

2. Los gastos

§ 12. Como se desprende de las anteriores manifestaciones, difiere mucho el grado de independencia y la extensión de funciones que los municipios ejercen en los distintos ramos de la administración. Pero, no obstante estas diferencias, por doquiera se encuentran ciertos gastos, aunque en diferente cuantía, que se pueden clasificar según determinados puntos de vista.

Los gastos de los municipios se pueden clasificar en *gastos obligatorios* y *gastos voluntarios*.

Que se encomiende a los municipios, principalmente a los que podríamos llamar municipios territoriales, la realización de aquellas funciones que propiamente incumben al Estado, se explica por el hecho de que, como ya hemos indicado, muchas de ellas requieren especiales conocimientos del lugar o especial consideración de los medios e intereses locales. En este grupo de funciones se incluyen, para citar solamente las más importantes, las siguientes: en el campo de la administración interior: las relativas a la policía de seguridad, de sanidad y de edificación, al sostenimiento de calles y caminos; al registro civil; a las labores previas para la formación del censo; a las elecciones políticas; en Alemania a la constitución y sostenimiento de tribunales industriales y mercantiles; a la enseñanza elemental; al cuidado de pobres; al ejercicio de la policía local; la extinción de incendios; a la colaboración para el cumplimiento de las distintas leyes del seguro obrero. En el campo de la administración financiera: la constitución de comisiones tributarias y la recaudación de determinados impuestos. En el campo de la administración militar: el acuartelamiento y cuidado de soldados y caballos y los suministros en es-

pecie. La extensión deseable o necesaria de la colaboración de los municipios a estos respectos no se puede precisar de antemano de un modo absoluto. A las corporaciones locales de orden superior incumbe el cuidado de pobres, en tanto en cuanto ello implica cargas extraordinarias para los municipios o extiende su radio de acción más allá de su término municipal o cuando los funcionarios encargados de este servicio no son funcionarios municipales; incumbe también a aquellas corporaciones el cuidado de locos, ciegos y sordomudos y en parte también el de enfermos; el sostenimiento de carreteras; los gastos para mejoras del territorio y correcciones de ríos y corrientes, etc. En tales gastos obligatorios se excluye el poder de propia determinación de los municipios; su cumplimiento puede ser exigido coactivamente por vía administrativa. La forma de obligar al ejercicio de estas funciones consiste por lo regular en obligar a los municipios a incluir en sus presupuestos los gastos necesarios. Es manifiesta la tendencia, dado el aumento y la creciente variedad de las funciones administrativas del Estado, a confiar el ejercicio de una parte cada vez mayor de estas funciones a los órganos y corporaciones locales que por el mayor conocimiento de su territorio, relativamente reducido, dominan todas las particularidades y pueden resolver las cuestiones de un modo más adecuado al fin que se persigue y distribuir más proporcionalmente las cargas. Con ello se consigue al propio tiempo el postulado implícito a la idea de la autonomía de dar una mayor participación a los elementos ciudadanos en el ejercicio del control de la administración. Pero se ha realzado con razón que el Estado no debe difundir demasiadas cargas sobre los municipios porque el crecimiento obligado de los gastos puede gravar muy pesadamente sobre los municipios pobres. Esto explica la participación de las grandes corporaciones o uniones locales y del Estado mismo en los gastos de la administración municipal, fenómeno que se da muchas veces.

Los *gastos voluntarios* son aquellos que exceden de las prestaciones mínimas exigidas por el Estado. Tales gastos son posibles en un doble respecto: o bien los cuerpos administrativos autónomos extienden su actividad por lo que respecta a los gastos obligatorios más allá de las prestaciones mínimas exigidas, o bien las corporaciones locales toman sobre sí otras funciones no exigidas por el Estado. En general, sólo se puede decir que los municipios están autorizados, cuando dispongan de los medios necesarios, para crear instituciones y establecimientos destinados al fomento material y espiritual de sus ciudadanos. En principio no les está

vedada su actuación en ningún campo que afecte al cuidado de bienestar. Consiguientemente, el Estado no debe ser ajeno al círculo de actuación voluntaria de los municipios. No podrá tolerar que por una actuación voluntaria excesiva se desatienda el cumplimiento de las funciones obligatorias o que se apele con exceso a la capacidad de prestación de los residentes en el término municipal.

El círculo de la actividad facultativa de los municipios difiere naturalmente mucho dentro de los diversos Estados y en cada uno de ellos según la naturaleza de los municipios (municipios urbanos y rurales; municipios territoriales y corporaciones locales de orden superior). En general, se incluyen en esta categoría los gastos de enseñanza secundaria y superior, de fomento de la ciencia y del arte, de museos y teatros, canalización y limpieza de calles, alumbrado, ampliación de calles, paseos y parques, mercados, mataderos, etc.; muchas de las funciones voluntarias (como, por ejemplo, canalización, suministro de aguas y otras análogas) son, por otra parte, de un carácter tan apremiante que los municipios, principalmente los urbanos, no pueden renunciar a satisfacerlas. Muchas de estas instituciones llevan aneja la percepción de ingresos con los cuales pueden satisfacerse, en todo o en parte, los gastos que ocasionan.

Siguiendo el modelo de la ley municipal belga de 30 de marzo de 1831 y la ley provincial de 30 de abril de 1836, y especialmente la ley municipal francesa de 18 de junio de 1837 y la ley departamental de 10 de mayo de 1838, suelen también las legislaciones alemanas reservar al Estado el derecho de obligar a las corporaciones locales a incluir en sus presupuestos los gastos para aquellas prestaciones que por la ley vienen obligadas a satisfacer (1).

§ 13. Análogamente a los gastos del Estado, y en parte aun más rápidamente y en mayor extensión, se han elevado los gastos de los municipios urbanos, especialmente de las grandes ciudades. El fenómeno se manifiesta en primer término respecto a los gastos facultativos a que acabamos de referirnos. En parte, y justamente a este respecto, se han elevado extraordinariamente las exigencias de los ciudadanos, principalmente en las grandes ciudades; y en parte, muchas instituciones que en la época de la simplicidad de relaciones estaban abandonadas a la actividad

(1) Así ocurre también en España.

privada, han pasado a la administración pública a fin de realizar sus funciones de un modo más uniforme y adecuado.

Y así el *aumento de los gastos municipales* ha alcanzado muchas veces tal medida que produce la sensación de una importante presión y ha influido no poco incluso en la Hacienda del Estado. Con razón se ha puesto de relieve que cuando en el transcurso de los últimos tiempos se han formulado quejas sobre la creciente presión de los impuestos directos, la culpa de ello no se debe tanto al gravamen de los impuestos del Estado como al excesivo gravamen de las exacciones municipales, provinciales y de los círculos y a las exacciones para atender a los fines de las iglesias y escuelas; y no sólo por la desigualdad en la distribución de la carga, sino muy en primer término por la cuantía absoluta de ésta.

1. Para *Alemania* carecemos de estadísticas de conjunto referidas a largos períodos de tiempo. La estadística financiera de los municipios deja mucho que desear y principalmente se carece aún hoy de profundas investigaciones sobre el influjo de la guerra en las haciendas locales. Consiguientemente, nos limitaremos a dar algunos datos sobre el aumento de los gastos municipales y las fuentes de ingresos de que disponían antes de la guerra.

En *Prusia* las necesidades financieras de las ciudades en el ejercicio de 1895 ascendían solamente a 238,6 millones de marcos; en 1899 eran ya de 337,5, o sea, un 42 por 100 más. Los gastos de todos los municipios y *Gutsbezirke* se cifraban para 1876 en 227,5 millones de marcos; para 1883-84 en 385, mientras que en 1907 solamente las ciudades y municipios rurales de más de 10.000 habitantes requieren un gasto de 1.425,34 millones de marcos. Los gastos de Berlín que en 1883-84 ascendían a 61 millones fueron en 1898-99 de 89, y en 1907 de 159,1 millones. Los gastos de los círculos rurales prusianos ascendieron en 1879 a 27,2; en 1903 a 183,2 millones; los de las uniones provinciales en 1869 a 20 y en 1901-2 a 77 millones de marcos.

En todo el *imperio alemán* y en los cuatro Estados más importantes los gastos de las ciudades y municipios rurales de más de 10.000 habitantes fueron en 1907: en el imperio, de 1.971 millones; en Prusia, de 1.425; en Baviera, 140; en Sajonia, 189; en Wurtemberg, 46,6.

Los gastos de todas las ciudades y municipios rurales de más de 10.000 habitantes habían alcanzado en 1907 una cuantía superior a la de los gastos ordinarios y extraordinarios de todos los Estados federados, sin incluir Prusia, que en ese año se cifran en 1.836,2 millones de marcos. Si se estiman los gastos de los pequeños municipios en 700 millones, en cifras redondas, y los de las uniones para el cuidado de escuelas y de pobres en 30 millones, resulta que el gasto total de todas las municipalidades se elevaría en ese año a 2.700 millones. El gasto de todas las uniones comunales de orden superior puede cifrarse en unos

430 millones de marcos, de modo que la cifra total de gastos de todas las corporaciones locales se elevaría a 3.130 millones, casi exactamente lo mismo que los gastos del Estado prusiano, que en 1907 se cifraron en 3.149,6 millones (véase la memoria oficial aneja al proyecto de ley de la reforma financiera del imperio presentado en 1908).

El doctor Rompel, en un artículo publicado en el Finanz-Archiv, Jahrg. 32, sobre «Städtische Finanzen vor dem Kriege», ha reunido datos relativos a ocho grandes ciudades alemanas para el año 1914-15. Los gastos totales ordinarios y extraordinarios, en miles de marcos, fueron los siguientes:

	Enseñanza	Cuidado de pobres y enfermos	Administración general	Obras	Servicio de la deuda
Berlín.....	46.638,2	44.120,5	23.146,1	17.478,5	39.140,6
Colonia.....	12.335,6	8.319,3	3.352,1	5.558,5	17.460,9
Breslau.....	13.225,3	6.137,1	8.788,0		8.564,6
Frankfort del Meno.	10.657,4	8.572,2	3.440,6	9.109,8	17.956,1
Düsseldorf.....	6.752,9	3.765,0	3.582,0	7.432,0	11.669,0
Charlottenburgo.....	7.211,6	5.167,4	5.308,8	2.695,0	12.854,8
Munich.....	12.933,4	12.591,8	6.183,5	8.268,6	19.352,8
Leipzig.....	12.019,1	8.289,0	?	4.897,2	9.804,8

2. *Francia* publica desde hace muchos años periódicamente una estadística municipal ciertamente limitada a pocas cifras especialmente importantes. Según esa estadística, los gastos de todos los municipios ascendieron: en 1838, a 118; en 1890, a 675; en 1906, a 838; en 1912, a 998 millones de francos. Los gastos de la ciudad de París se cifraron: en 1813, en 23; en 1869, en 168, y en 1912, en 393 millones de francos. De ellos corresponden 144,6 al servicio de la deuda; 31,5 a caminos públicos; 15,6 a paseos y jardines; 50,5 a beneficencia; 35,6 a escuelas nacionales; 45,3 millones de francos a policía. Los gastos de los departamentos, que en 1877 se cifraban en 214,5 millones, se elevaron en 1902 a 332,9 millones.

3. Los gastos de todas las corporaciones administrativas locales en la *Gran Bretaña e Irlanda* (excluidos los empréstitos) se cifraron para 1880 en 47,8, y para 1905 en 125,4 millones de libras esterlinas. Si se añade a esas cifras los subsidios por parte del Estado, que, respectivamente, ascendieron a 3,4 y 23,31 millones de libras, resulta que los gastos de los cuerpos locales exceden ya en 1905 a los gastos del Estado (que eran de 142,96 millones de libras). En Inglaterra y Gales se gastó por las corporaciones locales en el ejercicio 1904-5: para el servicio de la deuda, 23,7 (de ello para intereses 13,2); para instrucción, 19,6; para sostenimiento de calles, 10,2; para alumbrado de calles, 2,0; para cuidado de locos, 2,9;

para policía, 6,0; para cuidado de pobres, 10,7 millones de libras. Para el ejercicio de 1909-10 ascendieron los gastos en Inglaterra y Gales a 166,1; en Escocia, a 18,9, y en Irlanda, a 8,6, ó sea, en total, a 193,6 millones de libras. Esas cifras, en miles de libras esterlinas, se descomponen en la siguiente forma:

	En Inglaterra y Gales	En Escocia	En Irlanda
Funcionarios urbanos de policía, sanidad y escuelas.....	94.197	9.788	2.788
Funcionarios especiales de escuelas.....	—	4.035	—
Rural District Councils.....	4.588	16	1.590
Distritos de pobres.....	17.193	1.687	1.375
Funcionarios de condados para policía, cuidado de locos, puentes y caminos.....	19.288	1.836	2.117
Funcionarios de puertos.....	29.846	1.433	559
Otros funcionarios	993	124	170

Para *España* tomamos del «Anuario de la vida local» los siguientes datos: el total de los gastos de las diputaciones provinciales se cifró para el año económico de 1924-5 en 173,01 millones de pesetas. De ellos corresponden, en miles de pesetas:

Conceptos	A las diputaciones provinciales de régimen común	A los cabildos insulares
Administración provincial.....	7.482,3	373,8
Servicios generales.....	2.763,5	33,0
Obras obligatorias.....	3.845,0	725,9
Cargas.....	7.070,3	814,9
Instrucción pública.....	6.000,4	209,7
Beneficencia.....	38.325,6	988,6
Corrección pública.....	274,4	21,3
Imprevistos.....	675,0	33,0
Nuevos establecimientos.....	6.245,7	—
Carreteras.....	2.295,0	173,0
Obras diversas.....	504,1	391,1
Otros gastos.....	3.682,9	59,4
Resultas.....	162,2	5,9
Devoluciones.....	131,7	31,5
Total.....	79.458,1	3.910,0

Además, los gastos de la Mancomunidad de Cataluña se cifraron en 38.291,1 millones, y los de las diputaciones forales: de Alava,

en 3.419,2; de Guipúzcoa, en 12.148,7; de Vizcaya, en 22.083,0, y de Navarra, en 13.703,5 millones de pesetas.

En los municipios el total presupuesto de gastos, para el propio año de 1924-5, fué, en miles de pesetas:

Conceptos	En los ayuntamientos de capitales de provincia y localidades de más de 20.000 habitantes	En la totalidad de ayuntamientos
Gastos del ayuntamiento.....	45.671,8	107.695,7
Policía de seguridad.....	23.715,9	29.571,9
Policía urbana y rural.....	68.437,7	90.334,6
Instrucción pública.....	18.850,5	26.282,5
Beneficencia.....	25.394,1	43.916,5
Obras públicas.....	37.293,3	57.008,5
Corrección pública.....	1.251,2	6.627,3
Montes.....	339,5	2.931,1
Cargas.....	126.606,1	198.150,7
Obras de nueva construcción...	16.603,4	24.660,0
Imprevistos.....	3.138,2	9.559,9
Resultas.....	246,1	2.029,5
Devoluciones.....	82,7	203,2
Varios.....	8.910,4 (?)	8.836,6
Total general del presupuesto de gastos	376.540,8	607.808,0

§ 14. Por lo que respecta a la clasificación de los gastos municipales según otros puntos de vista, remitimos al lector a la teoría de los gastos del Estado. Puede, en efecto, distinguirse aquí también entre gastos ordinarios y extraordinarios; en especie y en dinero; personales y reales; gastos de explotación y gastos propiamente dichos.

Por lo que respecta a los *gastos de personal* hay que observar no obstante que estas necesidades se satisfacen, en mucha mayor medida que cuando se trata del Estado, por la prestación voluntaria y honorífica de servicios; y respecto a los gastos en especie hay que tener en cuenta que las prestaciones de servicios en especie, gratuitamente, pero de un modo coactivo, se dan también en mucha mayor extensión que cuando se trata del Estado. Esto se aplica principalmente a los municipios rurales y a los pequeños municipios urbanos, mientras que en los grandes municipios, las exigencias de prestaciones a la administración han tomado tal incremento que no son suficientes los servicios honoríficos y en especie, y además, cuando se requieren tales servicios, es cada vez

más corriente que se indemnicen. Incluimos en este grupo, por una parte, los servicios honoríficos en la administración de la municipalidad, y por otra, los servicios de naturaleza mecánica, los trabajos de los residentes en el término en reparación y construcción de carreteras, mejoras y arreglo de calles, etc. (prestación personal).