

ESTUDIO SOBRE LA PRESTACION PERSONAL Y DE TRANSPORTES EN LA LEY DE REGIMEN LOCAL

SUMARIO

- I Consideraciones Generales.
- II Antecedentes histórico-legales: A) Su origen. B) el R. D. de 7-IV-1848. C) La Ley municipal de 2-X-1877. D) El Estatuto Municipal. E) La Ley municipal de 31-X-1935.
- III Naturaleza jurídica: A) Prestaciones de los administrados: concepto, naturaleza y fundamento jurídico; sus clases. B) Razones en favor de la configuración como relación de servicios del ingreso de las Haciendas Locales previsto en los artículos 564 a 571. C) Razones en favor de la configuración de impuesto.
- IV Carácter: A) Desde el punto de vista de la capacidad tributaria del sujeto obligado. B) Desde el punto de vista de su periodicidad.
- V Sujeto activo.
- VI Sujeto pasivo: A) De la prestación personal: exenciones. B) De la prestación de transportes. C) Redención.
- VII Fines: posibilidad de ampliación.
- VIII Objeto, base y tipo. A) Objeto de la prestación personal. A') Objeto de la prestación de transportes. B) Base de la prestación personal. B') Base de la prestación de transportes. C) Tipo de la prestación personal. C') Tipo de la prestación de transportes.
- IX Modalidades especiales de este ingreso.
- X Consecuencias de la consideración de impuesto.

I.—CONSIDERACIONES GENERALES

VAMOS, en este trabajo, a intentar hacer un estudio de uno de los recursos con que cuenta la Hacienda Municipal: LA PRESTACION PERSONAL Y DE TRANSPORTES.

Este ingreso se regula en los artículos 564 al 571 del Texto Refundido de la Ley de Régimen Local de 24 de junio de 1955 y en los artículos 124 al 126 del Reglamento de Haciendas Locales de 4 de agosto de 1952, legislación vigente en la materia, considerándolo como un Impuesto municipal. A pesar de que a primera vista pudiera extrañar tal configuración, —ya entraremos más adelante en este problema—, es lo cierto que la Ley no deja lugar a dudas en lo que a esto se refiere.

En lo tocante a la importancia práctica de este ingreso, debemos decir que es enorme, ya que, como se tendrá ocasión de examinar, es corrientemente el medio de que tienen que disponer los pequeños municipios rurales, que son la mayoría de los españoles, para realizar sus obras y servicios más elementales, fundamentales y urgentes (1).

(1) Piénsese que de los 9.211 municipios españoles, más de la mitad, concretamente 5.042, no llegan a 1.000 habitantes, (datos tomados del anuario estadístico de 1953).

Por otra parte tiene dentro de los ingresos de las Entidades Locales, una personalidad indiscutible, ya que es un ingreso típico y exclusivo de las mismas, desconocido como tal en la Hacienda Estatal (2).

II.—ANTECEDENTES HISTORICO-LEGALES

Sin hacer un estudio profundo y acabar de la prestación personal y de transportes desde el punto de vista histórico (3), si haremos unas ligeras indicaciones que siempre nos ayudarán para comprender el alcance y significado actual de este ingreso municipal.

A) *Su origen.*

Estima PIERNAS HURTADO (4) que el origen de esta institución está en la dependencia personal del súbdito con

(2) Solamente en forma transitoria fué establecido en favor del Estado por la Ley de 16-3-1939 y regulada por decreto de 16-5-1939, debido a las excepcionales circunstancias del momento, siendo suprimida definitivamente por decreto de 5-4-1940, una vez que dichas circunstancias desaparecieron. El artículo 101 de la vigente Ley de Expropiación Forzosa de 16-12-1954 establece: «En tiempo de guerra y en caso de movilización total o parcial las autoridades militares podrán utilizar, previa requisita toda clase de bienes muebles, inmuebles, derechos, empresas, industrias, alojamientos, **prestaciones personales** y en general todo cuanto sirva directa o indirectamente a los fines militares».

(3) En un trabajo de la índole del que aquí nos proponemos realizar, no podemos adentrarnos en las investigaciones históricas de las distintas formas que la prestación personal y de transportes revistió a través de los tiempos (sexta feria, facendera, prestación vecinal, etc.), que sería propio más bien de la Historia del Derecho, que no de un estudio de Hacienda Local. En general los estudios histórico-jurídicos, fuera naturalmente de aquellos en que ésta es su finalidad esencial, sólo los encontramos justificados en la medida en que nos sirven para la comprensión de la institución tal como hoy se la conocen.

(4) Citado por Martín Retortillo en su obra «El municipio rural: notas sobre su personalidad, su economía y su hacienda», Barcelona 1950.

respeto al señor, propia del régimen feudal (5). Sin embargo opinamos con MARTÍN RETORTILLO (6), que ello no es acertado, en razón a que la relación feudal apenas se dió a nuestra patria, como todos sabemos.

El antecedente de la prestación personal y de transportes, hay que encontrarlo en los trabajos que los vecinos del pueblo prestaban primero voluntariamente, y más tarde en forma forzosa para la realización de las obras y servicios más apremiantes, con el nombre unas veces de sexta feria por prestarse el sexto día de la semana, facendera otras o prestación vecinal.

En casi todas las provincias españolas se utilizó este medio, teniendo el carácter de colaboración de los particulares a la obra de la Administración, precisamente por ser esta obra común de todos. Tenía esta colaboración un destacado carácter ético-social, era como dice RETORTILLO (7) «la expresión de un sentimiento social de todos y cada uno de los moradores en favor del común».

En unas ocasiones se exigía simplemente de los vecinos la aportación personal, siendo el Municipio el que ponía los utensilios y materiales necesarios para la realización de la obra, mientras que en otras eran los propios vecinos los que también realizaban la aportación de éstos, de donde nació al lado de la prestación personal la de transportes, que también llega a nuestros días, siendo recogida igualmente en los artículos de la Ley de Régimen Local que nos proponemos estudiar, como ingreso de la Hacienda municipal.

B) *El Real Decreto de 7-IV-1848.*

Respondiendo a estas ideas es recogida por el Real Decreto de 7-IV-1848 y su Reglamento del 8 del mismo mes y año sobre caminos vecinales, completado por la Instrucción

(5) De igual criterio es el autor del trabajo «Prestación personal» desarrollado en Enciclopedia jurídica Seix. Véase volumen XXV, página 500.

(6) Obra cit., pág. 138.

(7) Obra cit. pág. 138.

de 19-IV-1848. Fueron éstas las primeras disposiciones (8), que en forma sistemática regulan la prestación personal y de transportes, pero reducida todavía a un solo fin concreto y determinado: la construcción y conservación de caminos vecinales. Para este fin, el artículo 3 del Real Decreto citado permitía el establecimiento de «una prestación personal por cierto número de días de trabajo al año». El número de días, decía el artículo 30 del Reglamento así como las demás condiciones y circunstancias deberían ser fijados por el Ayuntamiento en unión de los mayores contribuyentes, pudiendo igualmente fijar las bases y evaluaciones de una tarifa de conversión de la prestación, ya que se permitía la redención en dinero, al igual que la sustitución.

Alcanzaba la obligación, conforme al artículo 8 del Real Decreto, a todo habitante del pueblo varón: «1.º por su persona y por cada individuo varón no impedido desde los 18 a los 60 años, ya sea miembro o criado de la familia; 2.º por cada uno de sus carros, carretas, carruajes de cualquier carga, de tiro o de silla que emplee en el uso de su familia, en su labor o en su tráfico dentro del término del pueblo». Tenía pues, tradicionalmente un carácter familiar; era el grupo familiar el que servía de base para la formación del padrón de los obligados a esta prestación.

Estaban exentos los indigentes y las mujeres, éstas conforme al apartado 1.º del artículo 8 citado. La Instrucción de 19-IV-1848, que completó y desarrolló el Real Decreto y su Reglamento, ya señalaba claramente las tres causas de exención: edad, enfermedad e indigencia, aparte naturalmente del sexo femenino.

(8) Con anterioridad se habían dado las R.R. O.O. de 4-V-1819 y 7-1-1846, referentes a los milicianos nacionales y aforados de marina que venían obligados a contribuir con sus personas o cuotas en metálico al arreglo de calles y entradas en los pueblos y caminos públicos. V. Colección legislativa T. VI, pág. 241 y T. XXX, pág. 35, (citado por Segura: «Génesis de la prestación personal», Revista Estudios Vida Local número 27, pág. 417-18. No he podido comprobar tal cita).

C) *La Ley Municipal de 2-X-1877.*

La Ley de Obras públicas de 13-IV-1877, la de carreteras de 4 de mayo de 1877 y su Reglamento de 10 de agosto del mismo año, seguían regulando la prestación personal y de transportes, pero todavía limitada a caminos vecinales. Fué en la Ley municipal de 2-X-1877, cuando por primera vez se estableció la prestación que estamos estudiando, como ingreso de la Hacienda municipal, pues la Ley municipal anterior, la de 20 de agosto de 1870, guardaba absoluto silencio en lo que a esto se refiere. Sin embargo de la prestación personal se hablaba en la Ley de 1877, no en el título IV referente a las Haciendas Locales, sino en el III al regular las atribuciones de los Ayuntamientos, considerando entre éstas el establecimiento de prestaciones personales para el cumplimiento de sus obligaciones (Art. 74, n.º 3), siendo desarrollado tal precepto por el artículo 79. La prestación personal no tenía todavía el carácter de exacción municipal, que como tendremos ocasión de ver no se le da en el Derecho positivo, hasta el Estatuto.

En esta Ley de 1877 la prestación personal tiene un carácter general, no queda limitada como sucedía en la legislación anterior a un fin concreto (caminos vecinales), sino que «se concede para fomentar las obras municipales de toda especie» (9).

Quedaban obligados «todos los habitantes mayores de 16 y menores de 50, exceptuando los acogidos en los establecimientos de caridad, los militares en activo servicio y los imposibilitados para el trabajo» (10); como se ve la edad es rebajada de los 18 de la legislación anterior a los 16 y de los 60 a los 50 años. En cuanto a las exenciones se dispensa de la prestación a los militares en servicio activo, cosa que no se hacía anteriormente, y no se dice nada de las mujeres, pudiendo parecer en lo que a éstas respecta que estaban obligadas, pero sin embargo la interpretación que se dió

(9) Art. 79.

(10) Art. 79.

fué excluirlas de tal obligación, conforme con la tradicional hidalguía española hacia el llamado sexo débil y de acuerdo con el criterio del Real Decreto de 1848. Así vemos como en la Ley de 30-VII-1904, sobre caminos vecinales, se estableció: «están igualmente (obligadas) todas las mujeres con casa abierta que disfruten de vecindad en cada término municipal» (11), de donde se desprende a *contrario sensu*, que las mujeres quedan excluidas, ya que el precepto citado lo único a que obliga es que figuren en el padrón, que para este fin se formará, las que tengan casa abierta, ya que por hacerse (el padrón) sobre la base familiar es necesario así, pero sólo a los efectos de contribuir los varones, familiares o criados, que bajo su dependencia vivan (12).

D) *El Estatuto Municipal.*

Así llegamos a la legislación de la Dictadura, es decir, al Estatuto municipal de 8 de marzo de 1924. Digamos que en el período intermedio hay, concretamente en 1918, un proyecto de exacciones del insigne hacendista Flores de Lemus, en el que por primera vez se da la consideración de impuesto a la prestación personal y de transportes, pues es de destacar que en toda la legislación que vamos examinando no tiene tal carácter, sino el de mero recurso de las Entidades municipales para unas obras determinadas, como vimos al hablar de la Ley del 77. Sin embargo el Proyecto de 1918 no pasa de tal, no llega nunca a tener vigencia.

Fué el artículo 380 del Estatuto municipal quien al establecer los distintos conceptos que comprendía la imposición municipal, incluyó en el apartado L) la prestación personal, siendo desarrollada su regulación en el artículo 524.

(11) Art. 14, ap. 2.º.

(12) Hasta aquí vemos como el fin primordial de este ingreso era la construcción y reparación de caminos vecinales, pero su uso a partir de la L. de Carreteras de 29-VI-1911 decreció mucho, ya que en dicha Ley se establecían otros medios más rápidos y eficaces.

Era ya la prestación personal un impuesto, arrancando tal configuración, como decimos, del proyecto de Flores de Lemus.

En el Estatuto sólo se regulaba la prestación personal, no se decía nada de la de transportes; fué necesario un Real Decreto de 6-III-1928 para incluir también ésta con el mismo carácter y naturaleza de la personal. Nosotros cuando citemos el artículo 524, lo haremos teniendo en cuenta la relación que se le dió, después de dictarse el Real Decreto citado.

Este ingreso, al igual que sucedía en la Ley de 1877, no estaba limitado a unos fines concretos, como sucedía en la legislación de Carreteras, sino a un fin genérico: «recomposición de los caminos vecinales y rurales y en general para el fomento de Obras Públicas municipales» (13). Y no solamente para esto, sino que conforme el Reglamento de Hacienda (14), podía destinarse la prestación personal para «la repoblación de montes públicos y comunales, operaciones selvícolas y de policía y aprovechamiento de montes»; y de acuerdo con el Reglamento de Sanidad (15), para «servicios benéficos y sanitarios urgentes y obras de mejoramiento higiénico de poblaciones».

Quedan obligados los «residentes varones en el municipio respectivo», decía el Estatuto en lo referente a la prestación personal, y por «las caballerías mayores y menores y carros de una o más caballerías las personas a quienes pertenezcan», seguía diciendo el Estatuto en el ya citado artículo 524, ahora refiriéndose a la prestación de transportes.

Estaban exentos, aparte de las mujeres, los menores de 18 años y los mayores de 50 (16), los imposibilitados físicamente, los reclusos en establecimientos penitenciarios, las Autoridades Civiles, los Sacerdotes del culto católico, los maestros de Instrucción Primaria y los militares y marinos mientras permanezcan en filas. Era pues, mucho más amplia la

(13) Art. 524.

(14) Art. 28.

(15) Art. 64.

(16) Como se ve se había vuelto a elevar la edad mínima a 18 años siguiendo igual la máxima de 50.

lista de exentos que en la legislación anterior ya que por primera vez se habla de los reclusos en centros penitenciarios, de las autoridades civiles, de los sacerdotes y maestros.

La prestación de transportes debería ser en «épocas que no sean de sementera o recolección» precepto éste que como veremos llega hasta el derecho positivo de nuestros días. Tanto ésta como la personal, no «podían exceder de quince días al año ni de tres consecutivos», siendo ambas redimibles, la personal al «tipo corriente del jornal de un bracero en la localidad en la estación del año en que la prestación se exija», y la de transportes por «las cantidades que este servicio devengue en cada localidad».

Podían ambas prestaciones simultanearse pero una persona no podía venir obligada a realizar las dos al mismo tiempo, siendo competencia discrecional de la administración determinar la fijación de una u otra con respecto a cada persona.

Por último, la falta de prestación era castigada con la multa de la mitad del importe porque fuera redimible, sin perjuicio de la obligación de prestarla o redimirla (17).

E) *La Ley Municipal de 31-X-1935.*

La Ley Municipal de 31 de octubre de 1935 establecía también la prestación personal, no hablando de la de transportes, pero no como medio económico, como impuesto, sino como medio personal con que cuentan las Entidades Municipales, análogo al funcionariado. El artículo 102 la incluía en la letra b), del apartado D): *medios personales*, y no en el apartado E): *medios materiales*, en el cual incluía a los impuestos. Así pues, parece que para el legislador de la 2.^a República la prestación personal no tenía carácter de impuesto. Se apartaba de la dirección seguida por el Estatuto y volvía al criterio de la legislación tradicional. Hubiera sido interesante ver si la prestación de transportes, que como decimos no se aludía a ella en la Ley, era considerada como impuesto.

(17) Art. 524 citado.

Pero como sabemos, la Ley Municipal de 1935 carecía de libro referente a Hacienda Local, ya que las bases 29 a 35, que a esta materia se referían, del Dictamen presentado al Congreso, no fueron aprobadas, por lo que no pudieron ser articuladas con las 28 primeras que se convirtieron en la Ley Municipal de 1935. Por ello no podemos saber si se hubieran incluido dentro de los Impuestos la prestación de transportes.

Estos son en apretado resumen los antecedentes histórico-legales, de la prestación personal y de transportes, que hemos expuesto única y exclusivamente para que nos sirvan de ayuda en la comprensión de los diferentes problemas que en su regulación actual presenta este ingreso municipal.

La legislación vigente arranca de la Ley de Bases de 17 de julio de 1945 (base 22), articulada el 16 de diciembre de 1950 (artículos 555-62), la Ley de Bases de 3 de diciembre de 1953 sobre Haciendas Locales, articulada el 18 del mismo mes y año y que refundida con la Legislación anterior vigente, dió lugar al texto de 24 de junio de 1955 (artículo 564-71). Sin embargo hemos de hacer notar que la regulación que se hace en este último texto de la prestación personal y de transportes difiere completamente de la dada en la Ley de Bases de 1945 y en el texto de 1950. Nosotros nos basaremos, clara es, en la Ley de 1955, pero según vayamos adentrándonos en este trabajo, y al estudiar puntos concretos tendremos ocasión de conocer cuál fué la postura del legislador de 1950 (que seguía el criterio de la Ley de Bases de 1945) y cuál fué el cambio brusco respecto a este ingreso dado por la Ley de 1955 (que siguió el criterio de la Ley de Bases de 1953). Así por ejemplo, en punto tan fundamental y decisivo, cual es el del carácter ordinario o extraordinario de este ingreso, el parecer de ambas legislaciones es totalmente diverso.

III.—NATURALEZA JURIDICA DE ESTE INGRESO

Antes de adentrarnos en los distintos problemas concretos que los artículos 564 al 571 de la Ley de Régimen local nos plantean, vamos a examinar si la postura adoptada por la

legislación actual de considerar a este ingreso como impuesto, es acertada.

Es decir, con respecto a la naturaleza jurídica de la institución que estamos examinando, hay dos posturas: una conceptualizarla de impuesto, que es lo que hace la Ley de Régimen Local, y otra considerarla simple prestación de servicios que es lo que reclaman los comentaristas Abella y Marqués (18).

La cuestión no es sólo teórica, sino que importa consecuencias prácticas de trascendencia, según se la configure de una u otra manera.

Sin seguir adelante vamos a hacer unas consideraciones generales, acerca de lo que las distintas clases de prestaciones representan dentro de la sistemática del Derecho Administrativo, que siempre nos ayudarán a comprender la naturaleza jurídica del ingreso municipal que estamos estudiando, que es el primer y fundamental problema con que nos encontramos.

Una de las características —cada vez más acusada— de la Administración, es la existencia en su favor como guardián del interés público de una serie de prerrogativas o facultades desorbitantes, en virtud de las cuales puede exigir unilateralmente a los particulares, distintas prestaciones aún a costa de la libertad de éstos. Precisamente es él, el problema capital que tiene planteado el Derecho Administrativo: «el ensamblaje de dos ideas aparentemente antitéticas: el aumento del poder del Estado, inherente a todo sistema planificado y la libertad del ciudadano», diríamos citando a GARRIDO FALLA (19), que es precisamente lo que a este autor ha llevado a caracterizar el Derecho Administrativo como «hipócrita personaje de doble faz» (20). Se trata de la doble vertiente

(18) V. sus obras comentadas de la Ley del Régimen local y del Reglamento de Haciendas locales. Dice Abella concretamente: «la prestación personal, en puridad y a pesar de los artificios de la Ley, no es otra cosa que un servicio o carga vecinal» (p. 912 de su Ley de Régimen local comentada 3.ª ed. Madrid 1956).

(19) «Las transformaciones del régimen administrativo», Madrid 1954, página 41.

(20) V. Garrido Falla: «Sobre el D. Administrativo y sus ideas cardinales», R. Administración Pública n.º 7, pág. 37.

de que habla GARCIA DE ENTERRIA: «prerrogativa de la Administración y garantía de los administrados» (21).

Ahora bien, estas prerrogativas, a la Administración se le conceden como consecuencia del aumento de los fines que le caracteriza modernamente (22). Es decir, son para facilitar el cumplimiento de esos fines.

En las primitivas organizaciones sociales, bastaban las aportaciones individuales en la mayoría de los casos, para satisfacer las necesidades colectivas. Sin embargo hoy día con los adelantos técnicos y el aumento del nivel de vida ello es insuficiente. Hay que acudir a otros expedientes; fruto de lo cual es, por una parte, la creación de las sociedades por acciones y por otra el que sean Entidades públicas las que satisfagan —cada vez en número mayor—, aquellas necesidades colectivas, que la actividad individual no puede convenientemente cubrir. Esto es lo que ha justificado el nacimiento de los innumerables establecimientos públicos, es decir la descentralización por servicios.

«Las gentes —dice GARRIDO FALLA—, han llegado al convencimiento de que no es suficiente que el Estado no estorbe las actividades particulares, sino que se le piden cosas positivas» (23). Posición que mucho antes ya había denunciado LEON DUGUIT en su obra «Les transformations du Droit Public (Colin, 1913).

Como consecuencia de esto viene el aumento de prerrogativas a favor de la Administración, a fin de que pueda realizar las distintas actividades que de ella se solicitan, a fin de que pueda prestar lo que el inglés WEBB llamó «mínimo nacional de servicio público», recogido en España por el profesor JORDANA (24). Esto es, se pide a la Adminis-

(21) «Los principios de la nueva Ley de expropiación forzosa», Madrid 1956, pág. 37-38.

(22) Sobre el aumento de los fines de la Administración puede consultarse el conocido trabajo de Jordana de Pozas: «El problema de los fines de la actividad administrativa», Revista Administración Pública número 4, páginas 11 y siguientes.

(23) «Las transformaciones del régimen administrativo», pág. 26.

(24) V. trabajo citado pág. 21-22.

tración una serie de prestaciones a cambio de las cuales la Administración «limita y cercena las libertades» (25) y a su vez exige de los particulares determinadas prestaciones (26).

A) Prestaciones de los administrados: concepto, naturaleza y fundamento jurídico.

Estas prestaciones, como dice CAETANO, son acciones o abstenciones que una persona realiza en provecho de otra, —en este caso en provecho de la Administración—, viniendo a constituir el contenido de deberes jurídicos (27). Ahora bien, y esto no lo aclara CAETANO, no guardan relación alguna con los deberes jurídicos que emergen de los derechos subjetivos, con la obligación del sujeto pasivo de una relación de derecho subjetivo. Son completamente diferentes las relaciones jurídicas de las cuales nacen los derechos subjetivos de las que surgen estas prestaciones. Las prestaciones son más bien limitaciones a la libertad o a la propiedad individual, que no consecuencia de una relación jurídica concreta en virtud de la cual devenga obligado un sujeto. Se corresponden con las prestaciones a que el Estado y demás Entidades públicas están obligadas y a cuya exigencia tampoco los particulares, tienen un derecho subjetivo (28). Estas relaciones tienen un carácter unilateral, son impuestas por la Administración sin contraprestación directa alguna en favor de quienes las prestan.

(25) Garrido Falla, «Las transformaciones...», pág. 31.

(26) V. la obra de Forsthoff «Verwaltung als Leistungsträger», 1938 y el cap. V de su «Lehrbuch des Verwaltungsrechts», T. I, 5.ª ed. 1955, en el que se estudia la Administración como soporte de prestaciones o prestadora de servicios.

(27) V. M. Caetano «Tratado elemental de D. Administrativo», ed. española, traduc. López Rodó, pág. 205 y ss.

(28) Así lo manifiesta Clavero en el prólogo al libro de M. Retortillo «Las obligaciones mínimas de los Ayuntamientos», Madrid 1956, criterio que considera igualmente acertado Garrido en la recensión que de dicha obra hace en el núm. 87 de la Revista de Estudios de la Vida Local.

De aquí que el fundamento del deber de prestación haya que ponerlo en la necesidad de la vida del Estado, en la necesidad en que se encuentra el Estado y en general las Entidades públicas, para el cumplimiento de sus fines, de esas prestaciones, en suma, en la propia soberanía del Estado (29).

Clases:

Como se desprende de la definición de CAETANO, las prestaciones pueden ser positivas o negativas. Siguiendo con las positivas que son las que a nosotros ahora nos interesan y que en realidad constituyen las verdaderas y propias prestaciones, digamos que pueden ser materiales o personales, ya que de las dos necesita el servicio público (30), y en general la Administración para el cumplimiento de sus fines.

Los medios personales, indispensables para el actuar administrativo, ya que la Administración persona moral sólo puede obrar a través de personas físicas que la representen, pueden ser conseguidos de diversas maneras. Bien exigiéndolos forzosamente y sin contraprestación, supuesto de la prestación personal, o bien solicitándolos voluntariamente de los particulares mediante la adecuada contraprestación, supuesto de la relación de empleo con respecto a la cual se llega a sostener incluso su naturaleza de contrato, si bien público (31):

(29) V. Lucifredi «Le prestazioni obbligatorie in natura dei privati alle pubbliche amministrazioni», *teoria generale*, Padova 1934, pág. 15 y siguientes. García Oviedo «D. Administrativo», 5.ª ed. por Martínez Useros, Madrid 1955, pág. 335 y ss. En general para un estudio de la naturaleza jurídica y fundamento de las prestaciones de los administrados a la Administración puede consultarse el cap. I de la obra citada de Lucifredi, págs. 15-50.

(30) V. Jéze «La technique juridique du droit public français», París 1925, página 2.

(31) V. por ej. la obra de Alvarez-Gendín «Los contratos públicos», Madrid 1934, pág. 162 y ss. y su «Manual de Derecho Administrativo español», Barcelona 1954, pág. 406 y ss. Igual Bielsa «Algunas ideas directrices sobre el estudio de nuestro D. Administrativo», B. Aires 1926, pág. 13; Borsi «La contrattualità del rapporto di impiego pubblico nella piu recente le-

Para PRESUTTI la colaboración personal de los particulares en la obra de la Administración, puede conseguirse principalmente por tres medios:

1.º—Obligando la Administración a los administrados, como sucede en el supuesto del servicio militar.

2.º—Dejándolo a la colaboración voluntaria prestada por los particulares sin compensación económica. Significa, dice A.-GENDIN, la consagración jurídica de impulsos heroicos o caritativos poco corrientes (32).

3.º—Con una compensación de carácter económico a quienes consientan (33).

Pues bien, el primero de ellos es la prestación personal cuyo supuesto típico es el servicio militar.

Si por el contrario lo que necesita la Administración no son personas que la sirvan, sino medios materiales y los exige forzosa y unilateralmente, nos encontramos con el impuesto (34). Independientemente de que lo que se exija sean cosas o dinero, lo conceptuamos de impuesto, en el primer caso revistiendo la forma de impuesto en especie; no distinguimos como hace CAETANO (35), entre las prestaciones de cosas y las pecuniarias. Define el impuesto EHEBERG como

gislazione», R. Dir. Pubblico 1926; Laband «Das Staatsrecht des Deutschen Reichs», 5.ª edic. t. I, pág. 446 y ss.

No es que la relación de empleo sea la única forma voluntaria de participación de los particulares en las funciones administrativas, existen otras figuras como por ej. la concesión de servicios públicos.

(32) V. «Manual de Derecho Administrativo español», Barcelona 1954, página 455.

(33) V. Presutti «Principii fondamentali di scienza dell'amministrazione», Milano 1910.

(34) Lo mismo que veíamos que la Administración podía conseguir los medios personales de diversas formas, así sucede con los materiales. No siempre tendrá que acudir a las prestaciones —que en cuanto tales tienen el carácter de ser a precario—, sino que pueden conseguirse mediante el concurso voluntario de los particulares, y con la debida contraprestación, ya sea si se trata de cosas, mediante compraventa o por lo menos de expropiación forzosa, ya sea si se trata de dinero a través del contrato de mutuo o de deuda pública.

(35) Ob. cit., pág. 206.

«exacciones del Estado y demás Corporaciones de Derecho público que se perciben de un modo y en una cuantía unilateralmente determinada por el poder público, con el fin de satisfacer las necesidades colectivas. *Consisten en bienes muebles, dependiendo del tiempo y otras circunstancias que estos bienes sean en especies o en dinero*» (36).

Ambas prestaciones --personales y materiales-- tienen de común el ser limitaciones a los derechos individuales, su carácter unilateral, forzoso y el ser a precario, siendo igualmente el mismo el fundamento de unas y otras, en definitiva el poder soberano del Estado, según vimos.

Sin embargo su tratamiento y consecuencias jurídicas son diversas. La prestación personal es objeto de estudio en el Derecho Administrativo, mientras que el impuesto debido a su importancia y regulación jurídica específica, lo es de una disciplina autónoma: La ciencia de la Hacienda Pública.

Estas ideas nos han de servir, para resolver la cuestión que al principio de este epígrafe planteábamos: ¿Es acertada la configuración que de la prestación personal y de transportes hace la Ley de Régimen Local?

B) Razones en favor de la configuración como prestación de servicios, del ingreso regulado en los artículos 564 y siguientes de la Ley de Régimen Local.

Como ya decimos, ABELLA y MARQUES critican la configuración legal. Dice el primero que no es exacción ni por su índole ni por sus antecedentes, sino servicios (37); y efectivamente, como vimos, de tal era en el Derecho positivo histórico considerada, con la sola excepción del Estatuto. Por otra parte, la posición de la teoría general del impuesto es contraria a considerar tal las prestaciones de servicio; así

(36) V. Eheberg «Hacienda pública», traducción española de Rodríguez Mañá, Barcelona 1936, pág. 146.

(37) Obra citada.

EHEBERG (38): «Las prestaciones de servicios aún cuando sean coactivas no son impuestos: El concepto de impuesto requiere una prestación real y objetiva». E igualmente la propia dominación está aludiendo a una relación de servicios y no financiera.

C) Razones en favor de la configuración de impuestos.

Veamos ahora qué argumentos pueden esgrimirse en defensa del criterio de la Ley.

Una cosa aparece clara, la configuración de la prestación de transportes como impuesto, es en puros principios correcta, pues sosteníamos que las prestaciones materiales cualquiera que sea su clase tienen tal carácter.

El problema se plantea con respecto a la prestación personal. Si FLORES DE LEMUS, autor del proyecto de exacciones de 1918, hubiera justificado —pues es indudable que tendría fuertes razones—, el porqué consideró la prestación personal como impuesto, en contra de la posición tradicional, hoy nos podríamos valer de tales justificaciones. En su defecto, procuraremos hacerlo nosotros, pues no dudamos, a pesar de las razones en contra que veíamos, en considerar acertado el criterio legal.

La naturaleza de las instituciones jurídicas, vienen dadas y justificadas en la mayoría de los casos, por un criterio teleológico o finalista. ¿Y cuál es el fin que con la prestación personal se persigue en la Ley de Régimen Local? Indudablemente, —y esto lo explica todo—, no es el trabajo de los vecinos, sino la realización de unas obras o servicios, que claro es, pueden hacerse con dinero. Esto es, —la consecución de un dinero— lo que al municipio le interesa y no en definitiva el trabajo de los vecinos; no es la prestación personal, que sólo es aparente, sino una prestación material lo que va buscando la Administración, y sólo en defecto de ésta

(38) Obra citada, página 184.

establece la personal (39). Quiérese decir que los artículos 564 y siguientes de la Ley de Régimen Local, lo que persiguen es una prestación material, un impuesto, lo que sucede es que al ser esto imposible por tratarse de municipios pobres, —la prestación personal sólo está autorizada en los municipios menores de 10.000 habitantes—, la sustituye por la personal. Justifica esta argumentación el carácter redimible que a estas prestaciones se les da en la Ley (40).

En definitiva, si de las dos clases de prestaciones que Administración puede exigir de los particulares, los artículos 564 y siguientes de la Ley están orientados a la exigencia de una prestación material, esto es de un impuesto, no hay duda de que la configuración legal de la prestación personal en los artículos citados, es exacta. En este caso quiebra pues el principio general de la ciencia de la Hacienda, de que las prestaciones personales nunca pueden ser impuestos. En cuanto a las otras razones en contra del criterio legal, que nosotros defendemos, no son de mayor consistencia: la denominación que se le da es lo de menos, lo que importa es ver la intención o finalidad que se persigue en los artículos 564 y siguientes, que volvemos a insistir no es un trabajo personal, como sucede por ejemplo en la prestación personal tipo: el servicio militar, sino un dinero, que sólo ante la imposibilidad de conseguirlo es sustituido por trabajo. Aquí, no interesa que los vecinos trabajen, como lo prueba el que puedan redimirlo dando en dinero su valor, como sucedería si efectivamente fuera una prestación personal; el servicio militar en la casi totalidad de los países no es redimible, porque aquí sí que interesa el trabajo personal, aquí interesa que todos los nacionales tengan un mínimo de preparación militar

(39) M. Refortillo, obra cit. pág. 140: «De esta forma el municipio suple la falta de medios económicos, la carencia de dinero, que por otra parte no le es grato extraer al vecindario... y dispone de esta reserva que representa la movilización de mano de obra de su vecindario».

(40) Para Gascón y Marín este carácter demuestra la naturaleza de impuesto. V. su «Tratado de Derecho Administrativo», 12 edición, Madrid 1952, pág. 350.

por si en alguna contingencia ello es necesario. No hay que dejarse confundir por la denominación de una institución, sino hay que — como en este caso hicimos —, entrar en su contenido viendo lo que efectivamente encierra y persigue.

En cuanto a que el derecho histórico la configurase como prestación personal, no debe desorientarnos ya que era precisamente por no tener en cuenta la anterior consideración, ya que los legisladores no precisaron lo que efectivamente era la finalidad última de la institución. Pero incluso si nos fijamos en los orígenes de este ingreso veremos que nace en los pequeños municipios *en defecto de ingresos económicos*, para realizar las obras públicas más fundamentales (41).

Otra razón la podemos ver en el Real Decreto de 1848, en su artículo 8 establecía que los indigentes, no estaban obligados a la prestación personal, y en Canarias las personas que por su edad o circunstancias no podían o no debían concurrir a la prestación, satisfacían 5 reales por cada día (42).

Y por último en lo que se refiere a la opinión de los autores, no hay en ella argumentos de peso que puedan destruir las consideraciones hechas en favor de la naturaleza jurídica de impuesto.

Resumiendo diremos, que no hay duda que la prestación personal y de transportes tal como la regula la Ley de Régimen Local, tiene la naturaleza jurídica de impuesto, y como tal todas las características específicas de éste, que resume ALVAREZ DE CIENFUEGOS en las siguientes: el ser un ingreso derivado, el tener un carácter coactivo y el ser el medio general de cubrir las necesidades de las Entidades públicas (43).

Así pues, admitida como correcta la calificación legal de la prestación personal y de transportes ya que su finalidad

(41) V. Segura «Génesis de la prestación...», Revista Estudios de la Vida Local, número 27, página 417.

(42) V. Enciclopedia jurídica Seix, voz «Prestación personal», página 501, volumen XXV.

(43) V. Alvarez de Cienfuegos «Hacienda Pública», 3.ª ed., Granada 1950, página 168 y siguientes.

es la del impuesto, pasaremos a examinar su problemática en la Ley, sin perder de vista en ningún momento tal configuración que habremos de tener presente al realizar el estudio sistemático que de este ingreso de la Hacienda municipal a continuación vamos hacer.

IV.—SU CARACTER

A) *Desde el punto de vista de la capacidad tributaria del sujeto obligado.*

La ciencia de la Hacienda desde este punto de vista distingue tres modalidades de impuesto: fijo, proporcional y progresivo. Con SAURA PACHECO diremos que impuesto fijo es «el que grava en igual cuantía las diferentes manifestaciones de riqueza. En un Estado social primitivo en que hubiera pocas desigualdades económicas entre los hombres, serían suficientes impuestos de capitación o sea impuestos que se calculan a razón de tanto por cabeza. Pero el impuesto de capitación no es propio de sociedades desarrolladas y complicadas como las nuestras. Por eso en los sistemas fiscales modernos sólo se encuentran algunos vestigios del impuesto de capitación, pues es necesario que cada uno pague según su capacidad contributiva» (44). Uno de esos vestigios de impuesto por cabeza de que habla el profesor SAURA, es precisamente la prestación personal en la conceptualización que, como impuesto hace de ella la Ley de Régimen Local, ya que se exige de todos los residentes sin distinción alguna de capacidad. Ahora bien, si la prestación personal en la Ley, es un impuesto fijo, la otra prestación regulada en los artículos tantas veces citados 564 y siguientes, es decir, la de trans-

(44) A. Saura Pacheco, «Principios y sistemas de Haciendas locales»; Madrid 1949, página 205.

portes, no tiene tal carácter, sino por el contrario el de impuesto proporcional, es decir, impuesto cuya cuantía va aumentando en proporción al aumento de la base o capacidad del contribuyente, o como dice A. DE CIENFUEGOS «aquel en que se exige siempre la misma parte alícuota cualquiera que sea el valor de la base imponible (45).

B) Desde el punto de vista de su periodicidad.

Desde este punto de vista los ingresos de las entidades públicas, y por tanto los impuestos, pueden ser ordinarios o extraordinarios. Ordinario aquel que se percibe periódica y normalmente y extraordinario aquel con el que no sucede esto.

¿El impuesto de la prestación personal y de transportes en la Hacienda local es ordinario o extraordinario? No cabe duda de que es ordinario. La prestación personal en cuanto impuesto siempre tienen este carácter, el ser medio normal con que se nutren las Haciendas municipales débiles. Si tuviese carácter extraordinario, si se exigiese sólo en circunstancias anormales, no sería impuesto, sino prestación personal en el más estricto sentido con que esta palabra se usa en la terminología administrativa, ya que en este caso su finalidad no sería la obtención de unos ingresos, sino verdaderamente, un trabajo personal.

En este punto estamos de acuerdo con el Derecho positivo histórico. Sin embargo la L. de B. de Régimen local de 17 de julio de 1945 (Base 29) y la Ley articulada de 16-XII-1950, lo consideraron como impuesto extraordinario. Decía la citada Base 29 y repetía el artículo 555 de la Ley: «Para obras y servicio urgentes de carácter extraordinario podrán establecer los Ayuntamientos la prestación personal y la de transportes». Ahora bien, tal configuración es francamente desafortunada, como se encargaron de decir todos cuantos se han ocupado de este problema, y nosotros consideramos que si precisamente es impuesto, lo es debido a su

(45) Obra cit., pág. 176.

carácter ordinario, a ser el medio normal de que se valen los municipios pobres para conseguir ingresos. La mayoría de los pequeños municipios españoles y en general todos los rurales (46), es merced a este recurso como pueden realizar sus obras más corrientes: limpieza de caminos, fuentes, etc., viniendo a resultar, si se le da carácter extraordinario que sólo en circunstancias excepcionales podría hacerse tal limpieza. Desaparecería toda su utilidad, que es mucha, para los municipios débiles económicamente. Solamente un total desconocimiento de las Haciendas locales de los municipios rurales puede llevar a caracterizar de extraordinario este impuesto. Que esto es cierto lo prueba, el que la L. de B. de Haciendas locales de 3 de diciembre de 1953, articulada el 18 del mismo mes y año, y refundida en el texto publicado por el Instituto de Estudios de Administración Local el 24 de junio de 1955, haciéndose cargo de la realidad, modifica el criterio de la legislación anterior y vuelve, de acuerdo con el Derecho tradicional, a considerarlo impuesto ordinario, si bien limitado solamente a los municipios menores de 10.000 habitantes, ya que se entiende que en los mayores de tal cifra existen otros medios impositivos, otros medios de lograr riqueza. El artículo 564 de la vigente Ley de Régimen Local dice así: «Los Ayuntamientos de municipios hasta diez mil habitantes... podrán imponer la prestación personal y de transportes como recurso de carácter ordinario...». Pero aunque así no hubiera sido, aunque se considerase como recurso extraordinario, existe una fuerte costumbre arraigada en la vida local, que hacía establecer para obras ordinarias, este impuesto, aún cuando fuera en contra de los principios generales del Derecho, concretamente del artículo 5 del Código Civil (47).

(46) No hay que confundir los pequeños municipios con los municipios rurales V. sobre esto la obra de Gallego Burín «Municipios grandes, medianos y pequeños», Madrid 1955. Concretamente los cap. III, IV y XI.

(47) Quiérese decir que en la práctica era la costumbre más fuerte que el precepto de la Ley de Régimen Local, a pesar de que el artículo 5.º del Código Civil, que tiene un carácter general, dice que «las leyes sólo se derogan por otras leyes posteriores no prevaleciendo contra su observancia la costumbre, el desuso ni la práctica en contrario».

V.—SUJETO ACTIVO

Si bien la ciencia de la Hacienda al hablar del sujeto de la imposición, se está refiriendo normalmente al sujeto obligado al pago, nosotros distinguimos entre el sujeto activo —que estudiamos en este epígrafe— y el pasivo o sujeto obligado. La razón de ello estriba en que el sujeto que puede imponer la prestación personal o de transporte ofrece unas características especiales que es necesario examinar.

Consideramos sujeto activo de la imposición aquel que está facultado para establecerla. Es siempre —tratándose del impuesto—, una Entidad pública, que en este caso es el municipio, pero sólo los menores de 10.000 habitantes en razón a las consideraciones que antes ya exponíamos: los municipios ricos, y se suponen tales los mayores de 10.000 habitantes, tienen otros medios más aptos de conseguir ingresos. Igualmente puede ser sujeto activo de este impuesto las Entidades Locales Menores (48), en cuyo supuesto sí también la tiene establecida el Ayuntamiento al cual pertenece aquélla, los residentes de la misma se encuentran sometidos a una doble prestación (49).

El principio de que sólo los municipios menores de 10.000 habitantes pueden establecer este impuesto, sufre una excepción en el número segundo del artículo 564 de la Ley al permitir a los municipios de cifra superior de habitantes, establecerla para conseguir los fines, que en todo caso debe perseguir este impuesto —ya veremos cuáles son— en los núcleos rurales de sus respectivos términos, siempre que la población de dichos núcleos no exceda del límite señalado. Esto sirve a CALLEGO BURIN, para destacar el carácter rural

(48) V. artículo 564 y concordante 430.

(49) Naturalmente el sujeto que puede imponer este impuesto no es el municipio ni la entidad local menor, aunque así lo hayamos expresado, sino el Ayuntamiento o la Junta vecinal que son la encarnación o representación jurídica de aquéllos.

que según él tiene este ingreso (50). Es de notar que tal precepto pudiera dar lugar a ciertos problemas, en razón a que no es siempre posible fijar con exactitud, a falta de criterio legal, el carácter rural de un núcleo.

La Ley de Bases de 1945, el Decreto ordenador de Haciendas Locales de enero de 1946 y la Ley articulada de 1950, por el carácter extraordinario que le daban a este impuesto no hacía limitación alguna, pudiendo en consecuencia todos los Ayuntamientos establecerla.

Sabemos ya, quiénes tienen potestad para imponer esta prestación, ahora bien, es necesario justificarla. El fundamento de los impuestos, y en general de toda prestación radica según vimos en la necesidad que de los mismos se encuentran las Entidades públicas. Se imponen en virtud del poder soberano del Estado, una de cuyas facetas es la soberanía financiera, cuya principal manifestación es la imposición de tributos. Tratándose de los Entes locales esta potestad financiera la tienen por concesión del Estado, en razón a que también persiguen fines de interés general que, como tales, no pueden ser indiferentes a aquél, ya que en definitiva, son «fines indirectos del Estado de los cuales no se pueden desentender» (51). Es este problema —el de la potestad tributaria del Municipio—, sumamente arduo y con respecto al cual hay diversidad de pareceres en lo referente a la autonomía o no, con respecto al Estado. No podemos nosotros entrar en su estudio aquí, ya que nos llevaría muy lejos y escaparía de los límites que a este trabajo impusimos. Bástenos decir, que nos parecen sumamente atinadas las consideraciones hechas por SAURA, en contra de una amplia autonomía financiera municipal, ya que siempre ha de estar subordinada al Estado y sometida a una «vigilancia ejercida desde arriba» (52).

(50) Obra citada, página 260.

(51) V. Garrido Falla «Administración indirecta del Estado y descentralización funcional», Madrid 1950, página 9.

(52) V. Saura Pacheco, obra citada, página 53-54.

VI.—SUJETO PASIVO

Con respecto al sujeto pasivo o sujeto por antonomasia de la imposición, debemos distinguir según se trate de prestación personal o de transportes.

A) *Sujeto pasivo de la prestación personal.*

Lo serán todos los residentes varones (53). Es decir, de las dos categorías de habitantes, de un término municipal que la Ley distingue: residentes y transeúntes, todos los primeros, varones, independientemente de su condición de cabezas de familias, vecinos o domiciliados, vienen obligados, quedando exentas todas las mujeres, de acuerdo con el criterio tradicional que veíamos.

Un problema se podría plantear con respecto a los extranjeros de los que la Ley no dice nada; nosotros creemos que independientemente de tal condición, siempre que tengan la cualidad de residentes vienen obligados, ya que deben de estar sometidos a las mismas cargas que los nacionales, puesto que en general, se benefician igual que éstos de los servicios y actividades del Municipio.

El principio general de que todos los residentes vienen obligados, sufre numerosas excepciones, —aparte de la general respecto a las mujeres—, que señala el artículo 565 y que podemos clasificar de la siguiente manera:

a) Por incapacidad física (real o presunta):

- 1) Menores de 18 años.
- 2) Mayores de 55 años (54).
- 3) Los mayores de 18 y menores de 55 años imposibilitados físicamente.

(53) Art. 565 Ley de Régimen Local.

(54) Como se ve se mantiene la edad de 18 años del Estatuto y del Real Decreto de 1848 y se fija como máxima la de 55, intermedia entre los 50 y 60 años sobre los que oscilaba la Legislación tradicional.

- b) Por razón de la función que desempeñan:
 - 1) Las autoridades civiles y militares (55)
 - 2) Los maestros de instrucción primaria.
 - 3) Los militares y marinos mientras permanezcan en filas.
- c) Por respeto a la religión católica.
 - 1) Los clérigos y religiosos del culto católico.
- d) Por motivos de seguridad pública:
 - 1) Los reclusos en establecimientos penitenciarios.

Toda exención supone una excepción al principio fundamental del impuesto: el de la generalidad, y por lo tanto debe huírse de ellas y evitarlas en lo posible. Por ello, y al darse a la prestación personal y de transportes, en la Ley de Régimen Local, el carácter redimible, como consecuencia de su calificación de impuesto, no encontramos justificadas muchas de las exenciones antes citadas. Si la finalidad de la prestación personal y de transportes en el régimen local actual, es la obtención de un dinero, no deben muchas de las personas que según la Ley están exentas, escapar de tal obligación, debiendo entregar en dinero el valor de la misma, ya que lo contrario supone infringir el principio de justicia distributiva fundamental en la imposición. Solamente cuando algunos de los exceptuados demostrase además pobreza, deberían no venir obligados.

Por otra parte la Legislación actual no exime, como hacía la tradicional a los indigentes, lo cual es injusto si se piensa que dichos individuos precisan de su trabajo personal íntegramente para el sustento suyo y el de su familia, viéndose privados de lo imprescindible para sus necesidades vitales los días en que deben satisfacer la prestación; para evitar esto los Ayuntamientos y Entidades Locales menores suelen exigir tan sólo una o dos horas al día, después de la terminación del acostumbrado trabajo individual, en vez de hacerlo por días enteros.

Con respecto al sujeto pasivo de la prestación personal nos queda por tratar lo relativo a la posible obligación por

(55) El determinar quien tiene la consideración de autoridad también puede plantear serias dudas y problemas.

parte de la Administración, de asegurar contra accidentes de trabajo a quienes la prestan. A este respecto, es indiscutible que por tratarse de un impuesto y no de una relación de servicios, y por lo tanto de contribuyentes y no asalariados, no siéndoles aplicable la legislación laboral, no existe en puros principios, tal obligación, y así vemos cómo en la Ley de Régimen Local nada se dice. Sin embargo no estaría de más, que los Ayuntamientos y Juntas vecinales asegurasen a quienes prestan la prestación personal, contra posibles riesgos con ocasión del trabajo objeto de la misma (56).

B) Sujeto pasivo de la prestación de transportes.

Esta prestación que fué regulada, según vimos, como impuesto por el Real Decreto de 6 de marzo de 1928, que modificó en este punto al Estatuto, en la legislación vigente ha sido extendida considerablemente la obligación de prestarla, ya que comprende a las Sociedades y empresas, excluidas en la legislación anterior. Dice el artículo 567 de la Ley: «La obligación de la prestación de transportes alcanzará:

a) A las personas residentes en el término municipal que sean dueñas de ganado menor y mayor de tiro y carga y de carros y vehículos mecánicos de transportes de acarreo;

b) A las empresas, sociedades y compañías, que sean dueñas de iguales elementos y tengan explotaciones agrícolas, mineras, industriales o comerciales en el término municipal, y

c) A los hacendados no residentes en el municipio dueños de ganados, carros y vehículos mecánicos que los utilicen en las explotaciones radicadas en el término, durante tres meses al año por lo menos».

Esta prestación no tiene, como sucede con la personal,

(56) De este mismo parecer es Gallego Burín, quien llega a sostener que sería de desear que expresamente en la Ley se recogiera tal obligación para Ayuntamientos y Juntas vecinales. V. obra cit., pág. 266.

La S. de 7 de julio de 1931 negó la condición de obrero a efectos de indemnización para efectos de trabajo, a quienes realizan la prestación personal.

y como con ella hacía la Ley de 30 de julio de 1904 y su Reglamento, excepción alguna, —el artículo 124 del Reglamento de Haciendas Locales, es en este punto terminante—.

En cuanto a la relación entre las dos clases de prestaciones, la Ley de 1950 admitía la posibilidad de que fueran simultáneas pero no compatibles, es decir, que una misma persona no podía venir obligada por ambas prestaciones, pero el texto refundido de 1955 varía tal criterio estableciendo el artículo 569: «las prestaciones personales y de transportes son compatibles entre sí, pudiendo ser aplicadas simultáneamente».

C) *Redención.*

Ambas prestaciones, como impuestos que son, y por lo tanto persiguiendo la obtención de recursos económicos, pueden ser redimibles en metálico, «al tipo del jornal medio de un bracero en la localidad según la estación o época del año en que la prestación se exija» (57), la personal, y la de transportes al tipo de las «cantidades del servicio en la localidad» (58). Dice el comentarista MARQUES, que esta redención es lo que motiva que la Ley la conceptúe como impuesto, nosotros diríamos que es precisamente lo contrario, que si se piensa se verá que es cosa completamente distinta. Según el criterio de la Ley los exentos no tienen porque redimir, contra cuyo precepto ya nos manifestamos.

VII.—FINES

Como se sabe, uno de los principios generales de la imposición es la no adscripción a fines específicos de los recursos obtenidos mediante la misma. El fin de impuesto es cubrir los gastos públicos que a su vez vienen motivados por

(57) Artículo 566.

(58) Art. 568, núm. 2.

las necesidades de tal carácter, pero no tiene normalmente determinado un fin concreto, sino que es discrecional de la Administración el aplicarlos a una u otra necesidad.

Sin embargo, tratándose de la prestación personal y de transportes no sucede así, sino que tiene forzosamente que ser destinada a unos fines concretos que la Ley señala. Estos fines de acuerdo con el artículo 564 son:

- a) Apertura, reconstrucción, conservación y limpieza de vías públicas, urbanas y rurales;
- b) Construcción, conservación y mejora de fuentes y abrevaderos, y
- c) Fomento y construcción de obras públicas a cargos de las Entidades municipales.

Toda prestación para fines distintos de los señalados en el citado artículo hay que considerarla ilegal. El impuesto, como limitación que es de la propiedad individual, única y exclusivamente obliga en la medida señalada por las leyes formales, aunque hay que tener presente que la fórmula del artículo 564 es lo suficientemente amplia como para poder comprender multiplicidad de fines.

Con respecto a las obras a que se destina la prestación personal y de transportes, normalmente tendrán que realizarse por gestión directa de la propia Administración, ya que la contratación sería prácticamente imposible (59).

VIII.—OBJETO, BASE Y TIPO

Se entiende por *objeto* de un impuesto «la materia, acto o hecho que la Ley establece como ocasión o motivo de obtener aquél»; la *base* sería «el valor, peso, extensión o capacidad aplicando a la cual el tipo de imposición fijado por la Ley se obtiene la cuota tributaria», y el *tipo* «el tanto por

(59) Sobre este punto puede consultar la obra citada de Gallego Burín, pág. 265-66.

ciento o cantidad fija que se ha de satisfacer por cada unidad de la base del tributo» (60).

Intentaremos, seguidamente, aplicar estos conceptos a la prestación personal y de transportes, estudiándolas separadamente.

A) *Objeto de la prestación personal.*

Resulta difícil encontrar el objeto de este impuesto, esto es, el hecho imponible o motivo con ocasión del cual se exige esta prestación. Pudiera considerarse como tal la necesidad de realizarse una de las obras comprendidas en el artículo 564 que veíamos en el epígrafe anterior, aunque en realidad esto es el fin del impuesto, que si bien, como ya decimos, en general no tiene un fin concreto y determinado, aquí sí tiene predeterminado su destino. No nos queda como objeto de este impuesto más que el hecho de la residencia sin más. Todo residente por el *hecho* de serlo, con las solas excepciones más arriba examinadas, viene obligado a satisfacer esta prestación.

A') *Objeto de la prestación de transportes.*

Respecto a esto se puede decir algo análogo a lo anterior, sólo que aquí al hecho de la residencia hay que añadir para la persona individual el hecho de ser dueño de los medios de transporte que constituyen la base de este impuesto, aunque no sea residente, siempre que se utilicen en el término municipal durante tres meses al año por lo menos, y para la persona jurídica, el hecho de realizar explotaciones agrícolas, mineras, industriales y comerciales en el término municipal.

B) *Base de la prestación personal.*

No se distingue del objeto, en este caso, por tratarse, según vimos, de un impuesto fijo. En general al objeto y

(60) V. Alvarez de Cienfuegos, obra cit., pág. 186.

la base, como dice ALVAREZ DE CIENFUEGOS (61), son dos conceptos semejantes, no existiendo entre ellos más diferencia que la de que el uno es genérico y el otro específico.

B') Base de la prestación de transportes.

Será el número de cabezas de ganado de tiro y cargo, carros y vehículos mecánicos de transporte y acarreo.

C) Tipo de la prestación personal.

No podrá exceder de 15 días al año, ni de tres consecutivos (62). Tratándose de Entidades Locales Menores no podrá ser superior a 8 días al año (63), y aunque la Ley no lo dice hay que entender que no podrán ser más de tres días consecutivos. Ahora bien, si el Ayuntamiento al cual pertenece la Entidad Local Menor, no tuviera establecida la prestación personal, podrá ser utilizada por ésta durante el plazo máximo de quince días (64).

C') Tipo de la prestación de transportes.

a) Ganado y carros: no podrá exceder de diez días al año ni de dos consecutivos (65). En las Entidades Locales Menores no excederá de cuatro días al año (66); y aunque la Ley no lo dice, hay que entender, lo mismo que hicimos con la prestación personal, que no podrán ser nunca más de dos los días consecutivos.

b) Vehículos mecánicos: no excederá de cinco días al año, no pudiendo ser ninguno consecutivo (67). Las Entida-

(61) Obra cit., pág. 186.

(62) Art. 566 Ley de Régimen Local.

(63) Art. 430, núm. 3.

(64) Art. 430, núm. 3.

(65) Art. 568, núm. 1.

(66) Art. 430, núm. 3.

(67) Art. 568, núm. 1.

des Locales Menores podrán establecerlas como máximo durante tres días (68), entendiendo también que no podrá ser ninguno consecutivo.

Al hablar de la prestación personal en las Entidades Locales Menores veíamos que si el Ayuntamiento no la tenía establecida, podían aquéllas ampliar el plazo hasta el permitido a éstos, pero nada se dice respecto a la de transportes, aunque no hay inconveniente, por analogía, en aplicar el mismo criterio. Incluso de la misma redacción del número 3º del artículo 430, se desprende tal interpretación ya que se usa el término prestación personal en un sentido amplio, comprendiendo toda clase de prestación.

Hay que entender, en lo que se refiere a la prestación de transportes, con la Ley de 30 de julio de 1904, que el máximo de días es por caballería o vehículo, no por todas las que tenga un contribuyente.

Como se ve, el tiempo de duración es diferente según la clase de prestación, cosa que no sucedía en la legislación anterior, siendo el criterio legal actual, criticado por los comentaristas de la Ley de Régimen Local, por ejemplo, el ya citado Marqués, que considera más lógico el anterior, ya que los trabajos necesitan ordinariamente el empleo combinado y simultáneo del esfuerzo físico y de elementos: carros, caballerías. Sentimos, no estar tampoco en este punto de acuerdo con el autor mencionado, ya que si es indudable lo que dice de la necesidad conjunta de ambas prestaciones, hay que tener presente que el criterio para fijar el tiempo de las mismas es distinto, o en otros términos, la base es distinta según vimos. El tiempo de la prestación personal se fija por contribuyente, es el mismo para todo residente, independientemente de otras circunstancias, a diferencia de la de transportes en la cual el plazo se fija, no por contribuyente, sino por cabeza de ganado o vehículo, de tal forma que un individuo que tenga tres carros, pongamos por caso, vendrá obligado a prestarlos por un plazo de 30 días, mientras que su prestación personal sólo sería de 15 días, de tal forma que se puede,

(68) Art. 430, núm. 3.

perfectamente, lograr un empleo conjunto y combinado de trabajo y materiales.

Al ser, como ya dijimos, en el texto refundido de la Ley de Régimen Local, compatibles las dos prestaciones permite el artículo 569, número 2, que «los obligados a la de transportes, podrán realizar la personal, con sus mismos ganados, carros o vehículos cuando se diera la simultaneidad autorizada», con lo que se consigue que los carros, ganados y vehículos no sean utilizados por personal ajeno a su dueño, que pudiera hacer un mal uso de ellos, con deterioro de los mismos.

Por último, para acabar este apartado hemos de recordar lo mandado en la Circular de 15 de octubre de 1951, luego reproducido en el artículo 125 del Reglamento de Haciendas Locales: «para fijar los períodos de esta prestación los Ayuntamientos procurarán que no coincidan con las épocas de sementara o recolección», que no hace más que recoger uno de los principios administrativos de la imposición formulados por ADAM SMITH: el que «Todo impuesto debe percibirse en la época y del modo que cause la menor molestia al contribuyente».

IX.—MODALIDADES ESPECIALES DE ESTE INGRESO

El artículo 571 de la Ley de Régimen Local establece la posibilidad de que las Entidades locales, a las que en general se les permite establecer este ingreso (Municipios menores de 10.000 habitantes y Entidades locales menores), puedan utilizarlo sin sujetarse a las normas generales, «siempre que respondan a formas tradicionales admitidas en la localidad».

Para acogerse a estas modalidades es necesario un procedimiento especial a fin de ser aprobadas por la superioridad que es como sigue:

- 1.º Justificación por las Entidades interesadas.
- 2.º Informe del Servicio de Inspección y Asesoramiento.
- 3.º Aprobación por el Gobernador Civil.

Una vez obtenida esta aprobación, la Ordenanza fiscal,

necesaria en toda exacción, seguirá el trámite normal previsto en la Ley.

Supone, este precepto de la Ley, el reconocimiento de las modalidades especiales por las que tradicionalmente se rigiese la prestación personal y de transportes. Hemos visto como tal ingreso responde a una costumbre tradicional de los pueblos, que el legislador actual no tiene ningún interés en desconocer. La Ley de Régimen Local a través de todo su articulado, tiene buen cuidado en respetar aquellas características peculiares de los distintos lugares, y en este supuesto con mucha más razón, ya que es necesario que las Haciendas locales se adapten lo más exactamente posible a la realidad económica del lugar.

X.—CONSECUENCIAS DE LA CONSIDERACION DE IMPUESTO

Podemos señalar entre otras las siguientes:

1.º Necesidad de formarse, como para toda exacción, una Ordenanza siguiendo los trámites señalados en el artículo 717 y ss. de la Ley de Régimen Local, exigiéndose además un padrón contributivo.

2.º El lugar de encuadramiento en la Ley, es el libro relativo a las Haciendas Locales (L. IV)^A y no en la policía urbana o rural como algún autor señala.

3.º En el Presupuesto, en el estado de gastos debe figurar la cantidad que se considera necesaria para realizar las obras a que se destinan las prestaciones, y en el de ingresos el importe o valor que se supone equivalen las prestaciones. Esto dadas las características especiales de este ingreso, puede dar lugar a dificultades contables (69).

4.º Consecuencias jurisdiccionales. Punto éste que tiene gran importancia. Al ser impuesto, todas las cuestiones jurisdiccionales que respecto a él se plantean, lo serán ante el tribunal económico-administrativo provincial. Contra las

(69) Para ampliación de este punto V. la obra cit. de Gallego Burín, página 261 y siguientes.

multas impuestas a tenor del artículo 570 de la Ley de Régimen Local (70), no se podrá hacer uso del recurso de alzada del artículo 385, sino solamente de acuerdo con el artículo 126 del Reglamento de Haciendas locales, recurso en vía económico-administrativa, quedando como potestativa la utilización de un recurso previo de reposición conforme el artículo 380 de la Ley de Régimen Local.

A este respecto nos sirve para confirmar lo anteriormente dicho, la resolución dada por el Real Decreto de 15 de agosto de 1927, a una cuestión de competencia entre el Delegado de Hacienda de Burgos y el Juez de Instrucción de Villarcayo, (el Estatuto municipal establecía contra las multas impuestas por los Ayuntamientos recurso ante la autoridad judicial en vez, como hace la actual Ley, ante el Gobernador Civil, por lo que los supuestos son análogos), con motivo de un recurso de alzada interpuesto por un vecino (de Espinosa de los Monteros) contra un acuerdo del Alcalde por el que se condenó al recurrente al pago de una multa por falta de prestación impuesta obligatoriamente, considerando el citado Real Decreto competente para conocer del recurso de alzada, al **Tribunal económico** administrativo y no al Juez de Instrucción, ya que si todas las cuestiones relativas a los impuestos, y las prestaciones personales y de transportes lo son, conocerá de ellas aquel organismo, los recursos contra multas como consecuencia de la falta de prestación, también serán de su conocimiento en virtud del principio de que «lo accesorio sigue a lo principal», como aducía el repetido Real Decreto (71).

Hoy día como decimos más arriba, no hay problema alguno, ya que los preceptos legales son terminantes y claros.

JUAN LUIS DE LA VALLINA VELARDE

PROF. A. DE DERECHO ADMINISTRATIVO
SECRETARIO DE ADMINISTRACION LOCAL DE 1.ª CATEGORIA

(70) Art. 570 Ley de Régimen Local. «La falta de concurrencia a las prestaciones sin la previa redención, obligará al pago del importe de ésta, más una multa de igual cuantía, exaccionándose ambos conceptos por vía de apremio administrativo».

(71) Cit. por Barros «D. Local de España», Madrid 1950, pág. 690.