit., págs. 28, 29. GRIZIOTTI (*Principios de política, derecho y ciencia de la Hacienda*, trad. esp., 2.ª ed., Madrid, 1958) centra el problema de la Hacienda local en encontrar la justa coordinación entre los gastos e ingresos que corresponden al Estado, a la Provincia y al Municipio. En igual sentido, BICKEL, op. cit., págs. 448-449.

(12) Vid. GARCÍA HENÁNDEZ, *Hacienda estatal y Hacienda local*, en «Revista de Estudios de la Vida Local», núm. 73, págs. 23-24.

la primera de sus tareas la de proporcionar el más elevado posible nivel de bienestar y cultura. Tales objetivos son difícilmente conseguibles, aun en las economías más liberalizadas, sin una decisiva intervención estatal en el curso y desarrollo de la economía.

La política de pleno empleo, la planificación a largo alcance, el fomento de la producción, el encauzamiento de la inversión, el desarrollo de las fuentes de riqueza, el abaratamiento del coste de bienes y servicios, etc., constituyen misiones estatales servidas parcialmente por vías fiscales y presupuestarias (13). Es lógico suponer que el Estado no puede contemplar pasivamente cómo otros entes interiores actúan incoordinadamente por sus propias vías, interfiriendo la consecución de más generales objetivos.

Es para el Estado, por el contrario, imprescindible, a la hora del montaje de una planificación general, contar con la aportación valiosísima de los entes locales, lo que incluso ha venido demostrado la práctica ejecutoria de aquellos países como los socialistas, que aplican a ultranza el principio planificador y centralizador, habiéndose observado recientemente una reconstrucción de sistemas y técnicas tomando como base una mayor apertura a la aportación de los propios interesados, sin los cuales el mecanismo estatal vendría tarado por el peso piramidal de su indefinidamente creciente estructura (14).

B) *Dimensión social.*

No debe olvidarse que el Estado moderno, como así se hace constar expresamente en muchos textos constitucionales, es un Estado social (15). En su consecuencia, constituye una de sus preocupaciones fundamentales el conseguir para todos los ciudadanos el máximo posible de igualdad en el disfrute de las posibilidades ofrecidas por el montano disponible de riqueza nacional.

La consecución de estos objetivos exige la garantía de un mínimo nacional en la prestación de los servicios, sin distinción de posibilidades económicas por clases o por regiones.

El sentido de solidaridad nacional que hoy 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.

Los principios de justicia distributiva, aplicados a grandes unidades territoriales y sociales, determinan un adecuado sistema de redistribu-

(13) Vid. ROBSON, *Great Cities in the World*, Londres, 1957, 2.ª ed., pág. 72, y BELTRÁN FLORES, *La teoría de las Haciendas locales*, en «Anales de Economía», núm. 44, página 424; LINDHOLM, *Introducción a la política fiscal*, ed. esp., Madrid, 1958, págs. 49 y sig.; STRICKRODT, *Die Subventions theme in der Steuer poliitik unter besondere Berücksichtigung der Stellung der Landwirtschaft*, Berlín, 1960, pág. 54 y sig.

(14) Vid., a este respecto, *Die Reform der örtlichen Verwaltung im Ostblok*, Munich, 1960, y mi comentario en el último número de esta REVISTA.

(15) Así, por ejemplo, la Constitución alemana. Sobre ía «Socialstaats Klausel», en relación con la actividad económicamente providente del Estado, vid. PETER IPSSEN, *Öffentliche Subventionierung Privater*, Köln, 1956, págs. 11 y sig.

ción de costos de los servicios a partir de una serie de círculos concéntricos, que iniciados en las áreas locales, pasando por la regional, termina normalmente al nivel nacional (16), aunque es perfectamente pensable una sociedad futura más perfecta que prolongue esta organización de vasos comunicantes más allá de los límites de las naciones y de los continentes.

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. Si constituimos una serie de ámbitos fiscales, estancos en la totalidad de la superficie de un país, nos encontraremos con que en grave pérdida del sentido comunitario nacional, las regiones más favorecidas económicamente disfrutarían lógicamente de un nivel de prestación de servicios superior al de otras comunidades con menores fuentes de riqueza. Tal situación aparecería por demás progresivamente 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.

C) *Dimensión administrativa* (17).

Es indudable que, pese a la aparente separación conceptual de la teoría de los ingresos públicos de la que rige la gestión administrativa de los servicios colectivos, existe una cierta conexión entre una y otra que es imposible desconocer en el momento de analizar las ventajas e inconvenientes de un sistema fiscal determinado.

Esta proposición, que es válida en términos generales con referencia a la totalidad del mecanismo estatal, adquiere especial relieve e importancia en relación con el funcionamiento de los órganos y entidades territoriales inferiores provistos de un cierto grado de autonomía.

La solución que se adopte no puede olvidar la trascendencia que un adecuado sistema financiero de los actos locales puede tener, para la eficaz gestión de los intereses que le son encomendados, para el estímulo de la prestación de sus servicios y para el control superior del Estado,

(16) Vid. BOULOIS, op. cit., págs. 7, 15, 16, 91, 93, 95; ROLPH-BREAK, *Public Finance*, New York, 1961, pág. 411. En Alemania se tiene una idea clara de la necesidad de dar un enfoque amplio al sistema de reparto de servicios, gastos e ingresos; en toda «*Verwaltungsverbund*» debe existir una «*Lastenverteilung*», una «*verbundene Steuerwirtschaft*» y una «*Finanzausgleich*». Vid., sobre el particular, BECKER, en *Kommunale Finanzen*, página 23; HETTLAGE, *Der Gestalt- und Bedeutungswandel der gemeindlichen Selbstverwaltung seit 1919*, en *Festgabe für van Autel*, 1954, pág. 121; HACKER, loc. cit., págs. 395, 407 y sig.

(17) Sobre la limitación de la presión fiscal local como consecuencia de la posibilidad del contribuyente de evadirse de ella cambiando su domicilio o la situación de sus bienes, vid. BELTRÁN, loc. cit., pág. 426; ROLPH BREAK pone de manifiesto que, aunque no existe evidencia de la influencia de la tasación sobre la ubicación de las industrias, sin embargo, las legislaturas se encuentran influenciadas por tales posibilidades (*Public Finance*, cit., págs. 412-416).

último y definitivo tutelador del bienestar de la totalidad de los individuos que integran la comunidad nacional.

D) *Dimensión política.*

Asimismo cabe aludir a la necesidad de una previa toma de posición sobre los principios básicos que determinan la estructura política del Estado.

Están en juego, en fin, los debatidos extremos de centralización y descentralización, democracia, totalitarismo, unitarismo, federalismo, regionalismo, intervencionismo, control, tutela, etc., cuya implantación en términos absolutos o matizados, puede provocarse o ser consecuencia del sistema financiero que se implante para recabar los ingresos de las corporaciones locales.

III.—CONDICIONES TEÓRICAS DE UN SISTEMA DE HACIENDAS LOCALES.

Parece en principio que una solución deseable a este respecto habría de cumplir premisas que pueden considerarse básicas para una adecuada y realística estructuración de la economía financiera del Estado y de los entes públicos territoriales que comprende; como son la dotación a éstos de medios suficientes para atender sus necesidades, lo cual implica un aumento de ingresos y una disminución, quizá, de sus cargas, la simplificación de su mecanismo recaudatorio, el perfeccionamiento de la gestión económica local, la elasticidad de sus finanzas, el mantenimiento del control sobre la adecuada marcha de la economía nacional en manos del Estado, la interconexión de las Haciendas estatales y locales (18), la sensibilidad de estas últimas a los aumentos de renta nacional, la uniformidad en el nivel de prestación de servicio y el respeto a la equidad solidaria en el reparto de cargas públicas.

Puede afirmarse que un sistema basado en total separación de impositiva local y estatal no cumpliría los anteriores requisitos. Por otra parte, la discriminación del carácter de las fuentes de ingreso para adjudicarlas a unos y otros entes no es viable, ni teórica ni prácticamente. Al igual a lo que sucede con las competencias, la identificación de una materia impositiva puramente local presenta dificultades insuperables.

Así como cabe hablar, en torno a la gestión de los servicios públicos, de una cooperación y colaboración estatal-local en aras del bien general de la comunidad, que determina en casos, circunstancias y épocas concretas cuál sea el más adecuado titular del servicio, pero sin radicalizar la separación ni dominicalizar el derecho a la gestión, en el momento de determinar la forma de cobertura de los costos de los servicios públicos debe partirse de una posición solarizadora similar a la anterior.

Por tanto, y aun respetando a los entes locales determinadas áreas impositivas más o menos independientes, aunque no definitivas, no pue-

(18) Vid. GARCÍA HERNÁNDEZ, *Hacienda estatal y Hacienda local*, cit., pág. 19. JORDANA, *Tendencias actuales*, pág. 66.

de prescindirse de la aportación que a las arcas municipales realiza el Estado, nivelando desigualdades económicas y geográficas y realizando desde una escala superior la deseable igualización de cargas (19). El instrumento para esta política es la técnica subvencionarial (20).

IV.—ESTUDIO PARTICULAR DE LAS SUBVENCIONES ESTATALES A LOS ENTES LOCALES.

Bajo la rúbrica de subvenciones, que utilizamos por su mayor valor descriptivo, entendemos comprendidas todas aquellas aportaciones de ventajas económicas realizadas por el Estado y con cargo a los fondos por él directamente recaudados, a las economías de las Corporaciones públicas territoriales en grado inferior.

Cabe ocuparse en estos términos de establecer una serie de clasificaciones de los distintos tipos de subvenciones. La distribución más importante es la que separa la subvención general de las específicas o particulares. Las primeras suponen un refuerzo general de la economía del ente que las recibe sin comprometerle a su aplicación a ningún fin determinado. Las segundas tienen por objeto financiar concretamente alguna obra o servicio local normalmente bajo la supervisión y control del órgano subvencionador.

De trascendencia puramente terminológica y que únicamente califica el origen de los ingresos que se transfieren a las Haciendas locales, son las expresiones Fondos de ayuda, Fondos compensatorios, nivelatorios, etcétera (21). No alterando la calificación de estas aportaciones como subvenciones propiamente dichas el hecho de que se nutran de los rendimientos de unos determinados recursos estatales.

Como ventajas de un sistema de subvenciones complementario de los recursos directamente obtenidos por las Corporaciones locales en sus sujetos tributarios pueden citarse las siguientes:

A) *Económicas.*

Hace posible una distribución vertical de ingresos entre los entes de derecho público de rango escalonado (22). Puede proporcionar un considerable aumento de los recursos locales sin menoscabo del mantenimiento de la dirección económica general en el Estado, realizando la adecuada conexión de los ingresos públicos nacionales considerados en

(19) Vid. SAURA, op. cit., págs. 30-46; HICKS, *Hacienda pública*, pág. 273; FAURE, *Les subventions de l'Etat aux Communes*, París, págs. 11-12; BECKER, loc. cit., pág. 29, insiste en la necesidad de reservar cierto sector impositivo a las comunidades locales para no eliminar su responsabilidad financiera.

(20) Con referencia a la importancia de las subvenciones en el sistema inglés, vid. GARCÍA DE ENTERRÍA, *Administración local y Administración periférica*, pág. 268.

(21) Contra, SAURA, *Haciendas locales*, exp. cit., pág. 94, y GARCÍA HERNÁNDEZ, locución cit., pág. 37.

(22) Vid. PAGENKOPF, *Einführung in die Kommunalwissenschaft*, Munster, 1960, página 117; HUBERT, loc. cit., págs. 7-8; BICKEL, loc. cit., pág. 451.

su conjunto, cuya finalidad viene determinada por los principios de coordinación y solidaridad interna que impregnan la esencia del Estado moderno (23).

B) Sociales.

Facilita la realización del ideal del nivel mínimo de prestación de servicios públicos (24) considerado como básico en una comunidad con conciencia de sí misma y auténtico sentido de su interdependencia.

Garantiza un reparto equitativo de las cargas públicas sobre la base de amplias zonas tributarias, nivelando diferencias económicas territoriales, posibilitando la igualdad ante el sacrificio fiscal de la población nacional considerada en su conjunto mediante una adecuada redistribución de rentas (25).

C) Administrativas.

Utilizando las subvenciones como medio reforzatorio de las economías locales pueden conseguirse patentes beneficios y no sólo de carácter económico, en el mecanismo recaudatorio de las Corporaciones territoriales de este tipo, las cuales podrán prescindir del aparato administrativo que requiere la recaudación de ingresos propios y sin notables aumentos de los gastos estatales, puesto que la obtención centralizada de ciertos recursos resulta indudablemente más barata que aquella montada sobre la base de organizaciones aisladas e inconexas.

Al propio tiempo se obvian innecesarias molestias para el contribuyente, al que siempre es enojoso verse sometido a múltiples y a veces significantes detracciones fiscales.

Desde el punto de vista de los servicios cabe hablar de un efecto estimulativo (26), que para la actividad desplegada por sus gestores tiene el respaldamiento por el Estado de los costos de financiación de su prestación y mantenimiento. Igualmente puede conseguirse e incluso exigirse una deseable uniformidad en el montaje y realización de los servicios públicos, muchos de los cuales deben responder a premisas técnicas refijables y planificables. Por último, cabe aludir a este respecto que

(23) Vid. JACKSON, *La estructura del régimen local inglés*, trad. esp., Madrid, 1962, págs. 147 y sig.; BOULOIS, *Essai...*, cit., págs. 92, 209; GARCÍA DE ENTERRÍA, *Administración local...*, pág. 269.

(24) Según la clásica formulación de SIDNEY WEBB.

(25) GARCÍA DE ENTERRÍA llama la atención sobre la eficacia última que cabe esperar e la subvención como instrumento para el logro de estas finalidades. Vid. su trabajo *Sobre la naturaleza de la tasa y las tarifas de los servicios públicos* en el núm. 25 de esta REVISTA, pág. 156. Vid. igualmente BOULOIS, op. cit., págs. 87, 218 y 219, y DRUMMOND, *The finance of local Government*, pág. 89, así como la teoría del «Finanzausgleich, en el *Handbuch...*, de PETERS, expuesta por HACKER, págs. 395 y sig. También FAURE, *Les subventions de l'Etat aux Communes*, París, 1954, pág. 11, y STRICKRODT, *Die Subventionswesen in der Steuerpolitik*, 1960, pág. 58.

(26) Vid. BOULOIS, *Essai...*, cit., pág. 104, y BICKEL, loc. cit., pág. 465.

el carácter mixto local-estatal (27) de la mayoría de los servicios prestados por organismos del primero de dichos órdenes exige lógicamente el reembolso por el Estado de los gastos que se ocasionan con motivo de las satisfacciones cumulativas de intereses generales.

D) Políticas.

La autonomía de las Corporaciones locales, tan celosamente defendida por los partidarios de la descentralización administrativa y de la realización en todos los niveles de los principios de la auténtica democracia, requiere para su efectividad la posibilidad dispositiva de bienes económicos para aplicarlos a la satisfacción de los intereses de las comunidades territoriales.

Habida cuenta que este necesario refuerzo de ingresos de las Corporaciones locales no es fácilmente obtenible por vía de imposición separada, el único cauce seguido para la obtención de adicionales recursos es el de ayudas estatales.

No se aprecian graves peligros para la independencia comunal en la implantación de un sistema de subvenciones estatales realizadas con base a módulos e índices establecidos con carácter de fijeza y generalidad para todo el país.

Donde realmente se concreta la autonomía local es en el ámbito de la decisión de sus gastos, teniendo relativa intrascendencia el origen de los ingresos que se destinan a su financiación. La verdadera autonomía local debe entenderse, partiendo de la íntima conexión entre las distintas economías de los entes públicos, en la posibilidad por las autoridades locales de utilizar ingresos suficientes para hacer frente a las necesidades colectivas de sus administrados. Es inoperante una teórica libertad financiera cuando prácticamente han sido agotadas las posibilidades efectivas de llevarla a efecto (28). Mucho más interesante es el disponer de una fuente de ingresos, si bien gestionada exteriormente, conectada con el proceso evolutivo del producto bruto nacional, cuya progresión se refleja proporcionalmente en la cifra de ingresos de las entidades públicas, que detraen de él coactivamente cantidades para hacer frente a sus gastos.

Como desventaja de un sistema económicamente providente por parte del Estado que acude con fondos propios en ayuda de las Corporaciones locales, cabe citarse, a la vista de las experiencias en este sentido de otros países, la posibilidad de dispersión incoordinada de gastos públicos (29), la presunta incitación al despilfarro a los organismos locales

(27) Vid. ENTRENA CUESTA, *Los movimientos centralizadores en Inglaterra*, págs. 149 y 152.

(28) Vid. SAURA, para quien el sistema de colaboración entre Estado y Municipio, que implica el método de las subvenciones, no disminuye en manera alguna las prerrogativas locales (*Principios y sistemas...*, cit., pág. 53). GARCÍA DE ENTERRÍA destaca las ventajas derivables de una intervención popular en el empleo de los gastos públicos y la ganancia en valores sociales y políticos que de ello resulta.

(29) FAURE, *Les subventions...*, cit., pág. 12; ALDERFER, op. cit., pág. 200.

que reciben sin esfuerzo alguno considerables sumas dinerarias, las incertidumbres planificadoras que quizá ocasionen la imposibilidad de previsión anticipada de las cantidades a contar para la implantación de nuevos servicios y la financiación de los ya existentes (30), y quizá las consecuencias no deseables que pueden derivarse de un establecimiento radical de este sistema en relación a la dependencia acentuada de las Corporaciones públicas territoriales de orden inferior de la economía estatal.

En otro orden de cuestiones debe aludirse a las dificultades efectivas que implica el reparto de las subvenciones entre los distintos entes locales que ocupan el área geográfica nacional, toda vez que la determinación en su caso de los supuestos que motivan la necesidad de estos apoyos económicos no son incontestables, habiéndose de conjugar módulos de muy distinto orden, en cuya precisión influyen intereses contrapuestos (31) y circunstancias de muy variada índole. La adecuación de los principios de la justicia fiscal distributiva a los de la justicia conmutativa no siempre es fácil, y máxime cuando intervienen factores perturbadores para la acertada fijación de criterios motivados por la natural pugna de intereses entre las comunidades de las cuales se recaba en mayor proporción los ingresos públicos y aquellas otras que por vía compensatoria perciben una sustancial parte de los recursos obtenidos de colectividades que disfrutaban de un mayor índice de renta nacional por habitante.

Suele a este respecto también aludirse a las desventajas que para la gestión local puede suponer un excesivo control de la inversión de los fondos estatales por parte de autoridades de esta índole (32), con pérdida de los beneficios que dimanarían de una administración de la cosa pública por parte de los propios interesados, conocedores de sus peculiares problemas y de la mejor forma de su satisfacción. En el otro extremo, si el Estado concede una absoluta facultad dispositiva al ente subvencionado, puede incidirse en el peligro de estimular una cierta irresponsabilidad (33) por parte de los que manejan unos fondos obtenidos sin personal esfuerzo.

Por último, cabe citar los inconvenientes que desde el ángulo político pueden ocasionarse para el desarrollo y florecimiento de la fecunda autonomía de los entes municipales, quizá excesivamente sometidos a las decisiones estatales por vía de un intervencionismo financiero, deri-

(30) Así CHAPMAN con referencia a la Administración francesa, *L'administration locale en France*, París, 1955, pág. 243.

(31) Así, por ejemplo, la pugna entre los pequeños Municipios, que se muestran en favor de índices relativos a la cifra de población, y los grandes, que propugnan el origen de los ingresos como criterio dominante. Vid. CHAPMAN, op. cit., pág. 204.

(32) Entre otros, SATTLER, *Gemeindliche Finanzverfassung*, en *Handbuch der Kommunalen Wissenschaft und Praxis*, vol. III, 1959, pág. 6; CHESTER, *Central and Administrative Relations*, cit., pág. 86, y THE LOCAL INSTITUTE OF PUBLIC ADMINISTRATION, *New Sources of Local Revenue*, pág. 126.

(33) Vid. SATTLER, loc. cit., pág. 7, y ROBSON, *Great Cities of the World*, páginas 87 y 284.

vable hacia fórmulas centralizadoras no aconsejables, y cuya última consecuencia es el Estado absoluto y totalitario (34). Aun sin llegar a estos extremos y dentro de países de marcada tendencia liberal, han sido observadas las lamentables consecuencias que en orden a la dignificación de la gestión de las autoridades locales pueden derivarse de la configuración discrecional de la mecánica distributiva de los subsidios estatales, lo que lleva consigo una secuela de intrigas, maniobras, influencias, presiones a la altura de los organismos estatales influyentes (35), que colocan a las Corporaciones locales a un rango ciertamente ancillar.

De un examen a fondo de los inconvenientes expuestos puede, no obstante, deducirse que éstos son consecuencia, fundamentalmente, de las formas subvencionadoras de finalidades específicas que no se producirían si, por el contrario, la asignación de fondos estatales se realizase sin estas concretas adscripciones con la simple misión de incrementar la vitalidad económica de las Corporaciones receptoras, con sujeción a índices prefijados y sin otro control de las inversiones que los generales operantes para la fiscalización de su actividad económica. Precisamente la evolución de las subvenciones inicialmente configuradas como apoyos financieros para servicios determinados hacia ayudas indiscriminadas a las Corporaciones locales, entre las cuales se reparten fondos recaudados por otros organismos de base territorial más amplia, es caracterizadora del desarrollo histórico de la técnica colaborativa (36).

La mayor dificultad estriba ciertamente en la determinación de los módulos y baremos con arreglo a los cuales haya de hacerse la operación distributiva, armonizándose normalmente criterios fundados en la cifra cualitativa y cuantitativa de la población, el origen territorial de los ingresos que se reparten y la situación económica de la circunscripción a la que se atribuye. Se trata, en definitiva, del sopeso de estas diversas circunstancias por la suprema autoridad representativa de la nación y la cristalización de su decisión en una fórmula legislativa (37).

(34) Tal es la alarmante trayectoria que prevé BOULOIS como consecuencia del por lo demás excelente estudio que realiza sobre las subvenciones, en su obra tantas veces citada en este trabajo.

(35) La mecánica centralizada e imprevisible de asignación de subvenciones federales dió lugar en Norteamérica a lo que CONNERY LEACH llama «municipal lobbyist» y a que las ciudades instalasen oficinas en la capital federal. Vid. *The Federal Government and Metropolitan Areas*, pág. 90, sobre el funcionamiento de los grupos de presión en general, y en particular en Estados Unidos, vid. GARCÍA PELAYO, *Derecho constitucional comparado*, Madrid, 1958, y *The Federal Regulation of Lobbying Act*, en «The American Political Science Review», vol. XLII, allí citado.

(36) Vid. ROLPH-BREAK, *Public Finance*, pág. 425; SCHALER, *Federal Grants-in-Aid and Differences in State per Capita Incomes 1929, 1939 and 1949*, en «National tax Journal», septiembre 1955, págs. 287 y sig.; BICKEL, loc. cit., pág. 517, quien señala la transición de las asignaciones específicas propias del siglo XIX a las generales y modernas. Igualmente señala SATTLER, loc. cit., pág. 6, que las peores consecuencias de las subvenciones se evitan con dotaciones generales.

(37) En definitiva, se trata de un problema político a resolver en cada época por la representación nacional. En este sentido también URSULA HICKS, *Hacienda pública*, página 283. Sobre la forma de distribución en Inglaterra, vid. JACKSON, *La estructura del*

En todo caso, basta examinar los actuales sistemas de Haciendas locales para comprobar la creciente importancia que en su seno van adquiriendo las asignaciones económicas provenientes de fondos supralocales, las cuales, realizando nivelaciones a diferentes escalones, constituyen un obligado e inevitable complemento de la imposición propia de los distintos entes locales (38).

V.—SISTEMA ESPAÑOL HASTA LA ÚLTIMA REFORMA.

En España, hasta la reciente reforma, las Haciendas provinciales y municipales venían nutridas con carácter casi exclusivo por los ingresos provenientes de los recursos tributarios de estas colectividades y las participaciones que a título de recargo más o menos encubierto de algunos de sus tributos habían sido autorizadas por el Estado. Especial importancia tenían dentro del ámbito de los recursos municipales los provenientes de imposiciones indirectas, lo que daba al cuadro fiscal local una marcada tónica de regresividad insistentemente denunciada por los tratadistas que se han ocupado de estas cuestiones (39).

No eran ciertamente desconocidas en esta esfera las asignaciones directas de fondos estatales, bien con finalidades genéricas, bien para cubrir gastos específicos. Debe resaltarse a este respecto las vacilaciones legislativas en torno a la técnica de subvenciones generales y el carácter asistemático e incoordinado de las ayudas para fines concretos, que además de venir siendo concedidas por los censurables cauces de la discrecionalidad, generalmente venían subordinadas a la realización de aportaciones porcentuales por las Corporaciones subvencionadas, lo cual, como ha sido observado, acentúa a la larga la desproporcionalidad de servicios entre los distintos territorios, ya que las Corporaciones menos robustas económicamente difícilmente podrán suministrar los fondos necesarios para la entrada en juego de la mecánica de las subvenciones.

La Ley de Régimen Local de 16 de diciembre de 1950 establecía un sistema de Fondos nacionales y provinciales destinados a compensar principalmente a los pequeños municipios de las pérdidas que a su economía originaba la supresión de determinadas figuras impositivas y a enjugar

régimen local inglés, págs. 149 y sigs., así como CROSS, *Principles of Local Government Law*, Londres, 1960, págs. 127 y sigs.; en Francia, CHAPMAN, op. cit., pág. 201. En cuanto a las cuestiones jurídicas implicadas, vid SCHINDLER, *Die Bundessubventionen als Rechtsprobleme*, Aaran, 1952, y KISTLER, *Contribution a l'étude juridique des subventions fédérales*, Lausanne, 1956.

(38) Según HUBERT, *Kommunale Finanzen*, pág. 19, la solución actual del problema financiero de los Municipios está, no en el mejoramiento de su propio sistema impositivo, sino en el del sistema de distribución de cargas. A partir de la reforma de ERZBERG se liquida la pluralidad de constituciones municipales financieras, y el legislador central se encarga de proveer los necesarios ingresos.

(39) Así, GARCÍA DE ENTERRÍA, *Sobre la naturaleza de las tasas*, cit., pág. 157. No obstante, la regresividad parece ser el inevitable sino de la tributación local si se quiere evitar la huida en masa de los más prósperos vecinos. Vid. a este respecto BELTRÁN FLORES, *La teoría de las Haciendas locales*, pág. 428.

los déficits que pudieran producirse. El funcionamiento de estos Fondos, debido a la complejidad de trámites y a la incertidumbre sobre la cuantía de las asignaciones a disponer, unido a la insuficiencia de los recursos que les nutrían, motivaron su supresión en 1953 (40).

La reforma de las Haciendas locales realizada en esta fecha asignó especial énfasis a la visión cooperadora y fomentadora de la Provincia sobre municipios de su circunscripción. Al propio tiempo creó en sustitución del fondo de compensación provincial un recurso nivelador de presupuestos deficitarios.

En el actual ordenamiento jurídico local se prevé, por lo demás, gastos y servicios determinados (41). Igualmente numerosas disposiciones concretas facultan a los Ayuntamientos para la obtención de auxilios económicos; así, por ejemplo, en materia de abastecimiento de aguas y alcantarillado, montes, educación, colonización, caminos vecinales, etcétera (42). Sin embargo, el sistema, como queda apuntado, adolece de falta de visión de conjunto y de escasa eficacia para la realización de una adecuada distribución de cargas.

VI.—LA LEY DE 24 DE DICIEMBRE DE 1962 Y LA ACTUAL CONFIGURACIÓN DE LAS HACIENDAS LOCALES ESPAÑOLAS.

La necesidad de una nueva reforma del sistema económico financiero municipal aparecía como totalmente apremiante e insoslayable. La insuficiencia notoria de los ingresos en relación con los gastos, el escaso índice de crecimiento de aquéllos comparado con la devaluación monetaria y el paralelo incremento de los recursos estatales, la penuria de las arcas municipales, especialmente de las de los pequeños municipios, cuya anquilosada y casi simbólica capacidad de obtención de ingresos era lógicamente correspondida a un acusadamente bajo nivel de prestación de servicios, la regresividad del sistema fiscal, su desadaptación a los fines de justicia social y la incoordinación horizontal y vertical de las Haciendas locales entre sí y con el Estado, eran causas más que suficientes para impulsar al legislador a una revisión de los fundamentos estructurales de las finanzas de los entes locales.

(40) Su desaparición produjo satisfacción casi general, toda vez que no había cumplido los cometidos que de él se esperaban. Vid. SÁINZ DE BUJANDA, *La reforma de las Haciendas locales*, en el núm. 13 de esta REVISTA, pág. 238, y del mismo, *La imposición municipal*, en el curso primero de la Cátedra de Madrid, Madrid, 1954, pág. 238. En el mismo sentido, PUJOL, en su *Glosa al proyecto de reforma de Haciendas locales*, «La Administración Práctica», diciembre 1962, págs. 432 y 435, y ABELLA, *Reforma de las Haciendas municipales*, Madrid, 1963, págs. 98 y 99.

(41) Artículos 429, 433 y 598 de la Ley de Régimen Local.

(42) Vid. Orden de 9 de febrero de 1933, que autoriza los auxilios en metálico a Municipios menores de 7.000 habitantes para realización de obras sanitarias; la Ley de 29 de junio de 1911, sobre subvenciones para caminos vecinales; los artículos 32 a 44 del Reglamento de repoblación forestal de 12 de julio de 1933; el Decreto de 17 de mayo de 1940, y la Orden de 30 de agosto del mismo año, sobre auxilios para obras de abastecimiento de aguas y alcantarillado, etc.

Desde otro ángulo se achacaba a la imposición sobre el consumo, que representaba una parte considerable de los ingresos locales, perjudiciales influencias en el sistema de precios, la originación de molestias para el contribuyente y la exigencia de un costoso sistema recaudatorio.

La reforma, cuyo primer planteamiento es recogido en el proyecto remitido a la Comisión de Hacienda de las Cortes españolas en 15 de noviembre de 1962, aborda valientemente la resolución de los problemas económicos que pesaban sobre la atmósfera local, si bien quizá puede imputársela una inadecuada elección de medios y una cierta precipitación procesal que originó bastante tensión emocional en la trayectoria de la gestación de la Ley, con las indudables desventajas que esto supone para una serena, racional y metódica elaboración de los preceptos normativos (43). No obstante, y en líneas generales, cabe destacar el acierto de la modificación legal recientemente establecida e incluso la perspicacia del sentido autonomista de los redactores del Proyecto, muy superior al de muchos de sus detractores, erróneamente defensores de un funesto estado de cosas sin solución posible por vías del romántico y trasnochado municipalismo liberalizante.

VII.—CONFIGURACIÓN DEL APOYO ECONÓMICO ESTATAL A LOS MUNICIPIOS EN LA LEGALIDAD VICENTE.

Prescindiendo de las subvenciones específicas, que aparentemente siguen siendo concedidas con arreglo a criterios no siempre loables doctrinalmente y que desde un punto de vista general pueden quizá motivar una dispersión indeseada de esfuerzos económicos, aunque es de esperar que tales negativas consecuencias sean evitadas con base a planificaciones de extenso ámbito espacial y temporal, la Ley de 24 de diciembre de 1962 da entrada a un régimen de colaboración estatal a base de un fondo de ayuda nutrido con participaciones en tributos de aquella índole que compensará a los municipios de los rendimientos de las exacciones suprimidas por la misma Ley. Los remanentes que resulten serán distribuidos con arreglo a índices basados en la cifra de población y en el origen de los ingresos que se aportan al Fondo (44).

(43) En acusado contraste con los procedimientos seguidos en otras ocasiones. Así, por ejemplo, la Comisión extraparlamentaria de FLORES DE LEMUS para el estudio de la supresión del impuesto de consumos, de tanto abolengo municipal, recibió 176 comunicaciones escritas, y sus trabajos ocupan tres gruesos volúmenes. En Inglaterra, la Comisión real para la reforma del Gran Londres consultó antes de emitir su informe a 117 autoridades locales, a 16 Asociaciones de las mismas, a ocho Ministerios, a 23 Universidades y a más de 250 organismos varios. Celebró 114 reuniones y realizó 79 visitas sobre el terreno. Vid. mi estudio sobre el particular en el núm. 36 de esta REVISTA, págs. 363 y siguientes. Tal método de trabajo es bien distinto al utilizado para la elaboración de la Ley de Reforma que comentamos.

(44) La solución que adopta el artículo 9 de la Ley es salomónica: el 50 por 100 en proporción al número de habitantes de derecho, y el 50 por 100 en proporción a los líquidos imponibles de los recursos cedidos por cada Municipio.

Estas técnicas no eran desconocidas en la legislación financiera local, si bien el carácter timorato de su anterior implantación las privaba de peso considerable en el conjunto del sistema (45). La última reforma, por el contrario, coloca el punto de gravedad de las Haciendas municipales en las percepciones por éstas de recursos recabados por los órganos hacendísticos de la Administración central (46). Es curioso constatar a este respecto cómo los pasos que acaban de darse fueron ya aconsejados con ocasión del enjuiciamiento del movimiento de reforma acaudillado por NAVARRO REVERTER y FLORES DE LEMUS, por un prestigioso hacendista alemán de principios de siglo (47), quien consideraba, ya en 1907, como camino más viable para el logro de efectivos resultados, el saneamiento de las finanzas estatales y el refuerzo de las municipales por medio de subvenciones y auxilios. Este es, más o menos, el propósito del legislador de nuestros días, toda vez que el reparto de ayuda con cargo a un fondo determinado, si bien puede limitar la cuantía de aquéllas técnicamente, debe incluirse dentro de la mecánica subvencionatoria.

Del primitivo proyecto de Ley fueron felizmente eliminadas ciertas prescripciones que en alguna manera podían ser consideradas como opuestas a la aplicación de los principios del Estado de Derecho. Tales eran las que dejaban en manos de la Administración la fijación de los índices con arreglo a los cuales habría de hacerse la distribución de fondos, la sustracción del control jurisdiccional de estas decisiones y la consecuente privación de garantías procesales a las Corporaciones afectadas (48). Desde otro orden de ideas, se reprochaba a la inicial redacción

(45) «En España—dice SAURA—no se ha considerado apto el mecanismo de las subvenciones o transferencias de fondos desde el Erario nacional al local» (*Principios y sistemas...*, cit., pág. 117).

(46) La trascendencia del giro dado para la economía local es perspicazmente apuntado por GUASP en su prólogo a la obra de ABELLA, pág. 10, antes citada. La primera nación que siguió este camino fué posiblemente Bélgica, con su Ley Frère-Orban de 1866, seguida por Francia, aunque a escala menor, en 1890; Rumania, en 1903, y posteriormente, en mayor o menor medida, por gran número de países.

(47) Me refiero a VON BALIGAND, cuyo artículo *Die projektirte Aufhebung der Staatlichen und Kommunale Oktrois in Spanien*, en «Finanz-Archiv», año XXIV, vol. 2, págs. 326 y sigs., es curiosamente providente. Hay una traducción y un comentario al mismo de VELARDE FUERTES en la «Revista de Economía Política» de junio-diciembre de 1956, a quien naturalmente debo esta interesante pista. Una solución muy similar a la adoptada era apuntada también por SAURA en su prólogo al *Reglamento de Haciendas locales*, de MARQUÉS, pág. 39.

(48) Vid. Base 9.^a del Proyecto de Ley en «Boletín Oficial de las Cortes Españolas», núm. 752; MUNTANOLA, *Algunas consideraciones sobre la reforma tributaria*, en el número de enero de la «Revista Jurídica de Cataluña», pág. 15, menciona el singular temor de que da muestras tradicionalmente el Ministerio de Hacienda ante el recurso contencioso-administrativo. Vid., en este sentido, GARCÍA DE ENTERRÍA, *La lucha contra las inmunidades del poder en el Derecho administrativo*, en el núm. 38 de esta REVISTA, pág. 194, donde se alude al duro golpe que para el sistema de tutelas jurisdiccionales contra la acción administrativa supuso la Ley de Reforma tributaria de 26 de diciembre de 1957, y la trascendencia que para un Estado de Derecho tiene la garantía constitucional del acceso en todo caso a la vía contenciosa. Vid. asimismo CLAVERO ARÉVALO;

del proyecto el depositar en manos del Estado, representado por sus órganos centrales, unas excesivas facultades de control de la inversión y de fijación del destino de los nuevos ingresos (49). Igualmente se articulaba un peligroso sistema de autorización (50).

La Ley aprobada por las Cortes, una vez depurada de estos posibles vicios constitucionales, sigue un camino que puede calificarse de correcto para una adecuada revigorización de los ingresos municipales (51) y un reparto equitativo de cargas entre las diversas Corporaciones territoriales que distribuyen su jurisdicción sobre la superficie de nuestra nación, reparto que en España aparece como particularmente necesario, dada la acusada desigualdad de riqueza de sus distintos sectores geográficos. Sin embargo, el vehículo utilizado para avanzar por este camino ha sido posiblemente mal elegido. El tipo de recursos escogidos para dotar el Fondo no es el más adecuado para captar cifras de ingresos cuya creciente progresión se acompañe a los normales incrementos del producto nacional y al creciente volumen de los gastos públicos. Tanto la contribución urbana como la licencia fiscal de la contribución industrial, el 90 por 100 de cuyos rendimientos se cede a los Ayuntamientos, tienen carácter marcadamente estático y carecen de la adecuada sensibilidad coyuntural (52); son, por otra parte, insuficientes para hacer frente a las necesidades crematísticas municipales (53). El carácter automático de la distribución del Fondo y el anonimato en cuanto al origen de los ingresos que se perciben, sobre cuyo incremento no pueden actuar con beneficios que equivalgan al resultado de su gestión directamente los Municipios, pueden producir, si no se regula acertadamente la cooperación de los Ayuntamientos, la paralización en su estímulo e iniciativa que se imputaba al anterior sistema de Fondos (54).

Jurados fiscales y jurisdicción contencioso-administrativa, en el núm. 39 de esta REVISTA, pág. 17.

(49) Vid. Base 11 del Proyecto inicial.

(50) La Ponencia informadora del Proyecto se opuso al intento contenido en la disposición transitoria 2.ª de autorizar al Gobierno para modificar por vía de Decreto la Ley de Reforma Local. Vid. pág. 14 del Informe de 5 de diciembre de 1962. Igualmente se eliminó la posibilidad de que por vía reglamentaria se fijase materia tan importante como las de los índices para el reparto de los remanentes del fondo.

(51) Entre estas medidas, comprendidas doctrinalmente dentro del ámbito de las subvenciones, puede citarse a la asunción por el Estado de los haberes del personal sanitario que prevé el artículo 7, y a la acentuación de las exenciones tributarias, artículo 10.

(52) Vid. enmienda núm. 40, primer firmante, FINAT Y ESCRIVÁ DE ROMANÍ, que hace presente el mayor aumento vegetativo de los impuestos de consumos, cuya supresión se compensa. Publicación de las Cortes Españolas, Madrid, 27 de noviembre de 1962.

(53) Tal insuficiencia ha sido particularmente destacada en épocas recientes como consecuencia de los últimos aumentos salariales, que han colocado las finanzas de muchos Municipios españoles en situación calamitosa e insoluble por sus propios medios.

(54) Vid. con referencia a la Reforma de 1953, SÁINZ DE BUJANDA en el número 13 de esta REVISTA y su trabajo citado *La imposición municipal*, pág. 238, quien resaltaba la inexistencia de aliciente y estímulo para el fomento de las bases de riqueza. Análoga preocupación muestra, en relación a la Reforma de 1962, ORTOLÁ, en su trabajo *La Ley de reforma de Haciendas municipales*, pág. 834 del núm. 126 de la «Revista de Estudios de la Vida Local».

Con las salvedades expuestas, puede en esta materia considerarse acertada la nueva modificación de la legislación financiera local.

VIII.—TASAS Y DERECHOS MUNICIPALES.

Este tipo de ingresos, cuya aportación al erario municipal es considerable, constituye una figura jurídica cuya calificación y justificación originó una considerable polémica doctrinal de reciente repercusión en el ámbito legislativo.

Aunque las nuevas direcciones parecen acusar en este sentido los efectos de una tendencia simplificatoria en la recaudación y manejo de estos ingresos, sin embargo, una reflexión más profunda sobre el alcance propuesto de estas modificaciones fiscales conduce a la conclusión de considerar que quizá es la institución en sí de la tasa la que ha sufrido una considerable mutación, aproximándose el legislador a las nuevas corrientes doctrinales que identifican sensiblemente, al menos en su género, tasa e impuesto (55). Sólo el peso de estas posiciones y la difu-

(55) Vid. en este sentido GIANNINI, *Instituciones de Derecho tributario*, trad. española, Madrid, 1957, págs. 50 y sigs., donde se resalta la falta de actualidad de la distinción de tasa e impuesto con base a la divisibilidad e indivisibilidad del servicio. Más extensamente tratado este tema por el mismo autor en el artículo publicado en la «Revista Italiana de Derecho Financiero», bajo la rúbrica *Il concetto giuridico di tassa*. En contra, eu la doctrina italiana y en sentido más limitado, coincidente con el de PUGLIESE, reflejado en su obra *Le tasse nella scienza e nel diritto positivo italiano*, Padua, 1930, páginas 47 y 34, vid. GRIZIOTTI, *Principios de Política, Derecho y Ciencia de la Hacienda*, traducción esp., Madrid, 1958, pág. 459, para quien la causa jurídica de la tasa estriba en los beneficios particulares ocasionados por la prestación de los servicios públicos. Igualmente ZANOBINI, *Corso di diritto amministrativo*, 2.ª ed., Milano, 1945, págs. 251 y siguientes, que hace hincapié en la teoría retributoria como fundamentación de las tasas. En nuestra doctrina debe destacarse fundamentalmente la aportación realizada para el esclarecimiento de esta materia por GARCÍA DE ENTERRÍA, quien sustenta definitiva y concluyentemente el criterio de unificación en cuanto al tratamiento jurídico de tasa e impuesto, rompiendo con las tradicionales posiciones librecambistas y precisando netamente la distinción entre las motivaciones de índole social que pueden pesar en el ánimo del legislador y la naturaleza jurídica de la obligación tributaria, en principio idéntica, de la tasa y del impuesto. Vid. su trabajo *Sobre la naturaleza de la tasa y las tarifas de los servicios públicos*, en el núm. 12 de esta REVISTA, pág. 135 y sigs., así como lo expuesto en *La ordenación jurídica de los transportes madrileños*, Madrid, 1954, págs. 10 y 11. Coincidente con este autor y en términos quizá más radicales. GARCÍA VICENTE ARTECHE DOMINGO, en el núm. 29 de esta REVISTA, notas de Derecho financiero a la Ley de Tasas y Exacciones Parafiscales de 25 de diciembre de 1958, para quien dicha Ley ha reconocido plenamente la naturaleza tributaria de la tasa, configurándola formalmente como un tributo. Igualmente del mismo autor y en la misma dirección, *Configuración jurídica de la obligación tributaria*, en «Revista de Derecho Financiero y de Hacienda Pública», número 25, págs. 27-28 y 29 y sigs., donde desarrolla con más amplitud esta tesis, distinguiéndose acertadamente entre la voluntariedad en determinados casos de la fijación de los presupuestos de hecho y el nacimiento *ex lege* de la obligación tributaria una vez cumplidos éstos. Vid. igualmente L. MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, *Transportes de Madrid: Los ferrocarriles subterráneos y suburbano*, en esta REVISTA, núm. 35, pág. 343, solidari-

sión que indudablemente han alcanzado permiten explicar el intento de supresión definitiva de ingresos tradicionalmente arraigados en la Hacienda municipal.

De lo expuesto se desprende que un examen del sistema fiscal local como el que pretendemos no puede excusar un examen, siquiera somero, de la figura de la tasa, tanto en el ámbito de la doctrina general como en el de la especial de las Haciendas locales.

El tratamiento inicial de esta institución venía dado desde campos íntimamente ligados a los propios de las economías privadas. El predominio de las ideas liberales de la época en que las tasas adquirieron conceptualmente pleno desarrollo hicieron que para calificarlas se acudiera a las nociones de cambio y contraprestación. Estas ideas patrimonialistas, que todavía matizan las concepciones de tratadistas y legisladores de nuestros días, van perdiendo su carácter predominante a medida que el Estado abandona progresivamente su neutralismo ante el fenómeno de las relaciones sociales. La última etapa de este proceso, tan certeramente descrito por GARCÍA DE ENTERRÍA, en la que quizá ya vivimos, supone la consideración de la tasa como un tributo más en cuanto manifestación de la soberanía tributaria del Estado, instrumento de redistribución de la riqueza y de financiación de necesidades colectivas (56).

Ciertamente que la determinación y configuración de la tasa viene en buena parte coloreada por el servicio público, cuya prestación ocasiona el devengo de dicha percepción (57). Es indudable que no puede prescindirse totalmente de la contemplación de cierta relación con las condiciones económicas que presiden la actividad de la Administración (58). Por ello son quizá exageradas las posiciones estrictamente jurídicas adoptadas por algunos tratadistas de la escuela pura del Derecho financiero (59), pues si bien es verdad que en situaciones extremas es totalmente imposible delimitar los contornos de la tasa con indepen-

zándose con la tesis antipatrimonialista de las tasas. También OLIART, en su artículo *Tasas y exacciones parafiscales*, en la «Revista de Derecho Financiero y de la Hacienda Pública», de marzo de 1961, pág. 680.

(56) Vid. GARCÍA DE ENTERRÍA, *Sobre la naturaleza...*, cit., pág. 135. VILLAR PALASÍ señala igualmente la relación entre precios políticos inferiores al costo de la prestación, la política de redistribución de la riqueza y la conexión entre la política económica y fiscal del Estado moderno, en su trabajo *La actividad industrial del Estado en el Derecho administrativo*, en esta REVISTA, núm. 3, pág. 56.

(57) Discrepando de la tesis de GARCÍA DE ENTERRÍA, que asigna a la tasa una función primordialmente ordenadora de la utilización de los servicios públicos, a la cual reprocha venir basada en una injustificada generalización de las condiciones que preside la prestación del servicio de transportes, M. PÉREZ OLEA mantiene la trascendencia de la relación de dicha percepción con la financiación del servicio cuya utilización determina su emplazamiento. Vid. en este sentido la *Ordenanza postal y las tarifas en el servicio de Correos*, en esta REVISTA, núm. 32, pág. 287.

(58) Vid. VILLAR PALASÍ, *Las técnicas administrativas de fomento y apoyo al precio político*, en esta REVISTA, núm. 14, págs. 14 y 15, quien niega la necesidad de que el manejo público de las tasas implique, desde el punto de vista estrictamente jurídico, el que éstas pasen a ser exacciones públicas en sentido estricto.

(59) Vid. ARCHE-DOMINCO, *Configuración jurídica*, cit.; GIANNINI, etc.

dencia absoluta de los del impuesto, en el extremo inferior parecen incidir ciertas consideraciones que aproximan notablemente la configuración de esta exacción a las retribuciones obtenidas a través de las técnicas de los precios privados (60).

Se plantea aquí, como en la mayoría de las instituciones jurídicas, un problema delimitativo, cuya solución es muy diferente según el momento evolutivo en que se enfoque. Si bien parece que es en las zonas de penumbra donde pueden localizarse los elementos primordiales caracterizadores, sin embargo, puede admitirse como más trascendente la tendencia de precisar una institución partiendo del núcleo central de la misma, aun admitiendo que en posiciones extremas pueden reconocerse influencias de instituciones contiguas que desvirtúan la naturaleza estricta de aquella que se analiza (61).

A nuestro juicio, la tasa es intrínsecamente considerada un tributo cuya configuración es quizá externamente distinta del impuesto, pero que internamente no difiere esencialmente de el impuesto; su justificación radica, «ex lege» (62), en el poder coactivo del Estado, siendo totalmente independiente en cuanto al nacimiento de la obligación tributaria de los posibles beneficios que puedan reportar al usuario del servicio, así como de la presunta voluntariedad por parte de éste para su utilización (63).

La fijación del montante de la misma dependerá de criterios exclusivamente políticos, en la adopción de los cuales pueden ciertamente pesar consideraciones de todo orden, dependientes de las circunstancias de que se trate; por ello, y según lo que se menciona anteriormente, el legislador tendrá en cuenta el mayor o menor interés público existente en la utilización del servicio, la más equitativa redistribución de la carga tributaria, el control y limitación en el disfrute del servicio, la clase

(60) Vid., entre otros, VILLAR PALASÍ, que analiza incidentalmente las formas de actuación económico-sociales de la Administración en *La actividad industrial*, cit., de esta REVISTA, núm. 3, páginas 55 y sigs.

(61) Es de VILLAR PALASÍ la afirmación de que la Ley, cuando se aplica al campo de la Administración, lleva siempre una intención de conformar la realidad ajustándola a criterios de justicia. Si bien esta proposición no aparece directamente vinculada al tema que tratamos, orienta sobre las complejidades que puede revestir la actuación administrativa en su incidencia en el ámbito económico-social. Vid. VILLAR PALASÍ, *Poder de policía y precio justo*, en esta REVISTA, núm. 16, pág. 13.

(62) Vid. VICENTE-ARCHE, *Configuración jurídica de la obligación tributaria*, cit., página 29; *Notas de Derecho financiero*, pág. 378; GARCÍA DE ENTERRÍA, *Naturaleza de la tasa*, pág. 140; GIANNINI, *Instituciones de Derecho tributario*, pág. 52, y la bibliografía citada por estos autores.

(63) Vid. VICENTE-ARCHE, loc. cit., pág. 31. Sobre la configuración conjunta de las tasas voluntarias y las obligatorias, GIANNINI, loc. cit., pág. 51, que rechaza asimismo los criterios de utilidad y demanda particular como caracterizadores de la tasa; igualmente L. MARTÍN-RETORTILLO, loc. cit., pág. 343; GARCÍA DE ENTERRÍA, *Aspectos de la ordenación financiera*, cit., págs. 38 y sigs., y *La naturaleza de la tasa*, pág. 138; asimismo se destaca en la doctrina sustentadora de estos principios el carácter ilusorio que, ante el monopolio de hecho del Estado en muchos servicios, pueda tener la libre iniciativa de los particulares.

social a que pertenecen los usuarios del mismo, e incluso, si así lo estima, la financiación del mismo (64). Todas estas circunstancias, si bien de indudable peso y trascendencia para la formación de criterios legislativos, no afectan, una vez traducidas en fórmulas legales, a la fundamentación de la obligación tributaria, la cual viene basada en la mera utilización del servicio, bien sea ésta voluntaria o coactiva, independientemente del costo del mismo y de los posibles beneficios para el usuario.

La no percepción de la diferencia existente entre causa de la Ley y causa de la obligación tributaria ha originado difundidos errores de concepto entre algunos expositores de esta materia (65).

El concepto de la tasa viene íntimamente ligado al de servicio público, y, por cierto, no es totalmente ajeno a la tradicional distinción, hoy considerablemente desacreditada por buena parte de los tratadistas (66), entre servicios divisibles e indivisibles, si bien debe reconocerse la dificultad doctrinal de precisión de sus respectivas áreas. Su destino se vincula estrechamente a la concepción que en determinadas circunstancias se mantenga de lo que debe considerarse como servicio público. Tal caracterización puede afirmarse que no es privativa exclusivamente de la figura tributaria que analizamos, sino por el contrario, hoy en día, y pese a la crisis conceptual que a este respecto se señala (67), es

(64) Vid. GARCÍA DE ENTERRÍA, que hace patente el manejo público-social de las tasas siguiendo fines de justa redistribución de las cargas públicas (*Sobre la naturaleza de la tasa*, loc. cit., págs. 139, 140, 142) y el carácter esencialmente «colectivo» de todo servicio público; en el mismo sentido, VICENTE-ARCHE, loc. cit., pág. 50.

(65) Agudamente expuesta esta distinción por GARCÍA DE ENTERRÍA, loc. cit., pág. 139, y VICENTE-ARCHE, loc. cit., págs. 30, 31 y 40; igualmente PUGLIESE, *Le tasse nella scienza nel diritto positivo italiano*, Padua, 1930.

(66) Vid. GARCÍA DE ENTERRÍA, loc. cit., pág. 136. También GIANNINI, loc. cit., página 50.

(67) VILLAR PALASÍ, *La actividad industrial del Estado*, cit., págs. 63 y sigs., en que se repudia el intento de aplicación del concepto de servicio público para incluir en el mismo la actividad productora de bienes económicos, en la cual no ve las características que, con apoyo a la doctrina sustentada por HAURIOU, se señalan como propias del servicio público. Frente a esta posición, la que se sustenta en este trabajo centra la nota definidora en la mera voluntad del Estado. La expansión del ámbito del servicio público dependerá de las características económico-políticas del Estado de que se trate; así, por ejemplo, en organizaciones socialistas adoptan la forma de servicio público actividades prestatorias tradicionalmente concebidas como privadas. Vid. a este respecto *Die Reform der örtlichen Verwaltung in Ostblok*, publicado por el Instituto para el estudio del Derecho de los países socialistas en Munich, 1960. No convence el intento de DE CORAIL, *La crise de la notion juridique de service public en droit administratif français*, París, 1954, de sustituir el concepto de servicio público como determinante del régimen de los actos de la Administración y consecuentemente de la jurisdicción competente, por el de gestión pública, situación de derecho público, estatuto de derecho público, etc., de cuya apreciación previa se deduce el régimen aplicable. Tampoco el de confundir éste con el servicio prestado al público, pues si bien todos los servicios estatales, como muchos de los privados, se prestan al público, sólo se someten a un régimen excepcional aquellos que expresamente desea la Administración prestarles en tales circunstancias, y sobre esto, la última e insustituible palabra está en manos del Estado. Me parece más caracteri-

quizá la única pauta utilizable para determinación del ámbito administrativo la de precisar con carácter previo si se está en presencia de un servicio público o de una actividad de otro orden de la Administración.

No es pensable, sin base a este criterio, señalar una distinción, por ejemplo, entre tarifa y precios privados, por cuanto el distinto régimen de unas y otras viene dado por la distinta naturaleza del servicio que se presta.

Quizá pueda pensarse que la problemática de tal forma planteada conduce a un círculo cerrado de imposible solución, máxime contemplada la insuficiencia de los criterios doctrinales expuestos, cuya parcialidad y evidente debilidad caracterizadora incitan a un cierto escepticismo y a consecuencias relativistas.

No cuadra a los objetivos y límites de este trabajo pormenorizar sobre estos extremos, pero sí cabe afirmar que la única solución prácticamente viable para descubrir la naturaleza de un servicio es tener en cuenta la decisión de la propia Administración, toda vez que corresponde al Estado decidir en cualquier momento cuáles sean las necesidades que deban, por su trascendencia y difusión, atenderse con carácter público, sustraídas al libre juego de las fuerzas sociales (68).

Ciertamente que en determinadas circunstancias este criterio de positividad puede ser quizá no utilizable ante la ausencia de declaración expresa por parte de la Administración; pero tales situaciones se presentarán anómalamente ante la creciente sumisión de la Administración a fórmulas de legalidad formal o material. En todo caso podrá deducirse de su forma de actuación la naturaleza del servicio.

Con arreglo a lo expuesto, se propone para la caracterización de las tasas la consideración de las mismas como un tributo exaccionado por la utilización por el contribuyente de un servicio público y a virtud de la aplicación de las normas jurídicas que le disciplinan. A esta tendencia doctrinal responde, más o menos directamente, la Ley de reforma de las Haciendas locales, o, al menos, la primitiva redacción del Proyecto.

Este ámbito financiero constituía el más fuerte reducto de estas exacciones y quizá su terreno originario. Tanto los textos legales que le re-

zador este criterio que las imprecisas fórmulas que se proponen para su sustitución, las cuales llevarán siempre al ánimo del ciudadano la inseguridad sobre las normas y situaciones jurídicas que le afectan. Sobre análoga base monta nuestra Ley de la Jurisdicción contenciosa, en su artículo 3, la competencia de estos Tribunales en materia de contratos.

(68) Por GIANNINI se ha denunciado la imposibilidad de descubrir un criterio material visible y seguro en esta materia, en la que domina el arbitrio del legislador proponiendo como única solución partir exclusivamente de la impronta dada por el mismo a las relaciones objeto de su regulación, loc. cit., pág. 60. RIVERO, *Droit administratif*, París, 1960, pág. 141, expone el criterio, hoy vigente en la jurisprudencia francesa, de distinguir la gestión pública de la privada con base a las reglas aplicadas. Parece, pues, deducirse que, al margen de las elucubraciones doctrinales, en esta materia lo único decisivo es la decisión del legislador.

gían como los comentaristas y tratadistas que se ocupaban doctrinalmente de él venían sustentando criterios basados en las tendencias retributorias antes reseñadas (69).

La Ley de Régimen Local de 16 de diciembre de 1950 regula conjuntamente los llamados derechos y las tasas propiamente dichas sin distinción de principio entre ambos (70). Tal posición puede censurarse si se considera que la naturaleza jurídica de ambos ofrece considerables diferencias, atendiendo al fundamento distinto de la deuda pecuniaria. Mientras las tasas son motivadas en principio por la actividad de la Administración en relación para con los administrados, los derechos que regula la Ley de Régimen Local suponen más bien una actividad de los ciudadanos permitida o autorizada por los entes locales. Las tasas se configuran paralelamente al impuesto y son independientes en principio del beneficio obtenido por el usuario del servicio, mientras que los derechos presentan mayor proximidad con la concesión (71) e implican normalmente un beneficio para el interesado. Unas y otras tienen de común que una vez producidas las circunstancias que originan la obligación dineraria, ésta se detrae imperativamente por la Administración.

Con referencia concreta a las tasas, cuya incorporación positiva al régimen financiero municipal, tras los proyectos de 1910 y 1918, adopta carácter definitivo con el Estatuto Municipal de 8 de marzo de 1924,

(69) Vid., en este sentido, ABELLA, *Comentarios a la Ley de Régimen Local*, Madrid, 1956, pág. 672. Igualmente MARQUÉS CARBÓ, *Ley de Régimen Local*, comentada, tomo 2.º, pág. 29; SAURA-PACHECO, que si bien admite el carácter tributario de la tasa, incide en el denunciado error de precisar como su causa jurídica inmediata el beneficio particular conseguido (*Principios y sistemas de Haciendas locales*, Madrid, 1949, pág. 164). En la misma dirección se señala por DEL VALLE en su obra *Derechos y tasas, contribuciones especiales*, Madrid, 1948, pág. 15, que el matiz jurídico de la tasa estriba en el beneficio especial que se obtiene mediante el consumo de servicios que son el objeto de su exigibilidad. Partiendo de criterios análogos a los expuestos, señala la Ley de Tasas y Exacciones Parafiscales de 26 de diciembre de 1958 como característica de las tasas la contraprestación de servicios, si bien admite más correctamente su percepción en los casos de desarrollo de una actividad que afecte de manera particular al obligado sin hacer hincapié en consideraciones retributorias. La jurisprudencia se ha mostrado por lo general aferrada a criterios voluntaristas y remunerativos. Vid., entre otras, las sentencias de 4 de julio de 1931, que considera las tasas de carácter privado y no exacciones públicas; la de 13 de junio de 1932, la de 21 de junio de 1954, 16 de enero de 1959 y otras. Vid. en este sentido los comentarios monográficos de RODRÍGUEZ MORO y GONZÁLEZ BERENGUER en los números 104 y 111, respectivamente, de la «Revista de Estudios de la Vida Local», así como la referencia de VILLAR PALASÍ en *Las técnicas administrativas de fomento*, cit., pág. 14, en nota.

(70) Los tratadistas y comentaristas del Derecho municipal suelen criticar este tratamiento conjunto de los derechos y las tasas. Vid. a este respecto SAURA PACHECO, locución cit., pág. 163; DEL VALLE, loc. cit., pág. 15; ABELLA, loc. cit., pág. 671, y MARQUÉS CARBÓ, loc. cit., pág. 29, que critica la utilización, según él sinónima, de ambas expresiones.

(71) Precisamente con la concesión demanial. VILLAR PALASÍ, si bien no admite la separación genérica de este tipo de concesión con la de servicios públicos, reconoce el predicamento que una tesis más tajante tiene en la doctrina de la mayoría de los países europeos.

cabe calificar el encuadramiento legislativo vigente como un sistema retributorio atenuado (72).

El criterio sustentado por el artículo 436 de la vigente Ley de Régimen local, en cuya virtud el nacimiento de la obligación tributaria aparece basado en la efectiva utilización del servicio por los interesados, parece, en conexión con el artículo 10 del Reglamento de Haciendas Locales, sancionar principios voluntaristas, con respecto a los cuales sólo se contempla con carácter excepcional por el último de los preceptos antes citados, la posibilidad de originar la obligación tributaria, al margen de la incitación de los interesados, cuando los servicios implantados tengan carácter obligatorio en virtud de precepto general o por disposición de los Reglamentos u Ordenanzas de policía local. En esta misma línea excepcional se prevé la imposición de tasas por vigilancia de establecimientos, siempre y cuando este servicio tenga carácter de generalidad. Este precepto, contenido en el número 4.º del artículo 10 del Reglamento antes citado, supone una importante derogación de los principios generales de la Ley y la aproximación a los conceptos de individualidad de servicio con los que se fundamenta tradicionalmente la aparición del impuesto.

Igualmente las posibilidades recaudatorias que con márgenes superiores al costo del servicio prevé el artículo 442 de la Ley de Régimen Local, implica notables desviaciones a la teoría clásica de las tasas.

Se aprecia asimismo en este texto legal un tratamiento distinto y conceptualmente censurable de las tarifas y las tasas. Es cierto que la actitud inicial del legislador a este respecto, que incluía de plano las tarifas de los servicios públicos en el ámbito de los ingresos patrimoniales (73), ha sido rectificadas con posterioridad, y el artículo 432 de la Ley de Régimen Local excluye hoy de la consideración de ingresos procedentes de rendimientos de servicios y explotaciones municipales aquellos que tengan la consideración de exacción municipal. El tratamiento legal adecuado parece en todo caso establecer una clara distinción entre los rendimientos de aquellas explotaciones que tengan un carácter más o menos privatístico, de los que, por el contrario, se reciban como remuneración a servicios públicos, incluyendo los primeros dentro del apartado correspondiente a los productos del patrimonio y englobando los recursos recabados por la prestación de los servicios públicos dentro de las exacciones municipales.

Carece de lógica explicación considerar como tasa propiamente dicha la exacción motivada por la prestación del servicio de matadero o de recogida de basuras y no hacer especial mención del suministro de aguas potables, tradicionalmente prestado por los Municipios, y cuyo carácter es sustancialmente idéntico a los anteriores. Bien es verdad que la cláusula última del artículo 440 de la Ley permite una extensión analógica que posibilita ampliamente la subsanación de esta omisión.

(72) En la sentencia de 21 de junio de 1954, antes citada, se recoge una interesante exposición del desarrollo histórico de esta institución.

(73) Vid., a este respecto, GARCÍA DE ENTERRÍA, *Sobre la naturaleza de la tasa*, cit., pág. 144, y PÉREZ OLEA, cit., pág. 297.

El paso más decisivo en la modernización del concepto de la tarifa, en el sentido de su identificación con la tasa, viene dado por el artículo 155 del Reglamento de Bienes de Corporaciones Locales de 27 de mayo de 1955, que determina el carácter de tasa de las tarifas de los servicios prestados directamente por la Corporación, con o sin órgano especial de administración, o mediante fundación pública del servicio, o indirectamente con concesión otorgada a particular o empresa mixta, o por consorcio con otros entes públicos, autorizando su exacción por vía de apremio (74).

La reciente reforma legislativa da muestras de falta de realismo al respetar, al menos parcialmente, el viejo concepto doctrinal de la tasa (75). La práctica administrativa municipal venía patentizando que, pese a las denominaciones legales, en realidad por medio de este instituto se proponían los municipios reforzar sus ingresos, prescindiendo en muchos casos sin escrúpulos, de la prestación de los servicios que motivaban teóricamente la percepción de esta exacción. La tasa de reconocimiento sanitario, la más importante de las suprimidas, venía patentemente recaudándose en la mayoría de los casos a la entrada de las poblaciones, sin que por los funcionarios técnicos de la Administración se prestase realmente tal servicio. Otro tanto puede decirse de las de inspección de calderas, motores, ascensores, etc., cuya verdadera condición no ha sido hoy, por desgracia, totalmente desenmascarada, transformándose las lisa y llanamente en un impuesto más (76).

De haber cuajado totalmente la mutación legal de esta esfera normativa, su progresividad sería notoriamente superior a la operante en las legislaciones de este tipo en otros países (77).

(74) A la cual sigue apegado el comentarista del Reglamento de bienes ABELLA; vid. *Reglamento de bienes*, Madrid, 1957, pág. 365. En igual error incide la Orden del Ministerio de Industria de 28 de febrero de 1955, sobre los suministros de agua, gas y electricidad.

(75) Que el esclarecimiento de la naturaleza jurídica de la tasa tiene trascendencia no solamente teórica, lo prueban los problemas que se plantean en determinadas ocasiones, especialmente por la utilización en Leyes financieras de términos no siempre felices. Así, por ejemplo, el Decreto-Ley de 7 de junio de 1962, nacionalizador del Banco de España, exime a dicha institución bancaria de «toda clase de contribuciones, impuestos y demás gravámenes del Estado, Provincia o Municipio». La inclusión o no de las tasas dentro de esta fórmula dependerá del concepto que se la asigne.

(76) Esta fué la primitiva intención de los redactores del Proyecto, que pretendieron acertadamente convertir las tasas en un simple recargo sobre la contribución industrial. Al final se impusieron los criterios de ciertos propugnadores de enmiendas, quienes, con marcada falta de sensibilidad hacia la auténtica realidad jurídica, han condenado a la Administración local a seguir manteniéndose a este respecto en la ilegalidad, pues es lo cierto que en la mayoría de estos casos los presupuestos legales teóricos para el nacimiento de la obligación tributaria no se dan, lo cual no es óbice para la exacción material de las tasas. Vid. a este respecto la Exposición de Motivos del primer Proyecto y su base 3.ª, en comparación con el artículo 3 de la Ley, que se contenta con una simple refundición, a efectos de simplificación recaudatoria.

(77) Vid., con referencia a la legislación italiana, LENTINI, *L'Amministrazione Locale*, Como, 1953, págs. 307 y sigs.; GIOVENCO, *L'ordinamento comunale*, Milán, 1958, y COLARUSO, *I tributi locali in Italia*, Padua, 1937, así como la exposición que del sistema

IX.—LA IMPOSICIÓN SOBRE EL CONSUMO.

Los gravámenes sobre el consumo han ocupado tradicionalmente un destacado lugar en los cuadros de tributos municipales españoles. Su presencia es detectada ya con firmes rasgos en el siglo XI y su origen remoto puede descubrirse en la centésima «rerum venalium».

Constituyó la base de las Haciendas municipales durante el período 1855-1911, pese a que, como se ha justamente observado, fué siempre un impuesto sumamente impopular, constituyó una de las causas que incitaron el alzamiento de los comuneros y dió muchas veces pie a algaradas y revueltas populares (78)

Doctrinalmente no tuvo mejor fortuna. Sobre todo a partir de ADAM SMITH, y casi hasta nuestros días, ha sufrido la casi unánime censura de los especialistas en la materia. La principal objeción que se le hace es la de su marcada regresividad. Es curioso constatar a este respecto cómo, por el contrario, en épocas en que las clases privilegiadas de la población estaban exentas de tributaciones directas (79), se pensó en los impuestos sobre el gasto, especialmente el suntuario, para gravar estas ventas; claro está que su más destacada incidencia en consumiciones de gran base social atenuaba grandemente este efecto progresivo.

En realidad, la imposición sobre el consumo no es en sí forzosamente regresiva. La aparición o no de este efecto dependerá de la clase de artículos que se graven y del montante del tipo impositivo (80). La tri-

hacendístico local italiano hace FERNÁNDEZ FLORES en la «Revista de Derecho Financiero y de la Hacienda Pública», núm. 44. Con relación al Derecho francés, puede obtenerse una sucinta pero eficaz información a este respecto en el libro de CHAPMAN que ha alcanzado cierta notoriedad, *La Administración Local en Francia*, París, 1955, págs. 197 y siguientes.

(78) Vid. BELTRÁN FLORES, *Derecho fiscal*, Valladolid, 1961, págs. 273 y 275. En la Exposición de Motivos del Real Decreto de 23 de octubre de 1906, que autorizaba la presentación en las Cortes del Proyecto elaborado por la Comisión extraparlamentaria que presidió NAVARRO-REVERTER, se decía que «ningún tributo existe tan tenazmente combatido y tan universalmente odiado como el de consumos..., de abolengo secular en España; contra su abrumadora pesadumbre, sus caprichosas tarifas y su tiránica exacción protestaron con frecuencia las Cortes y los pueblos, los escritores y los economistas de los siglos XVI al XIX, logrando apenas sus justificadas quejas alguna pasajera reforma del impuesto».

(79) Según SCHMÖLDERS, la imposición al consumo era un eficaz expediente para gravar indirectamente también a los privilegiados. *El sistema de los impuestos de consumo en el Tratado de Finanzas*, de GERLOFF-NEUMARK, vol. 2.º, Buenos Aires, 1961, página 696.

(80) Como correctivo para evitar la desigualdad en el trato tributario que puede implicar la imposición sobre el consumo, se propone por EINAUDI la exención de los consumos de primera necesidad, la variedad de los supuestos impositivos y el especial gravamen de los consumos de lujo. Vid. *Principios de Hacienda pública*, trad. española, Madrid, 1958, pág. 211. Iguales remedios se proponen en el artículo dedicado a este tipo de impuestos en la *Nueva Enciclopedia Jurídica Seix*, tomo 5.º, pág. 463. MEHL, *Science et techniques fiscales*, París, 1959, vol. 1.º, pág. 166, señala que el impuesto so-

butación a fuertes tipos de actos manifestativos de rentas pecuniarias considerables puede constituir un complemento necesario de la imposición directa sobre la renta (81), cuya posibilidad de repercusión es hoy sobradamente conocida (82). Por el contrario, la traslación de los impuestos indirectos no tiene nada de fatal (83); depende de la coyuntura y de la elasticidad o no de la demanda el que el impuesto forme parte integrante del precio (84).

Es quizá en este aspecto donde las críticas se muestran más severas. De una parte se imputan a la tributación sobre el consumo efectos perturbadores en el mecanismo de formación de los precios (85), y de otra se afirma que «el impuesto ocasiona mayores perjuicios a los contribuyentes que beneficios al Estado» (86); aquéllos pierden una renta de consumidor mayor que el ingreso del Estado por el impuesto. La primera de estas objeciones no siempre es comprobable en la vida económica.

La escasa sensibilidad de los precios a las desgravaciones fiscales es fenómeno apreciable sin más en la realidad cotidiana. VON BALIGAND, al estudiar la proyectada reforma de FLORES DE LEMUS, dió pruebas de un cierto escepticismo sobre los presuntos efectos rebajatorios que en el sistema de precios había de producir, a juicio de los reformadores, la supresión de impuestos sobre el consumo. Agudamente observó que la Ley de 14 de junio de 1904, que eliminó impuestos y recargos sobre el

bre la cifra de negocios, que consideramos próximo doctrinalmente al de consumo, puede tener carácter progresivo si se tiene en cuenta su montante y la necesidad cuya satisfacción se grava.

(81) Así SCHMÖLDERS, loc. cit., pág. 694.

(82) La posible regresión controlada del impuesto de consumos es para SCHMÖLDERS preferible, desde el punto de vista social, a la incontrolable de la traslación de los impuestos sobre la venta (ibídem, pág. 774). Para este autor, no se considera especialmente perjudicial este efecto traslativo. Con referencia al impuesto sobre ventas, se afirma que si no tuviera carácter trasladable no sería en realidad un impuesto sobre el consumo, sino una forma de impuesto industrial de cuño antiguo sobre el producto bruto. Vid. su *Teoría general del impuesto*, trad. esp., Madrid, 1962, pág. 161.

(83) Vid. LAUFENBURGER, *Finances comparées*, París, 1957, quien resalta la crisis de la distinción entre impuestos directos e indirectos desde el punto de vista económico y administrativo.

(84) Vid. el *Comentario a la Ley de Reforma de Haciendas Locales*, de MAHILLO SANTOS, en el «Boletín del Colegio Nacional de Secretarios, Interventores y Depositarios de Administración Local», núm. 218, pág. 75. Sobre la dinámica de la traslación de los impuestos en general, vid. PANTALEONI, *Teoria della traslazione dei tributi*, Milán, 1958, págs. 49 y sigs. COSCIANI, *Principios de la ciencia de la Hacienda*, Madrid, 1960, hace notar la mayor posibilidad de traslación hacia atrás de los impuestos generales en comparación a los especiales.

(85) En el *Informe del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento*, Madrid, 1962, pág. 169, se hace especial mención a los impuestos municipales sobre productos alimenticios, a los cuales se imputa, amén de su regresividad, la originación de distorsiones en sus efectos económicos.

(86) NAHARRO, *Lecciones de Hacienda Pública*, 3.^a ed., Madrid, 1952, pág. 184. Igualmente URSULA HICKS, *Hacienda Pública*, pág. 165.

trigo, costó 14 millones al Estado. Los municipios fueron compensados, pero no bajaron los precios ni se beneficiaron las clases bajas; se dijo que se evitó una subida, pero no es posible comprobarlo (87).

En cuanto a la pérdida de consumidor antes aludida, ciertamente puede apreciarse una disminución en la capacidad satisfactoria de adquisición inferior a la que le es compensada en forma de servicios indivisibles por el Estado; pero este fenómeno sólo tiene lugar cuando la imposición sobre el consumo es parcial y abarca un número reducido de artículos.

La imposición sobre el consumo, en su forma moderna de impuesto sobre el gasto, cuyo tipo más evolucionado y reciente es el impuesto sobre la cifra de negocios (88), está firmemente arraigada en los sistemas fiscales contemporáneos; su auge y progreso resulta evidente a la vista de los resultados comparativos de los rendimientos de los tributos de los distintos países que lo tienen implantado (89).

Dado los presupuestos que se asignan a la imposición sobre el gasto, es lógico que no sea adecuada para ser utilizada por Corporaciones de reducida jurisdicción. Una imposición local carente de uniformidad, costosa de recaudar y dirigida casi exclusivamente a gravar artículos alimenticios, forzosamente habría de tener un carácter regresivo no deseable. El legislador ha actuado en España correctamente al suprimirla en diciembre del pasado año. Quizá pudieran haberse mantenido los gra-

(87) *Die projektierte...*, cit., pág. 194. La desgravación de artículos de consumo que motivó la implantación del régimen de Carta en Barcelona tampoco produjo una disminución de precios.

(88) El tratamiento y consideración conjunta del impuesto sobre la cifra de negocios y el impuesto sobre el consumo no es unánimemente admitido. Tajantemente se afirma por MAÑAS, en su artículo *Ensayo de síntesis y clasificación de la imposición indirecta en España*, «IX Semana de Estudios de Derecho Financiero», Madrid, 1961, página 122, que los impuestos autónomos e independientes. Para MEHL, *Science et techniques fiscales*, los impuestos sobre la cifra de negocios se diferencian de los indirectos en su técnica y en mayor proximidad a los beneficios. GAETANO STAMMATI distingue los impuestos sobre la cifra de negocios de los de consumo, aunque admite el que preferentemente se les identifique (*Impuestos indirectos y Mercado Común*, en «IX Semana de Estudios de Derecho Financiero», pág. 151). Por MASOIN MORSELLI, *Impot sur Transaction, Transmissions et Chifre d'affaires*, Padua, 1959, pág. 8, se admite la existencia de rasgos comunes entre ambos, si bien se indica que su técnica es diferente y el campo de aplicación más extenso en el caso del impuesto sobre la cifra de negocios. SCHMÖLDERS, *Teoría general del impuesto*, cit., pág. 161, ve en el impuesto sobre las ventas el más general de los impuestos sobre el consumo.

(89) Está tan generalizada la implantación del impuesto sobre las transacciones, transacciones y cifra de negocios, que MASOIN y MORSELLI prefieren enumerar el reducido número de países que no lo tienen establecido, entre los cuales se encuentra España. Vid. sobre el particular SCHMÖLDERS, *Tratado de finanzas*, cit., pág. 775. KALDOR, *An Expenditure Tax*, 3.^a ed., Londres, 1959, pág. 223, señala su superioridad «sobre el income tax» desde el punto de vista de la equidad, incentivos y eficiencia económica. En la Unión Soviética, con la excepción de los años de guerra, los impuestos directos no han producido desde 1930 más del 10 por 100 del total de ingresos públicos. Vid. HOLZMAN, *Soviet Taxation*. Londres, 1955, pág. 77.

vámenes sobre ciertos gastos más o menos suntuarios (90), aunque debe reconocerse que el concepto actual del lujo es sensiblemente distinto al que se poseía hace sólo algunas décadas.

X.—LA ECONOMÍA DEL PEQUEÑO MUNICIPIO.

Parece existir total unanimidad en calificar (91) de insatisfactoria e inadecuada la base financiera de las agrupaciones sociales menores (92), legislativamente dotadas de una organización municipal. Esta coincidencia de pareceres se rompe, sin embargo, cuando se intenta fijar criterios determinadores de los límites y características individualizados de las áreas (93) consideradas como necesitadas de una sustancial

(90) LOTZ, *Finanzwissenschaft*, 1931, pág. 671, observa que la preferencia por la imposición a los gastos superfluos siempre ha sido campo favorable para el bien intencionado diletantismo impositivo. En sentido favorable al mantenimiento de la imposición sobre consumos de lujo se pronuncia ABELLA en su artículo *Supresión de exacciones municipales*, publicado en «El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados», número 5.839, pág. 11.

(91) Vid. C. MARTÍN-RETORTILLO, *El Municipio rural*, Barcelona, 1950, págs. 5, 52, 110 y 134; PAREDES MARCOS, *La Hacienda en el Municipio rural español*, Madrid, 1949; JORDANA DE POZAS, *Derecho municipal* (Parte orgánica), 1924, pág. 80; C. MARTÍN-RETORTILLO, *Las obligaciones mínimas de los Ayuntamientos*, Madrid, 1956, pág. 163, y la totalidad de los autores que han tocado este tema, especialmente S. MARTÍN-RETORTILLO, *Problemas de los Municipios rurales*, en *Problemas políticos de la vida local*, Madrid, 1961, pág. 288, y JORDANA DE POZAS, *Problemas de los pequeños Municipios*, en *Jornadas Municipales de las Islas Canarias*, Las Palmas, 1957, págs. 3 y sigs.

(92) Aunque no es sinónima la calificación de «Municipio rural» y «pequeño Municipio», son normalmente, al menos en España, coincidentes. Vid. a este respecto la acertada discriminación que se hace por S. MARTÍN-RETORTILLO en *Problemas políticos de la vida local*, págs. 275 y sigs. Con referencia concreta al Municipio agrario, puede aludirse a la observación de MILHAU en su *Tratado de economía agrícola*, trad. española, Barcelona, 1961, pág. 11, de que «economistas y sociólogos, juristas e historiadores, han llevado sus esfuerzos hacia el sector más evolutivo de la economía, no prestando mucha atención al buen agricultor», pese a que constituyen los dos tercios de la totalidad de los trabajadores. Igualmente C. MARTÍN-RETORTILLO hace notar que la idea obsesionante de nuestra vida local lo ha constituido lo político y administrativo, pero sin denotar mayor preocupación por el aspecto económico y patrimonial de nuestros Municipios (*El Municipio rural*, cit., pág. 4). La distinción entre Municipio rural y urbano, enérgicamente defendida por ANTONIO MAURA, parte, según el autor últimamente citado, del Proyecto de ROMERO ROBLEDO (ibidem, pág. 17).

(93) Los Proyectos de MAURA y MAURA-LA CIERVA, de 1903 y 1907, respectivamente, preveían la fusión de los Municipios inferiores a 200 residentes y la agrupación de los que excedían de este número, sin llegar a los 2.000. SAURA PACHECO parte de la cifra de 5.000 habitantes para considerar como rural un Municipio (*Principios y sistemas de Haciendas locales*, cit., pág. 9); PAREDES MARCOS se inclina por los 15.000 habitantes como límite de lo rural. Parece contar con más partidarios el tope mínimo de 1.000 habitantes para la calificación de un pequeño Municipio. Así, C. MARTÍN-RETORTILLO, RUIZ DE ALMANSA (*Análisis estadístico de los Municipios minúsculos en España*, Madrid, 1950), y MORÍS MORRODÁN (*Orientaciones recientes de la Administración municipal*, en el volumen II de *Problemas políticos de la vida local*), quien, apartándose del tradicional y uni-

reforma y mejora de sus condiciones económicas. Ciertamente que en evitación de un análisis y diagnóstico individual de las zonas patológicas de la nación, parecen necesarios ciertos índices con base a los cuales puedan arbitrarse remedios a escala más o menos general. La radicalización, no obstante, de la generalización de calificaciones y medidas no siempre puede ser recomendada (94), sobre todo en países con gran variedad geográfica y económica en su interior (95), por lo que deben realizarse oportunas correcciones y ajustes de escalas para atemperarlas a las efectivas condiciones regionales.

El problema que plantea la eficaz gestión y prestación de servicios en colectividades reducidas no es lógicamente privativo de nuestra nación (96). Universalmente se ha reconocido su existencia y la necesidad de arbitrar soluciones que acorten las inevitables distancias que en orden al nivel de vida pueden descubrirse entre los municipios populosos y aquellos que cuentan con una cifra de población inadecuada para el montaje a una escala normal del mecanismo satisfactorio de necesidades colectivas. En España y en todos aquellos países que adoptaron el molde uniformista de distribución interior de competencias y titularidades que implantó la Revolución (97), la situación aparece singularmente aguda. La parcelación minimizada de la superficie de nuestra nación en un excesivo número de órbitas de gestión municipal y la consecuente creación de un sentimiento de celosa individualidad en las agrupaciones elevadas a rango de Ayuntamientos dificulta seriamente la adopción de lógicas y consecuentes soluciones (98).

lateral criterio cuantitativo, exige además la existencia de una cifra presupuestaria inferior a 500.000 pesetas. Tampoco en el extranjero existen criterios unánimes, y los índices varían de país a país, aunque quizá la cifra de 2.000 habitantes sea la que goce de mayor predicamento.

(94) GEORGE (*Précis de Géographie urbaine*, París, 1961, págs. 8 y 9) llama la atención sobre la imperfección de las discriminaciones numéricas para distinguir lo urbano de lo rural; no basta el número de habitantes para separar la villa de la aldea. Las soluciones deben ser en todo caso, excepto cuando se trate de naciones pequeñas, regionales.

(95) Tal es el caso de nuestra patria. Vid. sobre el particular *Renta nacional de España y su distribución provincial*, publicado por el Banco de Bilbao, 1960; *Corología de la población 1950-1960*, de PERPIÑÁ, en el núm. 55 del «Boletín de Estudios Económicos», págs. 154 y 156, y GARCÍA HERNÁNDEZ, en el núm. 73 de la «Revista de Estudios de la Vida Local», pág. 33.

(96) Vid. una interesante panorámica de la situación en España y en otros países en *Problemas políticos de la vida local*, Madrid, 1961; *Consideraciones sobre la división geográfica de los Municipios españoles*, de MORÍS MARRODÁN.

(97) Sobre el origen del criterio legalmente uniformista, vid. GARCÍA DE ENTERRÍA, en «Homenaje a Jordana», cit., pág. 23. El repudio doctrinal a este sistema parece ser general; así, JORDANA DE POZAS, *Tendencias actuales*, págs. 65 y 66; *Derecho municipal*, página 80; C. MARTÍN-RETORTILLO, *Las obligaciones mínimas de los Ayuntamientos*, página 44; CLAVERO ARÉVALO, en la pág. 6 del prólogo de dicha obra; S. MARTÍN-RETORTILLO, *Problemas de los Municipios rurales*, cit., págs. 278 y sigs.

(98) «La fusión o la agregación impuesta—dice MORÍS—tropezarán, como siempre, con la autonomía municipal, con la idiosincrasia de los entes locales, su orgullo y su tradición, reforzados por la doctrina jusnaturalista» (*División geográfica*, cit., pág. 327); en igual sentido, PAREDES MARCOS, *La Hacienda en el Municipio rural español*, pág. 8.

Las medidas que se proponen a este respecto oscilan desde la drástica supresión de aquellos municipios con recursos y cifra de población insuficientes para el mantenimiento de los servicios mínimos, hasta la semipaternal recomendación de un voluntario agrupamiento para determinadas finalidades (99). La eliminación radical de Municipios infradotados suele encontrar seria oposición por parte de un amplio sector intelectual, por lo demás perfectamente urbanizado, que todavía vive seriamente el mito bucólico y rusioniano, no compartido, por cierto, por los sociólogos (100), de los superiores valores sociales de las colectividades rurales.

A primera vista puede parecer censurable la disposición sobre el destino de los pequeños grupos sociales realizada con la fría asepsia de una disposición oficial y al margen de toda intervención de los directamente afectados por la medida. Desde otro ángulo de enfoque cabe sin embargo, preguntarse qué beneficios obtienen realmente los habitantes de esas menguadas comunidades de su orgulloso ostracismo y de su tenaz aferramiento a una organización jurídica privativa. Es claro que con la supresión de un Municipio como tal no se pretende eliminar el núcleo social que le sirve de base, sino, por el contrario, ampliar su estructura jurídico-administrativa para hacerla comprensiva de una comunidad suficientemente numerosa para poder contar con los recursos que necesita una organización mínima de servicios.

La mayoría de los Municipios rurales españoles son financieramente incapaces de prestar los más elementales servicios, a excepción quizá del de asesoramiento jurídico al vecindario por medio de un escasamente

(99) En pro de una solución mancomunada del problema de prestación de servicios mínimos en los Municipios rurales se pronuncian gran número de autores; así, GALVÁN ESCUÑA, *El poder económico municipal*, en el vol. II de *Problemas políticos de la vida local*, pág. 117; MARQUÉS CARBÓ, *La cooperación intermunicipal*, en «Estudios en homenaje a Jordana de Pozas», Madrid, 1962, tomo III, vol. 2, pág. 195; MORIS MORRODÁN, *División geográfica...*, cit., pág. 317. La Ley de Régimen Local conoce en sus artículos 29 a 40 tanto la posibilidad de mancomunamiento como la de agrupación forzosa, autorización esta última censurada por C. MARTÍN-RETORTILLO, acérrimo defensor del respeto a la realidad secular municipal. Otro sector doctrinal, cuyo más destacado representante es GARCÍA DE ENTERRÍA, sitúa convincentemente la solución del problema en el apoyo y colaboración provincial. Tal posición, que comparto, responde a las vigentes tendencias de expansión de áreas de prestación de servicios. Vid. *La provincia en el régimen local español*, en *Problemas actuales de régimen local*, Sevilla, 1958. S. MARTÍN-RETORTILLO propugna acertadamente en esta misma dirección no un esquema de cooperación, sino de absorción de competencias por la Diputación (*Problemas...*, cit., pág. 306). FRACA IRIBARNE propone un ámbito de gestión más limitado de rango comarcal, cuya inserción entre la Provincia y el Municipio no parece muy convincente. Para la solución alemana de estas cuestiones vid. KRAUS, en el *Handbuch*, de PETERS, págs. 356 y sigs.; PACENKPF, *Einführung...*, citado, págs. 189 y sigs.; BECKER, *Entwicklung der deutsche Gemeinden und Gemeindeverbände in Hinblick auf die Gegenwart*, Geissen, 1956, págs. 108 y sigs. En Francia, las Ordenanzas de 5 y 7 de enero de 1959 han dado un paso considerable en pro de la sindicación de Municipios para la gestión de servicios comunes. Vid. RIVERO, *Droit administratif*, París, 1960, pág. 326, y LEAL FUERTES, *Nuevas tendencias de la legislación municipal francesa*, en «Revista de Estudios de la Vida Local», núm. 111, págs. 392 y sigs.

(100) Vid. *Grundform der Gesellschaft; Die Gemeinde*, Hamburgo, 1958, pág. 11.

retribuido funcionario (101), que, por lo demás, dedica la mayoría de sus actividades a cumplir requerimientos de los órganos centrales de la Administración. Era, pues, en principio, acertada la idea contenida en el original proyecto de reforma de las Haciendas Locales (102), de abordar por cauces de indirecta presión económica la solución agregatoria, al menos, en el aspecto presupuestario. Tal medida hubiera hecho en beneficio de la población rural mucho más de lo que consiguieron los presuntos defensores de la autonomía municipal que lograron eliminarla de la final redacción de la Ley.

Ciertamente que en esta materia, como en casi todas, es ingenuo proponer soluciones simplistas y fórmulas de mágico arbitramento.

El destino de los pequeños municipios está íntimamente vinculado al mejoramiento general del nivel de vida de la nación (103), y particularmente del de sus zonas agrícolas, pero es urgente aplicar los remedios que legislativamente puedan aplicarse para reforzar la capacidad económica operativa de las Corporaciones locales de escasa entidad (104). Sin ello, la crisis de la vida rural puede desembocar en franco desintegramiento de la organización municipal de la casi totalidad de los municipios no urbanos de nuestra nación.

Es necesario una reactivación de las funciones municipales y su integración con otras organizaciones que actúan al mismo nivel (105), mayor apoyo estatal y más eficaz ayuda y colaboración por parte de las Diputaciones Provinciales. Sin un robustecimiento auténtico del potencial económico y financiero de los pequeños municipios españoles, el sistema total de las Haciendas locales sería imperfecto e inadecuado.

RAMÓN MARTÍN MATEO.

Profesor Ayudante de Derecho Administrativo
de la Universidad de Valladolid.

(101) Vid. PAREDES MARCOS, cit., pág. 8.

(102) El Proyecto inicial preveía en su base 10 la posible supeditación de las ayudas estatales a Municipios menores de 1.000 habitantes, al agrupamiento de los mismos para determinadas finalidades. Este precepto fué suprimido de la Ley.

(103) Vid. PAREDES MARCOS, loc. cit., pág. 124.

(104) Vid. CARRÓ MARTÍNEZ, *La problemática local en España*, en *Problemas políticos de la vida local*, cit., tomo II, pág. 325.

(105) Vid. CARRÓ MARTÍNEZ, loc. cit., pág. 325, donde se propugna la tesis, que suscribo, de unificar la gestión de los intereses económico-agrarios de los Municipios rurales con la administración de los servicios comunes.

