

CAPÍTULO II

La Hacienda municipal

1. Relación de la Hacienda municipal con la del Estado

§ 7. Toda la Hacienda pública cuyo campo de actuación se extiende más allá del círculo del Estado ciudad, halla su complemento en la economía financiera de las corporaciones locales, principalmente del municipio en sentido estricto. Esto explica

y justifica el que se trate por separado de la Hacienda municipal.

La actividad de los municipios, principalmente en los grandes municipios urbanos, ha alcanzado tal extensión que la cuantía numérica de sus gastos se iguala ya o se aproxima en algunos países a los del Estado. Dado el diferente modo de limitar las funciones que cumple el Estado por sí mismo de aquellas que se confían a los municipios o de que éstos voluntariamente se encargan, la comparación entre dos Estados por lo que respecta a sus actividades públicas, es siempre unilateral y defectuosa si no se tienen también en cuenta las prestaciones y servicios de las corporaciones locales.

Muestra la experiencia que ningún Estado puede subsistir y realizar sus funciones sin corporaciones y órganos municipales. Representaban al Estado cuando éste se limitaba a las funciones más elementales de defensa hacia el exterior y de mantenimiento de la seguridad en el interior; complementan y apoyan al Estado en la actualidad, ya que no es posible atender y cumplimentar desde un negociado central las amplias y siempre crecientes funciones de la vida pública local. Consiguientemente, incumbe a los municipios la ejecución de numerosas funciones públicas, principalmente de aquellas que requieren el conocimiento especial del lugar o la especial consideración de las relaciones e intereses locales.

Para llevar a cabo esta actividad necesitan las corporaciones locales de un presupuesto propio, pues en principio tienen que satisfacer idénticas funciones que la economía financiera del Estado.

§ 8. *La relación de la Hacienda municipal con la del Estado* está condicionada por la posición del municipio frente al Estado.

En principio, la diferencia entre el Estado y los municipios consiste en que el primero, prescindiendo del caso de limitación voluntaria en el Estado federal, no está ligado o supeditado a ningún poder superior por lo que respecta a la determinación de su voluntad y consiguientemente de sus funciones y medios, mientras que los municipios pertenecen solamente al organismo del Estado como miembros subordinados. Ciertamente que poseen también un poder coactivo frente a sus ciudadanos pero no en virtud de un derecho propio, sino en virtud del derecho del Estado; su círculo de actuación es limitado objetiva y territorialmente por lo que respecta a las funciones y medios, a los derechos y deberes; y su actividad está sometida en todos los puntos importantes a la inspección y control de la administración del Estado.

El derecho general de inspección y control del Estado frente a los municipios y corporaciones locales de orden superior tiene especial aplicación en el campo de la hacienda. Seguramente se necesita a este respecto ejercer esa inspección y control para que no se lesionen o infrinjan los fines de la generalidad, pues el Estado se compone de las mismas personas que constituyen los municipios y una economía financiera imprudente y desordenada de los municipios lesiona también la Hacienda del Estado.

De aquí que el Estado, en virtud de su derecho supremo de inspección, vele por lo siguiente:

1.º Porque no se perturbe o se perjudique la marcha de su economía financiera por las medidas financieras que adopten los municipios, como podría ocurrir fácilmente, por ejemplo, cuando los municipios tuviesen un libre y absoluto derecho de imposición.

2.º Porque los municipios no efectúen operaciones financieras que puedan conducir al empobrecimiento y alteración de la municipalidad, tales como la enajenación de sus bienes patrimoniales o el endeudamiento excesivo, y a que no descuide su régimen de contabilidad y de caja

§ 9. Por lo que respecta a la organización de los municipios y corporaciones locales, y consiguientemente también a su competencia financiera, existen diferencias esenciales entre los diversos Estados.

El carácter fundamental de la constitución y administración local inglesa, por el cual se distingue completamente del del continente, consiste en la falta de encadenamiento o enlace con la administración del Estado. En Inglaterra no existen en las corporaciones locales negociados o dependencias del Estado de categoría media o inferior, antes por el contrario, todos los asuntos de la administración local se confían a los órganos de las propias corporaciones locales, al *local government*, a los cuales les proporciona muchas veces importantes subsidios el Estado. Como en toda esta administración local no existen funcionarios del Estado, puede calificarse de *self-government*. Por consiguiente, al comparar la Hacienda municipal inglesa con la de otros Estados no hay que perder nunca de vista que el régimen del *local government* comprende no solamente la administración municipal, en el sentido corriente en el continente, sino la total administración local.

Otra característica de la organización municipal en Inglaterra consiste en que la ordenación de la Hacienda local se basa de un modo preponderante en las necesidades prácticas. A esto se debe la falta de uniformidad y sistematización, pareja con una capaci-

dad de prestación relativamente más elevada; la descomposición de la administración en una serie de municipios especiales; la constitución por etapas de las organizaciones locales a medida que se manifestaban nuevas necesidades. Hasta época reciente, por la *local government act* de 23 de agosto de 1888 y de 5 de marzo de 1894, y por la ley de Instrucción pública de 1902 no se ha comenzado a elaborar la sistematización de los elementos aislados.

Los elementos esenciales de las corporaciones locales inglesas son, actualmente, las parroquias, o municipios rurales (*parish*); los municipios urbanos, ciudades (*municipal borough*); los distritos o uniones escolares, que la mayor parte de las veces los constituyen una parroquia o una ciudad; los distritos o uniones de pobres o de asistencia (*poor law union*), que generalmente se constituyen por una ciudad y por parroquias; el distrito administrativo, constituido por la unión de varias parroquias o por una ciudad; y por último, el condado (*county*), que se forma por la unión de varios distritos y ciudades, mientras que las grandes ciudades constituyen por sí solas un condado.

De importancia especial para la reforma de la administración local inglesa es la transformación de la administración de los condados, implantada por la *local government act* de 1888. Pues por esta ley se atribuyen al Consejo del condado, no sólo, como a los demás organismos locales, funciones administrativas propias, sino también funciones de ordenación y de control respecto a las corporaciones locales de inferior categoría. Provisionalmente se completó la reforma por la *local government act* de 1894 que regula de nuevo la administración de los distritos.

La ley del año 1888 dividió a Inglaterra en 62 condados administrativos, constituidos al lado de los antiguos condados, que continúan existiendo a modo de tribunales superiores. A más de éstos, las ciudades con más de cincuenta mil habitantes y algunas otras ciudades privilegiadas constituyen un propio condado administrativo. Su órgano son los consejos de condados (*county council*) o comisiones de éstos. Es de su competencia exclusiva, a más de lo que se refiere a los asuntos electorales y a algunas otras instituciones, numerosas funciones relativas a la beneficencia y al régimen económico: el nombramiento de médicos del condado, sostenimiento de casas de locos y hospitales para enfermedades infecciosas, casas de salud, escuelas industriales y profesionales, construcción y sostenimiento de puentes y caminos, policía de subsistencias, de bebidas y epizootias, de pesos y medidas, subsidios para la construcción de ferrocarriles secundarios, etc.

Para realizar todas estas funciones el Consejo del condado tiene su propia administración financiera con ingresos especiales.

Los distritos fueron organizados de un modo uniforme como cuerpos administrativos por la ley del año 1894; su órgano es el Consejo de distrito. Sus funciones radican principalmente en el campo de la sanidad, incluso lo que afecta al régimen de viviendas y policía de las aguas, de canalización, alumbrado, etc. Recientemente se encargan también de funciones de carácter político-social, tales como las relativas a caminos, mercados, cementerios, servicios de incendios y otros varios. Principalmente los distritos urbanos tienen un amplio campo de actuación. En el respecto financiero se confía al Consejo de distrito o al de la ciudad la administración del patrimonio de la ciudad, el repartimiento de impuestos, la percepción de tasas, la contratación de empréstitos; pero su actuación está sometida al control y en su caso a la previa autorización de los funcionarios del Estado o del Parlamento.

Por la ley de 1894 se organizaron también, como cuerpos administrativos autónomos, confiándoles funciones propias las *parroquias rurales*, que hasta entonces, prescindiendo de su actividad en lo que respecta al cuidado de los pobres, sólo intervenían como distritos, del último grado jerárquico, de policía ejecutiva y de percepción de impuestos. En determinadas condiciones pueden adoptar medidas sanitarias e higiénicas y pueden tomar sobre sí todas las demás funciones municipales. Para satisfacer su misión tienen derecho, previa aprobación del *local government board*, de imponer tributos y en su caso a contraer empréstitos previa esa aprobación y la del Consejo del condado.

Al lado de estos organismos de la administración local, que son los principales, existen numerosos negociados y funcionarios de administración local autónoma para fines especiales (cementerios, puertos, alumbrado, etc.).

De especial importancia son los distritos o uniones de pobres o de asistencia (*poor law unions*) que fueron creados por la ley de pobres de 1834 y a los cuales incumbe todo lo que se refiere a la asistencia de los pobres, pública y privada, algunas funciones especialmente encomendadas, y todo lo que se refiere a la administración financiera, esto es, a la administración de su patrimonio, aprobación del presupuesto, determinación de las cantidades que hayan de obtenerse por medio de tributos, etc. Se componen de varias parroquias y sólo por excepción aquellas parroquias aisladas que por el negociado central de pobres se

consideran especialmente capacitadas, pueden constituirse como uniones.

Por la ley de instrucción pública de 1902 se reserva también a los organismos locales la enseñanza elemental, cuya función se encomienda a los condados o a las ciudades y distritos urbanos.

Es característico, por último, que todos los organismos de la administración local se someten a la inspección de órganos centrales, especialmente del *local government board*; toda actuación pública debe basarse en la ley y sólo puede tender a su aplicación.

Ningún organismo local tiene derecho de imponer tributos que no le estén expresamente autorizados a fin de poder satisfacer las funciones a su cargo. Su administración financiera está también sometida a una amplia limitación y control por parte del gobierno central. Por una ley del año 1888 se obliga a cada Consejo de condado a nombrar de tiempo en tiempo un Comité financiero para examinar y regular la administración financiera del condado. Todo condado tiene que elaborar al comienzo de cada ejercicio anual un presupuesto detallado. De las demás corporaciones locales muchas de ellas se someten voluntariamente a estas normas. Por lo que respecta a la admisible cuantía de los impuestos y de la deuda la ley establece ciertas limitaciones.

§ 10. En contraste con la gran multiplicidad de formas de la administración local inglesa, *Francia* ofrece un régimen de administración local uniforme, con sus dos corporaciones locales, los municipios y los departamentos; los primeros supervivencia de los antiguos municipios locales y los últimos creaciones, en esencia, de la Revolución francesa. En tiempo de la Revolución también se limitó esencialmente a los municipios locales su autonomía, convirtiéndolos en órganos del Estado, por estimar inconveniente el surgimiento o la conservación de una apreciable autonomía que podría incitar a estas entidades a conquistar sus antiguas posiciones. Leyes recientes, principalmente la de 5 de abril de 1884, han transmitido al Consejo municipal la facultad de nombrar el alcalde. Constituyen actualmente las funciones de los municipios, principalmente, lo que respecta a la administración de policía, la enseñanza elemental y en parte también la secundaria; la sanidad, lo que afecta a los caminos, al cuidado de las iglesias y algunas funciones económicas. El cuidado de pobres incumbe en primer término al negociado de beneficencia y a los hospitales. Por ley de 15 de julio de 1893 se obligó por primera vez a los municipios y departamentos a dar a los enfermos pobres el tratamiento médico necesario y a suministrarles me-

dicinas. Se armoniza con las aspiraciones centralizadoras de Francia que los medios para la satisfacción de los gastos municipales se obtengan por medio de recargos sobre determinados impuestos y por subsidios concedidos por el Estado y el departamento, así como que el Estado se asegure una gran influencia sobre la administración local.

Por lo que respecta a los departamentos, principalmente a causa de una afortunada delimitación territorial, cumplen éstos de un modo satisfactorio la misión de suplir en parte y complementar la actividad de los municipios. Entre sus funciones se incluyen ante todo lo que se refiere al cuidado de caminos vecinales y departamentales, al cuidado de huérfanos y de locos, al sostenimiento de los edificios y prisiones departamentales, al fomento de la industria y la agricultura, etc.

§ 11. Hasta el momento actual, en éste como en otros respectos, *Alemania* se halla en una posición intermedia entre la abigarrada variedad de Inglaterra y la uniformidad de Francia. El municipio (municipio administrativo) constituye en Alemania como en Francia la base de la administración local y abarca de un modo más o menos completo todas las funciones relativas a la vida comunal. Pero se dan en mayor extensión que en Francia los municipios especiales o corporaciones para determinados fines; así, principalmente, en la mayor parte de los Estados los municipios eclesiásticos y los municipios escolares extendidos casi con carácter general en el este de Prusia. Por lo que respecta a la diferencia entre municipios urbanos y rurales, y prescindiendo de excepciones, subsisten hasta hoy dos signos característicos: la diferencia de las relaciones económicas y la diferencia de la organización. Las diferencias entre los municipios rurales que viven fundamentalmente del cultivo de la tierra y los municipios urbanos donde se asientan las industrias y la vida económica ofrece multitud de matices, se realizó ya de antiguo, y aunque se ha debilitado mucho por la disolución de las comunidades y asociaciones para la utilización de la tierra y de las corporaciones urbanas, subsisten aún hoy de un modo apreciable.

Es notable también la evolución de los municipios en el sentido de aumentar constantemente el radio de acción de su actividad, lo que para el régimen de la hacienda tiene importantes consecuencias. Ello es debido, en parte, a la progresiva extensión de las funciones que el Estado transmite a los municipios y en parte, a la extensión de su propio círculo de actuación. Por lo general se atribuye en Alemania a la actividad administrativa de los mu-

nicipios las siguientes funciones: lo que se refiere a la policía local o a su colaboración con ella; a la enseñanza elemental y en muchos Estados también a la secundaria; a las calles y caminos y al cuidado de pobres, a cuyas funciones se añade en las grandes ciudades lo que se refiere al cuidado de las costosas instituciones de sanidad y beneficencia y en época reciente a la política de la vivienda y el cuidado de los obreros en situación de paro forzoso, etcétera.

Las corporaciones locales de orden superior existen en Alemania en crecido número, pero como creaciones de la época moderna están tan íntimamente ligadas a la total organización administrativa de cada Estado, que no es posible exponer aquí, ni siquiera a grandes rasgos, su constitución. Digamos simplemente que los organismos locales de orden superior son en Prusia principalmente las provincias y círculos, en Baviera los círculos y distritos, en Sajonia las uniones de distrito, en Wurtemberg las corporaciones funcionales, en Baden los círculos. Existen además comunidades para fines especiales establecidas sobre una base territorial más amplia como las mancomunidades para el cuidado de pobres.

Puede aplicarse a España lo que el autor dice al referirse a Francia.

La reforma implantada en España por el R. D. de 8 de marzo de 1924 que aprobó el Estatuto municipal, y por el de 20 de marzo de 1925 que aprobó el Estatuto provincial «aspira ante todo a restaurar el sentido nacional de autonomía que ha presidido la evolución de la vida municipal española». El reconocimiento de la variedad de tipos de convivencia comunal se manifiesta en la distinción entre el municipio rural y el urbano. El Estatuto municipal regula el régimen de Carta que da a cada municipio la posibilidad de dictar su propia norma de funcionamiento, y admite, como especialidad de ese sistema, la implantación de las formas de gobierno por comisión y por gerente.

Bibliografía.—*E. v. Meyer*, «Das Verwaltungsrecht» (Enzyklopädie der Rechtswissenschaft), 6.^a ed. t. II), Leipzig y Berlín, 1904. — *F. v. Reitzenstein*, «Das kommunale Finanzwesen» (Schönbergs Handbuch der pol. Ok.; 4.^a ed., 1898, t. III). — *W. Roscher*, «System der Finanzwissenschaft». — *Leroy-Beaulieu*, «L'administration locale en France et en Angleterre», Paris, 1873. — *L. Sbrojavacca*, «Le Finanze dei Comuni», Roma, 1888. — *Ashley*, «English local government», Londres, 1905. — *A. Wagner*, «Die finanzielle Mitbeteiligung der Gemeinden an kulturellen Staatseinrichtungen und die Entwicklung der Gemeindesteuern», Jena, 1904. — *R. v. Kaufmann*, «Die Kommunalfinanzen», dos tomos, Leipzig, 1906. — *Klose*, «Die Finanzpolitik der preussischen Grosstädte», Berlín, 1907. — *Clemen*, «Die Finanzwirtschaft der kleine-

ren preussischen Städte», Jena, 1911. — *Heinle*, «Zur Reform des Gemeindefinanzwesens», Berlín, 1905. — *Körösi*, «Statistique internationale des grandes villes», 2.^a sección, París, 1877-90. — *Neeffe*, «Jahrbuch deutscher Städte», Breslau desde 1891. — *H. Lindemann y A. Südekum*, «Kommunale Jahrbuch», Jena desde 1908. — *K. Gerling*, «Der Gemeindegriegshaushalt und seine formelle und materielle Ordnung» (Finanz Ar. Jahrg. 33). — *O. Tetzlaff*, «Die Finanzen der preussischen Landkreise» (Zeitschr. f. Verw. u. Sta. Jahrgang 2). — *El mismo*, «Schulden und Steuern der preussischen Gemeinden» (Ann. d. D. R., 1914). — *Hasselberger*, «Die bayerischen Gemeindefinanzen» (Ann. d. D. R., 1914). — «Denkschrift zur Begründung des Entwurfs eines Gesetzes betr. Änderungen im Finanzwesen», Bd. 1 und 2, Berlín, 1908.