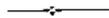


POLITICA TRIBUTARIA MUNICIPAL DEL PAÍS VASCO

POR

D. VÍCTOR ARTOLA



SUMARIO: 1.º Justificación del tema.-2.º ¿Existe en el País Vasco un problema de haciendas locales?

A). **Los necesidades de los Ayuntamientos:** 3.º Pueblos rurales e intermedios.—4.º Las capitales. La progresión en los gastos municipales. Necesidad de un estatuto municipal.-5.º Distinción y régimen propio de los pequeños y grandes municipios.

B). **Los recursos de los Ayuntamientos:** 6.º *Los consumos*. Importancia de este impuesto. Su introducción en el país Vasco.-7.º Por qué debe mantenerse en él. Censuras que se le dirigen. ¿Es impopular en este territorio?—8.º Enseñanzas de la supresión en el no aforado.-9.º Mejoras posibles —10.º *El repartimiento*. Reparto fogueral guipuzcoano: sus vicisitudes y reformas que reclama.— II. El repartimiento de la ley municipal: sus vicisitudes y estado presente; referencia al proyecto de exacciones municipales.- 12. *Los recargos* sobre las contribuciones directas. Su extensión en el País Vasco: conveniencia de ampliar los límites actuales e inconvenientes que deben salvarse.-13. Necesidad del recargo sobre utilidades; fórmula del proyecto de exacciones municipales.-14. Recursos que las Diputaciones pudieran ceder a los Ayuntamientos: impuestos sobre *apuestas, espectáculos y patentes*.- 15. *Las tasas* y los impuestos. Servicios municipales. - 16. Contribuciones especiales de *plus valía* y de *mejora*.- 17. *Impuesto sobre solares* sin edificar- 18. Beneficios de *ensanche*. - 19. Urgencia de que las Diputaciones de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya dicten un reglamento de exacciones municipales, a ser posible, común a las tres provincias. Oportunidad del presente momento para elaborarlo.-20. Bases generales para el Reglamento.

1.º La amplitud del tema «Política tributaria del país vasco» y la imposibilidad de tratarlo con algún provecho en sus distintos aspectos (1) en el corto tiempo de que disponemos, me han impulsado a limitar su campo, concretándolo a uno solo de ellos, entre los que me he permitido optar por el de la «política tributaria municipal».

Ha sido parte para determinar esta elección—prescindiendo de inclinaciones personales—la existencia en la vida de nuestros Ayuntamientos de una situación que reclama remedio, de un problema que hasta ahora ha sido objeto de injustificado olvido, pues en realidad el estudio de las haciendas locales vascas está aún por hacer.

De otro lado me movió la consideración de que siendo la finalidad del Congreso de Estudios Vascos eminentemente práctica, contituiría un acierto más de esta asamblea señalar el primer paso, recoger la cuestión y esbozar soluciones a los organismos que asumen la dirección administrativa del país.

La importancia del tema es capital. Entre la vida del Estado o de la región y la de los municipios que los integran existe una trabazón íntima e indisoluble, por la que el buen funcionamiento de aquellos organismos superiores depende de la existencia sana y floreciente de los pueblos.

Dispongámonos, pues, a abordar el problema tomándole de la realidad misma, no con teorizaciones estériles, sitio con el sentido práctico que distinguía a nuestros mayores.

2.º Lo primero que se ocurre preguntar es si realmente existe en el País vasco un problema de haciendas locales.

La cuestión de las haciendas locales es universal. En todas partes se presenta con los mismos caracteres de lucha, entre el sistema tributario municipal y el del Estado (aquí las Diputaciones); no por incompatibilidad de principios, sino por colisión de intereses, que se produce al buscar ambos la riqueza individual en sus varias manifestaciones.

No se presenta aquí el problema como en el resto de España, de donde nos llegan constantes clamores de los Ayuntamientos, sometidos a un régimen insostenible. Parece como si el legislador ha tenido empeño en empeorar más aún el sistema de tribuciones locales de la ley municipal, que ya al siguiente año de su promulgación se declaraba oficialmente ineficaz y necesitado de reforma (2). Se empezó con la política de desgravaciones, exonerando del impuesto de consumos especies que, como las harinas y los vinos (3), producían excelentes rendimientos a las cajas municipales, pero no se las dotó de sustitutos positivamente remuneradores. Esta política perturbo grandemente las

(1) Primero, política tributaria del País Vasco en sus relaciones con el Estado, o sea el régimen de conciertos económico; segundo, en la organización interna del sistema rentístico de las Diputaciones vascongadas y en las relaciones de éstas, últimas entre sí; y tercero, con respecto a los Ayuntamientos.

(2) R. O. de 3 de Agosto de 1878

(3) Leyes de 19 de Julio de 1904 y 3 de Agosto de 1907.

haciendas municipales y trajo detrás de sí la ley de supresión de consumos de 12 de Junio de 1911, que acabo de desbaratarlas.

En el País Vasco hemos sido más cautos y, por razones que luego recordaré, en tésis general nuestros Ayuntamientos no han pensado en crearse mayores conflictos con una sustitución del impuesto de consumos de ventajas harto problemáticas. Veamos cómo se presenta en ellos la cuestión tributaria.

3.º Para cerciorarnos de que aunque en otra forma menos grave, también existe en las provincias vascongadas un problema de haciendas locales, basta que nos asomemos a los presupuestos de los Ayuntamientos, en los que se refleja exactamente toda la vida municipal.

En los pueblos rurales, en las aldeas, tan abundantes en este país y tan dignas de atención, los consumos rinden poco y aparte del ingreso que representan, sólo cuentan con la pobreza de algunas láminas, propios y montes, resto de su antiguo patrimonio, que la desamortización malbarató sin provecho alguno, según lo reconocen escritores tan poco sospechosos como Costa, Azcárate, Piernas Hurtado, Royo Villanova (1) y hasta el mismo Gobierno en una reciente disposición (2).

De aquí resultan los presupuestos misérrimos, concretados casi exclusivamente a cubrir las atenciones de primera enseñanza y a sostener empleados irrisoriamente retribuidos, a quienes por consiguiente no puede exigirse competencia ni responsabilidad; las comodidades y servicios más elementales faltan, la vida se estanca y la consecuencia obligada de todo ello es la emigración del labrador al pueblo industrial próximo, a la ciudad, al extranjero, la falta de brazos para cultivar la tierra, la depreciación del suelo y del caserío, la ausencia de estímulo en el propietario para construir otros nuevos o mejorar sus condiciones de habitabilidad o de explotación, y la pérdida del carácter local, que es preciso defender, pues es en la aldea donde se conservan las mayores energías de la raza y son sus moradores los legítimos representantes de ella con más títulos que nosotros los habitantes de la ciudad.

Si pasamos a otro tipo o zona de municipios, los de dos o tres mil habitantes en adelante, advertimos que las necesidades crecen en progresión geométrica, los servicios y el personal van en aumento, se recargan los consumos, se realizan obras por empréstito (de urbanización e higiene, escuelas, etc.); y no es lo malo que el pasivo aumente, sino que los recursos ordinarios no consienten amortizarlo sino muy lentamente, y de aquí nace una pesada carga que grava

(1) Conferencias pronunciadas en el Ateneo de Madrid, sobre el tema de las Haciendas locales después de la supresión del impuesto de consumos (Mayo de 1915), por los señores Giménez Soler, Sans Buigas, Royo Villanova y Rodríguez, p. 89.

(2) Preámbulo del R. D. de 31 de Diciembre de 1917 y exposición de motivos del Proyecto de ley regulando las exacciones municipales, presentado a las Cortes por el señor Ministro de Hacienda. («Gaceta», del 31 de Julio último).

el presupuesto con cantidades anuales respetables, que suponen el 20, el 25, el 30 y hasta el 33 por ciento del mismo, impidiendo otras mejoras (1).

No afirmaré que pasen estos pueblos por una situación angustiosa, pero sí que se estancan también y no llenan la misión a que está llamada la vida municipal moderna, intensa y desbordante que se distingue por un desarrollo extraordinario de funciones y servicios que antes corrían a cargo del Estado, para los cuales son indispensables rentas proporcionadas.

4.º La misma ascensión de necesidades registramos en los pueblos cuyo presupuesto alcanza las 200.000, 500.000 y 700.000 pesetas, como Rentería, Begoña, Portugalete, Bermeo, Sestao, Ondarroa, Eibar, Tolosa, Irún y Baracaldo (2), hasta llegar a los grandes centros: Vitoria, San Sebastián, Bilbao, en los que el problema se presenta con aspectos especiales, según el género de vida de la población, la índole predominante de su riqueza y el proceso evolutivo que han seguido sus haciendas.

Así Bilbao, centro y corazón de la enorme actividad industrial de Vizcaya, no ha podido menos de responder al espíritu progresivo del medio ambiente: pero ese municipio que proporcionalmente será el que más riqueza encierre de todos los de España, ¡qué de dificultades no tiene que dominar cada año para cubrir su presupuesto de once millones y medio de pesetas, aún en estos tiempos de prosperidad desconocida! Y es que todas esas sociedades anónimas y comanditarias, que son otros tantos canales conductores de oro; todas esas entidades mercantiles e industriales, algunas de ellas poderosísimas, que se cobijan en Bilbao, que ostentan con orgullo el nombre de la villa y lo pasean por todo el mundo, que se aprovechan de los servicios municipales y si a mano viene determinan su aumento, que beneficia de la pública seguridad, de las obras del municipio, de su alumbrado, de su parque de incendios, etc., por una indebida delimitación tributaria, no contribuyen al erario concejil. Solo así puede darse en una misma localidad el extraño espectáculo de dos corporaciones paralelas, que en ella tienen el centro de su imposición, de presupuestos gemelos, de las cuales la una lleva vida exuberante y la otra de dificultades y luchas.

Si se trata de San Sebastián, contemplad su hacienda exausta y agotada por el esfuerzo que supone hacer surgir del suelo en cincuenta años, con sus solas energías, la ciudad hermosísima, y calculad la suma de millones en que

(1) Citaremos algunos datos que se refieren a Guipúzcoa: las cantidades consignadas en el presupuesto municipal para pago de intereses de obligaciones y amortización de empréstitos, con relación a la cifra total del presupuesto, llegan al 12 por ciento en Azpeitia, al 12 y $\frac{1}{2}$ en Rentería, al 14 y $\frac{1}{2}$ en Tolosa y Zumarraga, al 16 en Beasain, al 17 en Andoain, San Sebastián y Uribil, al 18 en Guetaria e Irún, al 19 y $\frac{1}{2}$ en Mondragón, al 20 en Alza y Eibar, al 25 y $\frac{1}{2}$ en Hernani, al 26 en Elgoibar y Vergara, al 27 en Cestona, al 31 en Ezquioga y Zarauz, al 33 y $\frac{1}{5}$ en Oñate y al 33 y $\frac{1}{3}$ en Zumaya.

(2) Rentería, 221.551; Bermeo, 281.223; Begoña, 282.065; Portugalete, 298.507; Sestao, 316.123; Ondarroa, 452.426; Eibar, 436.604; Tolosa, 554.756; Irún, 564.381; Baracaldo, 729.623. Todos en el ejercicio corriente.

ha aumentado el valor de la propiedad a consecuencia de las obras de ensanche y allí todo es ensanche y por las constantes mejoras y embellecimientos sin que haya contribuido con ningún gravamen extraordinario al Tesoro local, puesto que ni siquiera se percibe el 4 por 100 por beneficios de ensanche, limitados en San Sebastián a la cesión del impuesto territorial consentida por la Diputación para un término de 25 años (1). La explotación del turismo veraniego ha empujado constantemente a la ciudad por la vía de los gastos, inevitables si se la quiere mantener a la misma altura en sus servicios y ornato; pero la labor municipal, dirigida a fomentar los intereses propios de Donostia, aunque agravada con la equivocada práctica de alimentar el presupuesto ordinario con ingresos extraordinarios (venta de terrenos del ensanche y empréstitos), se traduce hoy en una deuda de 18 millones y en el aumento del presupuesto, que en el año económico de 187-78 era de 572.716,16 pesetas a 4.073.024,087 pesetas en 1917, o sea un promedio anual de elevación de 87.507,71 pesetas en cuarenta años.

En escala más modesta, también Vitoria ha seguido análoga marcha ascensional. Su presupuesto ascendía en 1916 a 1.643.952,07 pesetas.

Es verdad que la progresión de los gastos públicos es un fenómeno incesante, no sólo en los Estados, por razón de los armamentos, sino también en los municipios, en forma todavía más rápida. Las estadísticas acusan resultados parecidos en todos países civilizados (2). La mejor política, en efecto, no es la que reduce los gastos a proporciones mínimas; porque si al sobrepasar la potencialidad económica del país se arriesga agotar la riqueza pública, y con ella las fuentes de renta, el excesivo respeto a la fortuna de los contribuyentes, por el contrario, puede ser causa de retraso. Hoy nadie sostiene ya la concepción, individualista y burguesa en demasía de que todo gasto público es un mal. Como decía Prat de la Riba, la civilización es cara, los servicios públicos muy costosos, y la cuantía del impuesto señala generalmente el grado de adelanto de un pueblo (3).

Pero volviendo a nuestra capital, es lo cierto que sus haciendas están pasando por una situación difícil. A pesar de los remiendos que se les ponen todos los años, sutilizando y quintaesenciando conceptos de imposición, el mal se hace crónico y como los Ayuntamientos vascongados no saben a punto fijo qué recursos pueden utilizar, ni el contribuyente cuáles pueden serle exigidos: como en esta importante materia, a pesar de ser eminentemente reglada, vivimos en la impresión, en la incertidumbre, entre las leyes generales que los tribunales de lo contencioso se empeñan en aplicar y las facultades e

(1) La concesión data de 1895.

(2) En Francia, los gastos de los 36.225 municipios se elevaban a 140 millones en 1836 y a 1.031 millones en 1912. París gastaba en 1801 doce millones de francos y 480 en 1914. En Italia, los gastos de los municipios en 1871 importaban 186 millones de liras y 960 en 1912. La ciudad de Turín, que en 1797 gastaba 547.330 liras, gastó en 1915 48.900.090 (Flora: «Manual de ciencia de la Hacienda», trad. de Víctor Paret, 1918, tomo I, p.61).

(3) «La actividad provincial». Memoria leída en la Diputación de Barcelona el año 1910, pag.148.

independencia económica, que las Diputaciones defienden con mucha razón, de todo este conjunto de causas ha nacido-preciso es reconocerlo-una cierta nerviosidad en las relaciones entre los Ayuntamientos de las tres capitales y las Diputaciones respectivas.

Esa prevención recíproca es un serio obstáculo para que las aspiraciones del país en orden a una mayor autonomía puedan prosperar. Es menester también que desaparezca, para que las Diputaciones y Ayuntamientos, en perfecta compenetración, se preparen a la dura batalla de 1926, con motivo de la renovación del concierto económico.

¿Cómo lograrlo? El remedio está, en que las Diputaciones, como luego indicaré, puestas de acuerdo, fijen con toda urgencia, el estatuto tributario municipal, estudien inmediatamente un reglamento de exacciones municipales, en el que los Ayuntamientos todos, pero más en especial los grandes, encuentren los recursos necesarios a su desenvolvimiento; que, puesto que tienen acreditada su capacidad para administrar sus propios intereses, las Diputaciones les ofrezcan una mesa bien provista, de la que escojan los medios que estimen más apropiados a su economía. ¿Que inconveniente hay en ello? Ni a las Diputaciones está asignada la calidad de tutoras del contribuyente, ni pueden tampoco extremar sobre los Ayuntamientos una tutela económica excesiva, que supone incapacidad del que la sufre, que las modernas tendencias descentralizadoras rechazan (1) y que no ha existido en nuestra historia foral. No se olvide que las facultades de censura y aprobación de los presupuestos y cuentas municipales, que parecen piedras angulares del desmedrado régimen de autonomía que vivimos, no son un resto de instituciones del pueblo vasco, sino que datan sólo de la decadencia del gobierno foral (2).

Si el contribuyente, cada vez mejor organizado, se queja de los tributos que, dentro de ciertos límites amplios, le imponga el Ayuntamiento, asunto es a zanjar entre uno y otro, que a las Diputaciones no afecta.

Como se vé, la cuestión tributaria es una cuestión de «autonomía municipal», o vice-versa, si se prefiere; autonomía que en parte alguna quizá tenga los precedentes que en esta tierra, cuyas primitivas organizaciones nacieron precisamente de la asociación de los pueblos en Juntas generales, para gobernar los intereses comunes (3).

5.º Por otra parte, no es posible desconocer que el problema tributario no se presenta con los mismos caracteres en la ciudad y en la aldea. Las necesidades de ésta pueden cubrirse con recursos que para el presupuesto de la primera son una gota de agua, y tal impuesto que en el municipio grande puede tener adecuada aplicación, resultará inservible o demasiado gravoso en el pueblo rural. No admiten parangón las preocupaciones económicas de un

(1) Royo Villanova: «La descentralización y el regionalismo» (1900), p. 26.

(2) R. O. de 12 de Septiembre de 1853.

(3) Sobre las amplias facultades de los Ayuntamientos navarros en materia de impuestos véase Oroz: «Legislación administrativa de Navarra», tomo I (1917). págs. 447 y 492.

Ayuntamiento de doscientos habitantes con las de Bilbao, que tiene ante sí el magno problema del abastecimiento de aguas, o con las de San Sebastián, que acaba de aumentar su deuda en tres millones para completar el mismo servicio y que pronto se verá obligado a acometer la corta del Urumea, a fin de dar mayores amplitudes al ensanche de la ciudad.

La distinción de municipios urbanos y rurales, con el diferente régimen económico que lleva consigo, es por tanto una exigencia de la realidad, algo que da la naturaleza, sin que en materia alguna pueda estimarse como incapacidad de los Ayuntamientos de corto vecindario, ni mucho menos como algo depresivo. Prueba de ello es que esta diferenciación se halla generalizada en las organizaciones locales extranjeras, particularmente en la Gran Bretaña, que en punto a libertades municipales se ha citado siempre como modelo (1), y hasta en la misma Francia, el país uniformista por antonomasia, París y Lyon disponen de regímenes especiales y los recargos autorizados sobre las contribuciones directas varían en cuantía según la importancia de la población.

¿Será preciso recordar las unánimes censuras que la ley municipal ha merecido de los escritores, por establecer un solo patrón y tipo de municipio, entre los 3.000 y 12.000 habitantes, «cortando—como dice el señor Sanchez de Toca—una vestidura legal con ajustes de poco más o menos, que ha de llevar el campesino lo mismo que el ciudadano de las grandes metrópolis?» A 8.000 municipios les viene ese molde legal muy ancho y para las ciudades que pasan de 12.000 habitantes les resulta, por el contrario, muy estrecho (2).

6.º Examinadas, aunque a la ligera, las necesidades de nuestros Ayuntamientos, veamos qué política pudiera seguirse en cada uno de los ingresos más principales y con qué recursos, reformados o nuevos, pueden resolverse las dificultades económicas de los municipios de una y otra clase.

Empecemos por pasar revista a los *ingresos*, en el actual sistema de organización de las haciendas locales.

Todo el armazón de los presupuestos de ingresos en las provincias vascongadas descansa sobre la base del *impuesto de consumos*.

Su importancia, por más que de nadie es desconocida, se deduce de los datos siguientes, que corresponden al ejercicio de 1918.

En los 8.180.101,65 pesetas que importan los presupuestos municipales de Guipúzcoa, supone este ingreso (4.122.221,51 pesetas) más del 51 por 100; pero si de aquella suma deducimos el presupuesto de San Sebastián, que por sí solo se eleva este año a 4.001.560,17 pesetas, además de que, como en Bilbao, proporcionalmente se recauda por consumos mucho menos que en los pueblos (1.602.442,00 pesetas), el porcentaje se eleva al 61 y $\frac{1}{2}$, por 100. En Vizcaya suman los presupuestos municipales 17.105.922,21 pesetas y el ingreso calculado por consumos 6.226.153,20 pesetas, o sea más del 36 por 100; y deduciendo tam-

(1) Posada: «El régimen municipal de la ciudad moderna» (1916), págs. 83-85.

(2) Sanchez de Toca: «Regionalismo, municipalismo y centralización» (1907), págs. XXVIII y 91-94.

bién los 11.519.649,06 pesetas del presupuesto de Bilbao (consumos 1.742.017,15), la proporción sube al 80 por 100.

Si de las totalizaciones descendemos al detalle, observaremos que en algunos presupuestos municipales de Vizcaya y Guipúzcoa, sobre todo en la primera, los consumos constituyen el 80, el 90, el 95, el 98 por 100 de los ingresos, y aún conocemos Ayuntamientos en que forman la totalidad de ellos.

También en los presupuestos provinciales entran en fuerte proporción: En Álava (1917) por el 16 por 100 sobre 2.794.540,35 pesetas; en Vizcaya (1918) por el 22 por 100 sobre 13.481.556,77 pesetas; y en Guipúzcoa (1918) por el 40 y $\frac{1}{2}$ por 100 sobre 6.760.370,49 pesetas.

La introducción en el país vasco, con cierta generalidad, del impuesto de consumos, como en los principales Estados de Europa, data del siglo xvii, por concesión de los monarcas que, a cambio de ciertos servicios pecuniarios o donativos que solicitaban de las provincias vascas, otorgaban el derecho a gravar determinados artículos (1).

Las «sisas» marcan la decadencia o más bien la evolución del régimen tributario antiguo, el abandono gradual de las contribuciones autóctonas vascas que venían aplicándose desde épocas anteriores de nuestra historia. Como de exacción más suave, de pago insensible y gran productividad, sedujeron enseguida a nuestros antepasados, y más señaladamente en Guipúzcoa se observa desde el citado siglo xvii la tendencia de sustituir el repartimiento fogueral, de inmemorial abolengo, por los derechos o sisas. En el Suplemento de los Fueros de Guipúzcoa de 1758 (2) encontramos registrado este proceso.

7.º No es esta la ocasión de someter a análisis el impuesto de consumos, de impugnarlo ni de propugnarlo. Ya dije antes que debemos estudiar la situación tributaria de los Ayuntamientos vascos con un criterio esencialmente práctico y, hoy por hoy, por la importancia de su rendimiento, por lo arraigado que se halla en las costumbres administrativas del país y por la dificultad de sustituirlo por otra tributación que *en la realidad*— no en el papel, como ha ocurrido en territorio común con la ley de 12 de Junio de 1911 — produzca a los municipios lo que el impuesto de consumos, sin perturbar ni poner en peligro sus haciendas, no es posible pensar en plantear la cuestión de la supresión.

En la teoría, se hace difícil defender los consumos. Turgot dijo, y se ha repetido mucho, que es un impuesto progresivo al revés o sea no proporcional a los medios de fortuna de cada contribuyente, sino a las necesidades del mismo; porque la presunción, defendida por Adam Smith, de que el gasto que se grava guarda relación con la renta, no es exacta ni cualitativa ni cuantitativamente. El proletario se vé obligado a invertir en su sustento y el de su familia un tanto por ciento de sus ingresos muy superior al que esas atenciones representan para el capitalista, y por consiguiente la base de imposición es mayor. Por eso la escuela socialista combate fieramente este impuesto,

(1) Gorosabel: «Noticia de las cosas memorables de Guipúzcoa», tomo II, p. 208.

(2) Tit. IX, cap. único.

en el que vé resucitado el de *capitación*, y Lassalle, en su programa obrero de 1863, exclamaba : «La suma de todos los impuestos indirectos, en lugar de gravar a los individuos en proporción de su capital y de sus rentas, es pagada en su mayor parte por la gente sin medios, por las clases más pobres de la nación».

Sin desconocer la dosis de razón que existe en tales argumentos, tenemos sin embargo enfrente de ellos el hecho casi universal de la mayor parte de las naciones más adelantadas y aún las más democráticas, que mantienen el impuesto de consumos como complementario de las tributaciones directas y como sostén de las haciendas locales.

Los hechos, por otra parte, no imponen, ni mucho menos, en el País Vasco el tema, de la supresión de los consumos. Su impopularidad, tópico de los más socorridos, es frase vacía de sentido si trata de aplicarse a nuestras provincias, en las que no existe realmente un movimiento de opinión en el sentido de suprimirlos. La tentativa de la junta municipal de Bilbao en 1917, de sustituir el impuesto de consumos por el repartimiento vecinal, no pasa de hecho aislado, de un generoso idealismo, condenado de antemano al fracaso.

De pocas regiones puede decirse como de la vasca que el rendimiento del impuesto de consumos es un índice del bienestar general; pero no menos exacto es que los años en que, sobre todo en los municipios de vida industrial, se produce una crisis, la merma en consumos es considerable y se hace difícil de momento llenar esa laguna que desnivela el presupuesto. El mismo fenómeno se produce en Guipúzcoa, por la gran baja en la recaudación de vinos, los años en que la cosecha de sidra es abundante, pues aunque la dificultad fácilmente se solucionará con un pequeño impuesto a dicha bebida, en los Ayuntamientos, y sobre todo en las Juntas de Asociados, entre los cuales no suelen faltar cosecheros, se nota una tenaz oposición a gravar la sidra.

El impuesto de consumos no es impopular en el País Vasco, y si del resto de España no puede decirse lo mismo, es sobre todo *por el modo*, por las iniquidades cometidas, especialmente en el procedimiento de reparto en los pueblos rurales, uno de los instrumentos más odiosos del caciquismo. Débese también a las dos onerosísimas cargas que, por el mismo concepto de consumos, pesan aún sobre los pueblos que no son capitales de provincia y asimilados a ellas: el contingente provincial y el cupo del Tesoro, que hacen la imposición triple.

8.º Tengamos asimismo presentes las enseñanzas que nos ofrece la sustitución del impuesto en los Ayuntamientos de régimen general, obra de la citada ley. Las haciendas municipales en quiebra; los consumidores no tocan las ventajas que se esperaban, porque es cosa sabida que en las elevaciones como en las bajas en consumos el beneficio es para el intermedario; y la supresión no ha sido tal, por limitarse a cierto número de Ayuntamientos y porque, aunque con otro nombre, subsiste el impuesto de consumos sobre las bebidas espirituosas, espumosas y alcoholes, así como sobre las carnes. En una palabra los resultados han sido contraproducentes, y si mala era la hacienda organi-

zada por la ley municipal, pésima es la de la ley de 1911. Prueba de ello es que ya los Ayuntamientos mayores piden el restablecimiento de los consumos (1).

Lo peor en este orden de cosas es que, una vez emprendida la senda de la supresión, «acaso en ninguna cuestión tributaria es tan difícil desandar el camino recorrido, *aunque este fuera equivocado*», como indica la exposición de motivos del notable proyecto de ley sobre las exacciones municipales, presentado a las Cortes por el Ministro de Hacienda. Y en efecto, este proyecto, que representa el estudio más concienzudo y científico de la materia que se ha hecho en España y que tan alto pone el nombre de su autor el señor Flores de Lemus, no se atreve a retroceder y toma como punto de partida la ley de 1911, completándola y, desde luego, perfeccionándola, mediante la dotación a los municipios de recursos adecuados, de los que algo tendremos que decir, sobre todo (para los menores de 10.000 habitantes) un repartimiento que es modelo de técnica.

9.º Con todo, el mantener el impuesto de consumos en nuestros municipios no excluye, antes bien obliga a la mejora, de su régimen en algunos puntos concretos. Prescindiremos de la difícil cuestión del límite de la imposición, en que se descubre una manifiesta pugna entre la reciente doctrina de los tribunales contencioso-administrativos, que aplican el 25 por 100 del precio de la especie fijado por la ley municipal, y la situación de hecho, reveladora de que ese precepto no se cumple en la mayor parte de nuestros Ayuntamientos. Pero hay especies como las harinas, la carne, el aceite, el carbón y el jabón común, entre otras, en las que, por no concurrir las mismas razones morales que en el gravamen de las bebidas y artículos de lujo, el máximo de imposición debiera

(1) He aquí algunos párrafos entresacados de las conclusiones que la Asamblea de Alcaldes, reunida en Madrid el mes de Julio último entregó al presidente del Consejo de ministros.

«Que la reforma o creación de la Hacienda local es ya de todo punto inaplazable si no se quiere ver a los pueblos en la más espantosa ruina. Los Ayuntamientos están entrapados con gravés obligaciones a la espalda». Y terminan formulando la siguiente petición: «Que se faculte a los Ayuntamientos para recaudar libremente el impuesto de consumos, o bien para aplicar la ley de sustitutivos con libertad de establecer simultáneamente otros arbitrios sobre cualquiera especie producto o servicio, sin más limitaciones que la de que no afecten a los ingresos del Tesoro».

Atendiendo a tan angustiada situación se ha dictado el R. D. de 11 de Septiembre de 1918, por el que, en uso de las facultades que al Gobierno tenía otorgadas el art. 9.º de la ley de Autorizaciones de 2 de Marzo de 1917, pónense en vigor desde luego las partes del proyecto de exacciones, municipales concernientes al arbitrio sobre consumo de bebidas espirituosas y alcoholes art. 99 y sigs.), inquilinatos art. 123) y repartimiento general. que es el que ofrece más interés (art. 123 y sigs.) Queda abolido el reparto como medio de exacción del impuesto de consumos, lo mismo para cubrir el cupo del Tesoro, como en la parte municipal, allí donde subsiste el impuesto (art. 114 del R. D.), y una vez más se declara que este régimen no es aplicable a las Provincias Vascongadas y Navarra (disposición final segunda).

Es decir, que se restablece parcialmente el impuesto de consumos, y por lo que respecta al repartimiento en su nueva forma se han producido multitud de quejas por la complejidad de su mecanismo y por la creación de una rueda inútil más, pues como tal se considera a los Tribunales provinciales de arbitrios.

reducirse a tipos más médicos, al 10 por 100 por ejemplo, y aún desgravarlas por completo.

Por último, la doble imposición por consumos provinciales (por subrogación de las facultades del Estado) y municipales, aunque generalizada en todas partes, no descansa en principios científicos, si bien tiene como razones en su abono la importancia del ingreso y la obligación de las Diputaciones de pagar el cupo por este concepto al Estado.

10. *Repartimiento*. — Aún a trueque de alterar el orden natural de los ingresos municipales, puesto que la finalidad del repartimiento es la de suplir la insuficiencia de los recursos ordinarios, es decir, que es un ingreso de último grado, como lo expresaba el Fuero de Guipúzcoa (1), sin embargo voy a ocuparme de él ahora porque en los pueblos de reducido vecindario los dos principales renglones son los consumos y el repartimiento, y conviene que acabemos con las haciendas rurales, para tratar de los ingresos propios de las urbanas.

El repartimiento constituye una contribución directa sobre las utilidades de diversas clases de los vecinos y de los hacendados forasteros: utilidades por posesión y explotación de inmuebles rústicos y urbanos, utilidades por la industria y por el trabajo personal, incluidos los jornaleros o braceros. Tal es el repartimiento de los artículos 136 y 138 de la ley municipal, que con ligeras variantes se aplica en numerosos pueblos de Álava y Vizcaya (2) y que en Guipúzcoa está totalmente desterrado. Explicaré porqué.

Ya expuse que la primera contribución guipuzcoana de que se tenga noticia, tan antigua probablemente como nuestras Juntas, fué el repartimiento fogueral. Las Juntas, antes de separarse, fijaban el importe de los gastos de la Provincia, que se distribuía entre los pueblos de la Hermandad en proporción al número de fuegos con que cada uno figuraba encabezado, que era el mismo que se les computaba en las votaciones. Es curiosa esta correspondencia entre la unidad política, y la unidad tributaria, la foguera u hogar: en nuestra primitiva constitución social la familia aparece como unidad fundamental. La fogueración, a los efectos de reparto de contribuciones, aunque no para el sufragio, se practicaba también en Navarra y Vizcaya (3).

A su vez, los pueblos repartían por hogares entre los vecinos el importe de la foguera, adicionado con la parte de los gastos concejiles, que los ingresos de censos, propios y montes no eran suficientes a cubrir (4), y el Procurador que acudía a la Junta siguiente ponía en manos del Tesorero de la Provincia el importe del cupo o contingente que el año anterior correspondió a su lugar.

(1) Tit. XII, cap. VI.

(2) El Señor Vicario y de la Peña sostiene que el art. 138 citado no rige en Vizcaya. («Costumbres administrativas de la autonomía vascongada», 1903, pág. 23 y 223): pero en la práctica se observan sus reglas. En 1918, giran repartimiento en Vizcaya 58 Ayuntamientos, de 120 de que se compone el Señorío.

(3) Iturriza: «Historia general de Vizcaya, libro I, cap. L.

(4) Fuero de Guipúzcoa, loc. cit.

Desconocemos qué reglas se observaban en estos repartos, aunque se conservan listas en que los caseríos figuran encabezados con medio, un cuarto o sexto de fuego, pero es cosa sabida que las «sisas» o consumos desterraron rápidamente el uso de los repartimientos, que desaparecieron como recurso provincial en 1738 (1), quedando relegados a los municipios, que también los fueron abandonando.

No obstante, limitados a los pueblos menores, subsistieron durante los siglos XVIII y XIX, y aún hoy, a pesar de las disposiciones de la ley municipal se conservan en las aldeas de Guipúzcoa (2), girándose con sujeción a ciertas reglas, demasiado sumarias (3), que hacen totalmente inaplicable el repartimiento fogueral a las localidades de casco urbano.

En su origen, y mucho tiempo después, las prácticas del repartimiento no ofrecía graves dificultades, porque la riqueza de cada vecino—y esto todavía ocurre hoy en las aldeas—era cosa conocida de todos, y más en un país como Guipúzcoa, que llevaba fama de pobre. Pero con las modernas condiciones de vida, con la transformación de la riqueza y del patrimonio individuales, esas normas empíricas resultan inservibles y se prestan fácilmente a que la justicia salga atropellada.

De aquí la necesidad de dar al repartimiento fogueral, cuando menos en Guipúzcoa, bases de aplicación más precisas, que de una parte sean garantía del contribuyente, para que pueda fundar sus recursos sobre preceptos concretos en caso de agravio, y que de otra le conviertan en instrumento útil, permitiendo su extensión a localidades un poco mayores. Hoy que los problemas de Hacienda son los mismos en todos los países civilizados y que las únicas diferencias estriban en la adaptación de unos u otros sistemas y tributos a las condiciones del medio, ¡qué mucho que procuremos vivificar y robustecer, en el ambiente rural, esta contribución tan nuestra, tan justa y democrática!

Qué base haya de adoptarse, conservando siempre el reparto fogueral su carácter no individual sino familiar; si la misma riqueza imponible fijada para las contribuciones provinciales, como se observa en Navarra (4), si el precio del inquilinato concretado a la vivienda, que generalmente guarda relación con la fortuna del contribuyente y cuya base vemos utilizada en Guipúzcoa en los últimos años del último período foral (5), o si la base haya de ser

(1) Suplemento de los Fueros de Guipúzcoa de 1758, loc. cit.

(2) 18 pueblos lo aplican en 1818.

(3) Acordadas por la Diputación en 13 de Abril de 1898.

(4) Sin que los repartos puedan exceder del tanto por ciento que la Diputación gira a los pueblos por contingente foral (el 11 por 100 en el ejercicio de 1917). Por consiguiente el repartimiento en Navarra no se regula por las normas de la ley municipal: Oroz. op. cit. págs. 417, 433 y 445-449.

(5) Para las derramas de una quinta parte de la contribución de culto y clero, cuando esta carga era de cuenta de los municipios: Acuerdo de las Juntas generales de Tolosa de 8 de Julio de 1872 y circulares de la Diputación general de Guipúzcoa de 14 de Febrero y 13 de Agosto del mismo año. Estas disposiciones continuaban en vigor en 1879 y creemos que lo siguieron estando hasta que la Diputación provincial, en 27 de Febrero de 1883, tomó a su cargo las atenciones de que se trata.

otra, desde luego sencilla y elástica, para facilitar las operaciones de derrama, asunto sería a estudiar; como también debiera examinarse la situación de los hacendados forasteros que, por práctica foral—el Fuero, habla de «repartir la costa e gasto entre los vecinos» —venían exentos de los repartos, criterio que hoy es imposible de mantener, según veremos después.

11. Al reparto fogueral puede oponerse su carácter particularista de institución guipuzcoana. Digamos, pues, dos palabras del repartimiento regulado por las leyes generales.

La ley municipal había creado el repartimiento general entre los vecinos y hacendados forasteros artículos 136 y 138 para cubrir los servicios municipales en la totalidad o en la parte a que no alcanzasen los demás recursos que especificaba. Por las reglas que se dictaban para hacerlo efectivo, constituía un verdadero adelanto, ya que la tendencia predominante hoy es la de dar una base *real* a las tributaciones municipales, pues es la propiedad inmueble la que mayor beneficio recibe de los servicios locales.

Los Ayuntamientos tenían, por consiguiente, una buena fuente de ingresos; más una simple R.O., la de 5 de Abril de 1889, la cegó, poniendo tales dificultades a su empleo, que prácticamente el repartimiento vino a desaparecer de la vida financiera municipal. Desde luego, esta R. O. no se ha observado en Alava ni en Vizcaya, de suerte que el repartimiento no ha tropezado con semejante obstáculo y ha venido aplicándose normalmente.

Con eso se cerraba todo acceso de los municipios a la imposición territorial, salvo un pequeño recargo del 16 por 100, que luego quedó afecto a las atenciones de 1.^a enseñanza (1).

De ahí que cuando la ley de supresión de consumos de 1911 restableció el repartimiento general, los Ayuntamientos rurales se apresuraron a acogerse voluntariamente a ella, pero el Poder ejecutivo, defensor con exceso de los intereses creados, que es decir lo mismo que de los poderosos, se encargó de decepcionar tan legítimos anhelos, y mediante otras reales órdenes (2), de tan discutible legalidad como la de 1889, tuvo buen cuidado en volver a inutilizar el repartimiento.

Siquiera, los propietarios vecinos contribuían a levantar las cargas del municipio en otros diversos conceptos (consumos, utilización de servicios locales, etc.); pero el hacendado forastero, cuyas fincas urbanas aprovechan de todas las ventajas de esos servicios (alumbrado, limpieza, riego, vigilancia diurna y nocturna, servicio de incendios y tantos otros), no aporta, en las provincias no aforadas, la más mínima cooperación económica al presupuesto municipal. La injusticia es patente, y trata de remediarse en el proyecto de

(1) Art. 28 de la ley de presupuesto, de 31 de Diciembre de 1901

(2) Las de 1.^o de Diciembre de 1913; y 17 de Septiembre de 1914, así como el R. D. de 17 de Diciembre de 1914. Acerca de estas disposiciones y de la situación de las haciendas locales de régimen general después de la ley de 12 de junio de 1911. pueden leerse las Conferencias antes citadas de los señores Giménez Soler, Sans Buigas, Royo Villanova y Rodríguez.

exacciones municipales, que concede una amplitud considerable al repartimiento, comprendiendo en él toda clase de utilidades y extendiendo el deber de contribuir a todos los vecinos, por modestos que sean sus haberes. El repartimiento se divide en dos partes, la personal (que representa la imposición según capacidad) y la real (imposición según el interés), formándose la cuota de cada contribuyente con la suma de ambas. En la personal se incluyen todos los residentes y los que sin serlo tengan casa abierta en el término municipal, con bonificaciones en los casos de ausencias dilatadas, y se comprenden en ella todas las utilidades de la persona sujeta a la obligación de contribuir, cualquiera que sea el municipio donde se obtengan. En la parte real, se gravan todas las rentas de posesión y explotación obtenidas en el municipio (1).

Con este sistema se evita la doble imposición del propietario forastero en el punto de su residencia y el en que radican sus fincas. No le comprenderá, la parte personal del repartimiento si no tiene casa abierta en el lugar, pero sí la real, y en proporción a ella contribuirá a las atenciones del municipio.

Si las Diputaciones no se resuelven a establecer un sistema especial de repartimiento, fogueral u otro, sería conveniente estudiar la adaptación de esta iniciativa, que constituye la parte más saliente del proyecto y la estudiada con más cariño por su autor, si bien estimamos que en la práctica el repartimiento del proyecto de exacciones municipales dará lugar a no pocas dificultades, si no se simplifica su mecanismo, algo complicado para una institución llamada a aplicarse hasta en las aldeas más pequeñas que no cuero tan con personal administrativo preparado al efecto. Tememos además que el tribunal de arbitrios grave innecesariamente a los pueblos y sea fuente de abusos y corruptelas.

12. *Recargos municipales.* —Donde la población aumenta, y por tanto el repartimiento ofrece mayores dificultades prácticas, optan nuestros municipios por acudir a los recargos sobre las contribuciones directas, que si no son incompatibles con el repartimiento, parecen más bien un sustitutivo del mismo. Con esto, volvemos otra vez a los recursos normales en los municipios de mayor entidad.

Los recargos, que representan una ingerencia de los Ayuntamientos en la Hacienda del Estado—aquí las Diputaciones-, suscitan la discusión entre los partidarios de la «separación de ingresos», o sea de las haciendas locales autónomas, con recursos propios, sistema científicamente el mejor pero no siempre realizable, y los defensores de la «comunidad de ingresos», o sea de los recargos o centésimas adicionales, en cuyo favor cabe alegar la facilidad y mínimo gasto de la recaudación (2).

(1) En el proyecto de 1910, de las dos partes (en que también se dividía el repartimiento. una, la real, debía cubrir dos tercios de la cantidad exigida, y la otra, personal, el tercio restante. La Comisión dictaminadora del Congreso rechazó esta división, por creer que resultarían demasiadas Partidas fallidas en esta segunda Parte; pero el proyecto, como es sabido, no tuvo ulterior progreso.

(2) Para que el contribuyente sepa fijamente qué sacrificios le exigen la Diputación y el Ayuntamiento, la recaudación del recargo se hace por papeleta separada.

El estado legal español, en que se han inspirado las Diputaciones vascas, es como sigue: 16 por 100 sobre la cuota del Estado en territorial, si bien, como antes se ha dicho, quedó inmovilizado para atenciones de primera enseñanza; en industria, hasta el 32 por 100 de recargo en las capitales de provincia y poblaciones de más de 30.000 habitantes y hasta el 13 por 100 en las demás (1), prescindiendo del recargo sobre cédulas personales (50 por 100) y los concedidos por la ley de supresión de consumos a los Ayuntamientos a que se refiere (sobre el impuesto de carruajes de lujo, casinos y círculos de recreo, otro 50 por 100 sobre las cédulas, y sobre el timbre de los billetes de espectáculos), pues no hacen a nuestro caso. Únicamente es interesante la cesión a esos municipios por el Estado del quinto de las contribuciones territorial e industrial, por la importante participación que supone en las contribuciones directas (2).

Las Diputaciones vascongadas juzgan que semejante régimen, el anterior a la ley de 1911, es inaplicable en este país, dada la especialidad de sus haciendas municipales, y en su virtud han seguido distintos criterios en la autorización de recargos (3). La Diputación de Alava, por ejemplo, consiente a sus Ayuntamientos en territorial e industrial un recargo del 14 por 100 sobre la cuota (con partidas fallidas y premios el 15 por 100), más otro 8 por 100 en sustitución de la llamada «hoja de hermandad», especie de repartimiento. La de Guipúzcoa, en lugar de recargar la cuota, toma el líquido imponible y permite que se recargue en un 3 por 100, además de la contribución provincial, sin distinción de territorial, pecuaria e industria y comercio. La de Vizcaya, autoriza un recargo ordinario de hasta el 50 por 100 sobre la cuota, y como extraordinario lo extiende al 100 por 100, por períodos de cinco años (4). El mismo límite viene a fijar en realidad la Diputación de Navarra, puesto que los repartos que autoriza a los municipios consisten en recargar las cuotas de la contribución provincial hasta otro tanto de su importe, por lo que el precepto es el mismo (5).

(1) Art. 11 de la ley de 29 de Diciembre de 1910.

(2) Art. 7.º de la ley de 12 de Junio de 1911.

(3) Expresión de este sentir fué la importante circular de 9 de Diciembre de 1905, dirigida por la Diputación de Vizcaya a los Ayuntamientos del Señorío, sobre tributaciones municipales. Al par que la autonomía económica de las Diputaciones vascongadas, se proclama en ella la facultad de éstas de conceder, negar o retirar a los municipios los impuestos que las leyes generales autoricen a los de régimen común.

(4) Acuerdos de la Diputación y Comisión provincial de Vizcaya de 4 y 30 de Octubre de 1912. Mígoya «La nueva tributación directa en Vizcaya»(1910 -1913), p.527 y sigs.

Con anterioridad a este estado de derecho, los recargos municipales se habían dejado en indeterminación completa. El art. 28 del Reglamento de la contribución de inmuebles, cultivo y ganadería, aprobado por la Diputación de Vizcaya en 15 de Diciembre de 1908, llamaba ordinario al que grava la riqueza en general, y extraordinario a la contribución especial de ensanche, pero guardaba silencio sobre la cuantía del tanto por ciento de uno y otro, sin duda por estimar este punto como entregado al arbitrio de la Diputación en cada caso, respondiendo quizá este criterio al que inspiró la citada circular de 9 de Diciembre de 1905.

(5) Acuerdo de la Diputación de Navarra de 29 de Diciembre de 1915. Oroz, op. cit. tomo I, p. 445.

La política seguida desde hace algunos años por la Diputación de Vizcaya en materia de recargos me parece laudable y digna de ser imitada por Álava y Guipúzcoa; porque si de hecho los Ayuntamientos grandes se ven imposibilitados para girar repartimientos, puesto que estos recaen principalmente sobre la misma riqueza objeto de las contribuciones directas, es justo que se dé mayor extensión a los recargos sobre ellas, tanto más que las necesidades de tales municipios son mayores. En Burdeos, por ejemplo, los recargos llegan a las 76'87 centésimas (1914 y 1916); en Pau, a 49'10 (1917) y en Bayona a 48'85 (1914). En Italia, se limitaron a cien centésimas por cada lira de impuesto principal, que la ley de 6 de Julio de 1912 distribuyó a razón de sesenta centésimas para las provincias y cuarenta para los municipios, con facultad de exceder de estos límites cuando se tratase de gastos obligatorios por ley o por contratos autorizados con anterioridad (1); pero en realidad, según Majorana, las centésimas de recargo se elevan a tipos muy superiores.

Esta amplitud en los recargos es además sumamente lógica, porque es natural que contribuyamos en fuerte proporción a los gastos del municipio, cuyos beneficios tocamos mucho más de cerca que los del Estado, órgano de coordinación o de integración jurídica de los diferentes elementos territoriales de que el todo político se compone. Existen ciudades alemanas en las que las contribuciones locales importan más que las del Estado, y baste recordar que la relación entre los presupuestos locales y el imperial es del 75 por 100 y del 110 por 100 en Inglaterra (2).

El peligro de los recargos a tipo uniforme está—y la Cámara de la Propiedad de Bilbao ha insistido en él multitud de veces—en la falta de proporcionalidad entre la contribución territorial y la industrial. Las cuotas que se exigen por esta última son casi siempre una parte poco importante del producto de la industria, mientras que la que se pide de la propiedad representa una privación sensiblemente superior. Para nadie es un secreto que las tarifas de la contribución industrial, lo mismo las del Estado como las de nuestras Diputaciones, son deficientísimas y contienen casos de verdadera injusticia, unas veces por la levedad de la carga que pesa sobre un gran industrial y otras por lo exageradamente que grava al dueño de un modesto taller o comercio.

La solución estaría, aparte de una revisión radical de los estados contributivos de la industria, que es una necesidad urgente, en implantar tipos distintos de recargo.

13. Pero no es ese el defecto, la imperfección más grave del sistema de recargos, tal como hoy se halla establecido. Lo más doloroso es que mientras los contribuyentes por territorial e industrial ven recargadas sus cuotas, los contribuyentes por utilidades, en los cuales la razón de contribuir en nada se diferencia de la industria, consistiendo toda la diversidad únicamente en

(1) Flora, op. cit. tomo I, p. 514.

(2) Güenechea: «Ensayo de Derecho administrativo», 2.^a ed., tomo I, p. 585.

algo tan externo como la *forma* de constitución del organismo que explota la industria o el negocio, o sean las compañías anónimas y comanditarias por acciones, éstas, que precisamente son las más poderosas, escapan al recargo, porque la ley de utilidades de 27 de Marzo de 1900 (art. 18) prohíbe todo recargo provincial o municipal sobre las cuotas.

Parece que, supuesto nuestro régimen económico-administrativo, esa disposición no debiera tener vigencia en este país; pero las Diputaciones de Vizcaya y Guipúzcoa no se han atrevido a tanto, y la han aplicado (1). Y como la tendencia es la de hacer pasar el mayor número posible de contribuyentes de industrial a utilidades, de tal modo se esta disminuyendo el campo del recargo, que llegará el momento en que la parte que recae sobre la industria se reduzca a la nada. ¿Es esto justo? ¿No debe darse a los Ayuntamientos perjudicados una compensación, aún prescindiendo de la obligación de contribuir al municipio de esas grandes empresas?

El Ayuntamiento de Barcelona, para remediar este mal, proponía que, nominalmente, la contribución industrial continuara extendiéndose a las sociedades anónimas y comanditarias por acciones, para que el municipio pudiera imponer su recargo; pero esto no pasaría de una ficción legal, y es mucho más decoroso y justo afrontar la cuestión francamente, como lo hace el proyecto de exacciones municipales a que varias veces me he referido. Con carácter de complemento y equivalencia de los recargos municipales sobre las contribuciones directas del Estado, se propone la creación de un arbitrio sobre el producto neto de las explotaciones de las Compañías anónimas y de las comanditarias por acciones, excepto de las de seguros (art. 84), regulándose de modo minucioso la manera de fijar ese producto neto; y como el arbitrio se encamina a reparar la pérdida del recargo sobre la industria, se guardan por analogía los límites actuales de ese recargo. Para ello, fijada la equivalencia en el gravamen a razón de 1 por 1.000 por cada tres centésimas de recargo municipal, se establece el límite máximo de cuatro milésimas en los municipios en que el recargo sobre la contribución industrial y de comercio no puede exceder del 13 por 100, y de una centésima en los demás (art. 195). Es decir, que de prosperar el proyecto en esta parte—que mucho lo dudo —, los Ayuntamientos similares a las cuatro capitales del País Vasco-Navarro, percibirían el 1 por 100 de las utilidades netas.

Naturalmente, la protesta de los interesados no se ha hecho esperar, y apenas publicado el proyecto en la «Gaceta» (2), la Asociación de la Banca española, cabalmente en estos momentos en que realiza excepcionales ganancias, ha elevado su voz contra los planes del ministro. «La ley de utilidades—viene a decir—nos grava ya con tipos demasiado onerosos. Si con ellos transigimos

(1) Comisión provincial de Vizcaya (31 Octubre 1911) y Diputación de idem (5 Enero 1912) Migoya, op. cit. tomo II, p. 437. Diputación de Guipúzcoa (28 Diciembre 1914). También lo Declaró así la R. O. de 11 de Octubre de 1915, a propósito de un arbitrio sobre primas de las Compañías de seguros contra incendios, que estableció el Ayuntamiento de Vitoria.

(2) La de 31 de Julio de 1918.

en 1900, fué porque el señor Villaverde nos ofreció que nuestras cuotas no sufrirían recargo para atenciones municipales, y he aquí que esta ley (*otrapaccionada*, según los recurrentes) se dispone a infringirla el ministro, discípulo predilecto de aquel eminente Hacendista» (1).

Pero, sin tener en cuenta que las leyes, cuando afectan a intereses particulares, es decir casi todas, no son inmutables, pues si así fuera seguiríamos todavía pagando las mismas contribuciones que hace diez siglos, el proyecto, en su luminosa exposición de motivos, contesta de antemano y por manera irrefutable a tales alegatos; mejor dicho, les contestaba ya el proyecto de exacciones locales de 1910, cuyas palabras reproduce:

«El régimen vigente en materia de recargos sobre la tributación de la industria y comercio—dice—, contiene enormes injusticias: un herrero, que no cuenta más que con el yunque, la fragua y algunas pocas herramientas, con que gana penosamente su sustento, tributa al Ayuntamiento con el 40 por 100 de recargo, mientras que la gran empresa siderúrgica de alguna sociedad anónima, no tiene que pagar un céntimo de recargo municipal, y arroja impunemente sobre sus competidores en el mismo término la carga de los gastos municipales de su proletariado».

¿No es verdad que estas palabras parecen escritas con el pensamiento puesto en nuestros municipios fabriles y en aquellos otros en los que radican los centros de nuestra vida comercial?

Con esa fórmula o con otra, con reglamentación o sin ella, es equitativo que a los municipios vascos se les compense de algún modo lo que pierden en el recargo sobre la industria, por lo que se les va por el portillo de la contribución de utilidades.

14. Hay todavía otras orientaciones y otras reformas que pueden adoptarse en materia de rentas municipales.

Entre las partidas de ingresos de los presupuestos de las Diputaciones, se descubren algunos que pudieran ser cedidos a los Ayuntamientos, no por un criterio de liberalidad, aunque las Diputaciones tanto interés como las propias Corporaciones municipales tienen en que éstas lleven una vida floreciente, sino porque revisten cierto carácter más propiamente local.

De esta categoría son el impuesto sobre *apuestas* en espectáculos públicos (frontones, hipódromos, etc.), el impuesto sobre los *billetes de los mismos espectáculos* (en lo que rebasen del 5 por 100 para la Protección a la infancia) y las patentes de industriales ambulantes. Los dos primeros, porque el público que concurre a los espectáculos o que en ellos cruza apuestas, casi siempre acude a esos lugares por las circunstancias y atractivos de la población, por un conjunto de circunstancias exclusivamente locales; y en cuanto a las patentes, también porque se constriñe a limitar y gravar el comercio de negociantes forasteros que, sin contribuir al levantamiento de las cargas municipales, vienen a hacer la competencia en más favorables condiciones al comercio del

(1) «El Economista», del 17 de Agosto de 1918

pueblo, que tributa al Ayuntamiento. Nótese bien que no pido que se autorice a los municipios a establecer el gravamen por sí, lo cual ha ocurrido en Navarra y por cierto dió lugar a que el Gobierno dictase dos resoluciones de un crudo centralismo, nada favorables a nuestro régimen actual (1), sino que perciban el arbitrio en subrogación de las facultades que indiscutiblemente competen a las Diputaciones por cesión de éstas. Desconozco lo que en Alava y Vizcaya se halla estatuído acerca del particular. En Guipúzcoa, los Ayuntamientos pueden hoy recargar las patentes de industriales ambulantes en un 50 por 100.

No deben temer las Diputaciones por las mermas que tales cesiones de impuestos, no fundamentales en su sistema rentístico, les representen. A ellas no han de faltar seguramente recursos, pero a los Ayuntamientos sí; a los Ayuntamientos les faltan ya actualmente.

15. La dirección que acabo de señalar significa tendencia a una sistematización de los ingresos municipales, dentro de lo inmediatamente factible, ateniéndonos a su naturaleza propia.

Siguiendo esa misma dirección, sería también conveniente establecer un orden de imposición de los diversos tributos municipales y deslindar los ramos o servicios adecuados para la aplicación de las *tasas* o de los *impuestos*, según los casos.

Los escritores modernos insisten mucho en esta distinción. La *tasa* equivale a la retribución por el particular de un servicio que el Ayuntamiento le presta a él individual y concretamente (certificaciones, voz pública, licencias de edificación, de apertura de establecimientos, servicios de Laboratorio, de maderos y mercados, enterramientos y otros), o de un aprovechamiento que le beneficia de una manera más definida o aún exclusiva (bajadas de agua, paso de aceras por carruajes, toldos y marquesinas, ocupación de vías públicas con veladores, sillas, postes, cables aéreos o subterráneos o por industrias que se ejercen en las mismas, como tranvías o carruajes, etc.).

Es decir, el principio contenido ya en la regla primera del art. 137 de la ley municipal, con referencia a las obras y servicios cuyo aprovechamiento no se efectúe por el común de vecinos, sino por personas o clases determinadas, quienes a virtud del principio de la *contraprestación* deben retribuir el servicio y la utilidad que ellos en *particular* reciben del municipio.

En cambio, si los servicios públicos reportan las mismas ventajas a todos los vecinos, es la comunidad la que debe costearlos, levantando su peso mediante el *impuesto*. En la tasa, hay demanda por el particular a la Administración y existe interés privado. En el impuesto, hay beneficio colectivo y por tanto deber también colectivo de sufragar el servicio.

Con la técnica de las tasas se relacionan los servicios municipalizados, que tan extraordinaria intensidad han logrado en el extranjero y de los cuales me es imposible ocuparme. En nuestras capitales vascas, se limitan hasta ahora

(1) RR. OO. de 4 de Junio y 13 de Agosto de 1914. Oroz., op., cit., tomo I, p. 504.

a los servicios de aguas, teléfonos, fabricación del gas (con no escaso quebranto económico en las presentes circunstancias), el suministro de fluido eléctrico en bastantes Ayuntamientos, y en algunos otros se han establecido tahonas y carnicerías reguladoras.

16. La idea de la contraprestación ha traído como corolario el sistema de las llamadas *contribuciones especiales*.

Las contribuciones especiales parten del principio de que el dinero de la comunidad, obtenido por la exacción de contribuciones e impuestos generales, no puede emplearse en beneficiar intereses particulares, sin que éstos la devuelvan una parte del provecho patrimonial recibido, en forma de resarcimiento o cooperación a la obra o servicio de que se trate.

Este principio responde perfectamente a la justicia distributiva. Nuestras ciudades, pero quizá en ninguna el caso sea tan típico como en San Sebastián, han realizado un esfuerzo económico desmedido, han invertido muchos millones en urbanización, mejoras y embellecimientos. Cada una de estas obras ha determinado un aumento de valor, a veces considerable, en los inmuebles próximos, cuyos propietarios han visto crecer su patrimonio a expensas del municipal: ellos enriquecían, mientras la hacienda local sufría y sufre el peso de una deuda muy onerosa. Por tanto, ese valor es una creación de la colectividad.

Las contribuciones especiales se dirigen a corregir esa injusticia, haciendo recaer una parte del costo de la obra sobre los propietarios que, *a consecuencia de la misma*, no por el mero transcurso del tiempo ni por alzas generales de la propiedad, experimenten en sus bienes raíces un incremento de valor pericialmente determinable, que es la modalidad que algunos llaman, con evidente barbarismo, *plus valia o super valia*; o también sobre los propietarios directamente interesados en la obra, por razón de su utilización (una alcantarilla, un camino vecinal, la construcción de aceras, etc.), que es la segunda forma de contribución especial, que se llama por algunos *de mejora*. Ambos conceptos no se excluyen mutuamente, de suerte que pueden concurrir en una misma obra y en una misma propiedad, siendo exigibles, por tanto, las dos contribuciones especiales.

Claro es que como se imponen en razón del beneficio que el propietario recibirá en su día de la obra, las cuotas no se hacen efectivas hasta que ésta se realiza y el interesado empieza a gozar de sus ventajas; de manera que el Ayuntamiento debe aprontar los fondos necesarios para su realización total, sin perjuicio de reembolsarse después, de una vez o en anualidades, la parte que corresponda a los contribuyentes.

Fácil es comprender que la regulación del incremento de valor es asunto puramente pericial y, naturalmente, se limita a los aumentos *determinables*, a los más concretos que, por ejemplo, experimenta un propietario colindante por la apertura de un camino vecinal. Ese camino no beneficiará tan sólo a los que se hallen en el mismo caso que el propietario a que aludimos, sino a todos los vecinos del término y aún a los de otros pueblos; pero el interés de éstos ya no

es *determinable* en dinero, es más difuso e inconcreto, representa el *interés público* del vecindario que impulsó a la corporación a llevar a cabo la obra, y esta es la significación que tiene la parte que en su costo se atribuye al Ayuntamiento, el valor moral de su cooperación.

Las contribuciones especiales, de uso corriente en varios países, las introdujo en España el R. D. de 31 de Diciembre de 1917, que lleva la firma del señor Ventosa, y van incorporadas también al proyecto de exacciones municipales. Percatada de su utilidad, sobre todo para los municipios grandes, quince días después de publicado el R. D., la Diputación de Guipúzcoa concedió a los Ayuntamientos la facultad de acogerse al régimen de las contribuciones especiales (1), sobre las cuales ha dictado una Ordenanza (2), que las adapta a las circunstancias del país e introduce algunas variantes completando la parte relativa, a los recursos contra las resoluciones de los Ayuntamientos.

No cabe duda de que sus beneficios deben extenderse a todos los Ayuntamientos vascos, que verán en adelante aliviados sus presupuestos de obras de nueva construcción, puesto que los límites son amplios y numerosos los casos que comprenden. Mediante esas contribuciones, el Ayuntamiento de San Sebastián, por ejemplo, podrá realizar un vasto plan de caminos vecinales por los pintorescos alrededores de la ciudad, mejora muy conveniente en una población dedicada al turismo, y más en especial la gran obra de la rectificación del curso del Urumea.

17. El *impuesto sobre solares no edificado* merece también estudiarse, en su doble aspecto fiscal y social o de estímulo para la construcción de viviendas urbanas.

En todas las ciudades, sobre todo en las de rápido crecimiento, se ven esos solares que el propietario se obstina durante años y más años en no vender, esperando a ulteriores alzas de precios. Al valor que le atribuye, agrega anualmente los intereses del capital que representan los terrenos.

Esas lagunas que se producen en el desarrollo de la edificación, son causa de perjuicio para el pueblo por más de un título: constituyen un obstáculo opuesto a la satisfacción del «hambre de viviendas» que se siente de modo acentuado en Bilbao y San Sebastián, poblaciones de crecimiento incesante; son una rémora a la estética urbana y causa de que el erario local no ingrese diversidad de exacciones de percepción normal cuando el solar está edificado (por construcción, servicios municipales, etc.), además de los que sus moradores satisfacerían (consumos, industrias o comercios instalados en la casa y otros).

La técnica del impuesto, por tanto, para que llene sus fines, pide que la presión ejercida por el mismo sobre el contribuyente signifique para él la obtención de una renta superior si se decide a destinar el terreno a edificación, que si lo deja vacante con la esperanza de especulación ventajosa, pero con la realidad presente del impuesto a satisfacer; y con objeto de que la presión se

(1) Acuerdo de 16 de Enero de 1918.

(2) Aprobada el 26 de Marzo de 1918.

mantenga siempre en el mismo grado de intensidad, es menester que la evaluación del solar se revise constantemente (1).

18. Por último, otro extremo que debe regularse por las Diputaciones es el relativo a los beneficios de ensanche.

Siempre que el Estado los concede a una población de este territorio aforado (San Sebastián, Bilbao y últimamente Deva), deja a la resolución de la Diputación correspondiente el fijar el alcance y tiempo de los beneficios económicos que son los que más interesan a los Ayuntamientos que se hallan en ese caso; porque subrogadas las Diputaciones en las facultades del Estado con respecto al cobro de la contribución territorial, dicho se está que la cesión temporal de la misma corresponde a las corporaciones provinciales, ya que el Estado no pueda dar lo que no es suyo (2). En cambio, los Ayuntamientos vascos, con independencia de esas cesiones, tienen desde luego derecho a imponer a los edificios que se construyan en los ensanches el gravámen especial del 4 por 100 del líquido imponible (3).

Suele suceder que las Diputaciones y Ayuntamientos interesados discuten sobre el plazo de la cesión y otras condiciones, o que después de algunos años de haber obtenido de la Diputación los beneficios de ensanche, por mutuo acuerdo, pide prórroga algún municipio, y es este nuevo motivo de divergencias.

Creo que nada se opondría a que esos puntos se determinaran, con carácter estable, en el Reglamento. Los Ayuntamientos sabrían así qué es lo que pueden esperar y se evitarían discusiones.

19. He procurado hasta aquí apuntar las necesidades tributarias de los municipios vascos y la política de reformas que a mi juicio pudiera seguirse para satisfacerlas y robustecer sus haciendas; política que debe tener su concreción plástica en un Reglamento de exacciones municipales, obra de las Diputaciones vascongadas.

Ahora bien, ¿cómo abordar el problema?

Desde hace tiempo han apreciado las Diputaciones la necesidad de la reglamentación (4). Guipúzcoa y Vizcaya parecen dispuestas a acometer esta labor y en estos mismos días acaban de dar audiencia a sus Ayuntamientos. Es más por las referencias de la prensa, diríase que el criterio de que la Diputación vizcaína coincide en varios puntos con el de este trabajo, reconociendo la

(1) Los fines de este impuesto no los satisface el que con el mismo nombre figura en la ley de supresión de consumos (art. 8.º), limitado al 5 por 1.000 anual del valor en venta del inmueble (art. 28 del Reglamento de 29 de Junio de 1911).

(2) RR. OO. del Ministerio de Hacienda de 1.º y 22 de Febrero de 1907 y R. O. del de Fomento de 2 de Noviembre de 1908, referentes al ensanche de San Sebastián; R. O. de 12 de Mayo de 1909, para el de Bilbao; y ley de 11 de Agosto de 1918, para el de Deva.

(3) Migoya, op. cit., tomo II, p. 83 y sigs.

(4) Circular de la Diputación de Vizcaya de 9 de Diciembre de 1905, regla décima. Acuerdo de la de Guipúzcoa de 22 de Diciembre de 1913. Reunión de las de Alava, Guipúzcoa y Vizcaya en Zumárraga el 13 de Febrero de 1917.

urgente necesidad de acudir en ayuda de los municipios, y de dotarles de los medios que han menester. Pero importa mucho que esa labor se haga sin precipitaciones, que sea obra de reflexión profunda y concienzuda, a ser posible común a los Ayuntamientos alaveses, guipuzcoanos y vizcaínos, medio de que el Reglamento se vea revestido de mayor suma de autoridad, si bien cuidando de que sus líneas sean lo suficientemente amplias para que en cada provincia pueda adaptarse en el detalle a las condiciones y costumbres locales respectivas. No descubro ninguna objeción fundamental contra la generalidad del Reglamento, más si por ventura existiera, ello no sería motivo para que cada una de las Diputaciones haga su Reglamento propio, tuya conveniencia, creo que nadie discutirá.

La primera dificultad a remover, y la más grave es de orden legal.

Nuestras Juntas y Diputaciones, durante el siglo XIX, y aún en tiempos precedentes, se fijaron siempre demasiado en el régimen de la Hacienda del Estado, por donde resultó que, ya antes del año 1876, el sistema rentístico el uno y de las otras, en su estructura, solo se diferenciaban y se diferencian en los detalles: las contribuciones son las mismas y organizadas lo mismo, aunque desde luego mejor y más justamente administradas. Otro tanto ha ocurrido también a las Diputaciones y a los Ayuntamientos con la ley municipal, en la que se han inspirado con exceso.

Tema de constantes contraversias es el de la íntegra aplicación de las leyes generales a la hacienda de los Ayuntamientos vascos. De una parte está la tendencia centralista, que, con algunas excepciones, tiene su verbo en los tribunales de lo contencioso y culminó en los célebres auto y sentencia de 9 de Noviembre de 1895 y 16 de Junio de 1898; y de otra parte, tenemos la interpretación autonomista sostenida por las Diputaciones, y sobre todo *los hechos*, que con su abrumadora realidad nos dicen que en ningún Ayuntamiento se aplica estrictamente la ley municipal, sencillamente porque esto no es posible. En semejante debate no puedo detenerme; pero si la labor de reglamentación ha de ser obra seria y sólida, que no caiga al soplo del primer recurso interpuesto por cualquier particular, es necesario resolver esas dificultades de orden legal.

¿Cómo y cuando?

El proyecto de exacciones municipales debe discutirse en las Cámaras cuanto éstas reanuden sus sesiones. En ese proyecto, cuyos aciertos he señalado con gusto, se lee entre sus disposiciones transitorias y finales una, la décimo quinta, reproducida del proyecto de 1910, que dice así: «Seguirán en vigor los regímenes especiales de las exacciones municipales de las provincias vascongadas y Navarra».

Algo es que se reconozca que nuestras haciendas municipales son de patrón distinto que las de territorio común, declaración que, de modo implícito, llevaba en si el art. 1.º del R. D. de 31 de Diciembre de 1917, sobre contribuciones especiales.

Pero si, a pesar de esto, con la interpretación centralista a que antes aludía, se va a sostener por los Tribunales de lo contencioso o por la jurisprudencia ministerial que en los límites contributivos y en el establecimiento de

arbitrios hemos de sujetarnos a la ley municipal, la disposición que el Gobierno propone resultaría injusta y regresiva. Porque, aún dentro del mismo criterio centralista, es injusto y regresivo condenarnos a seguir con un régimen como el hoy vigente en territorio común, que el propio Gobierno reconoce ser pésimo y por eso se dispone a modificarlo; y por otra parte el proyecto de exacciones municipales es inadecuado a este país, porque no responde a nuestras costumbres administrativas y además toma como base la ley de supresión de los consumos cuya obra termina, y sería perturbador imprimir esa dirección a nuestros Ayuntamientos. Por consiguiente, no podemos ir ni con la ley municipal ni con el proyecto, sin perjuicio de tomar de él lo que resulte aprovechable. De aquí se deduce, una vez más la necesidad de la reglamentación.

En esta situación, las Diputaciones, alegando las razones que acabamos de ver, la imposibilidad de seguir en la imprecisión presente y la capacidad administrativa que los municipios vascos tienen acreditada (I), al discutirse el proyecto en las Cortes deben gestionar con ahínco—porque la cosa lo merece—que se aclare esa disposición 15.^a en el sentido de que a ellas incumbe reglamentar en la materia y, si preciso fuera, aún el Reglamento común a las tres provincias pudiera llevar la aprobación del Gobierno por Real Decreto, con lo que daríamos estado legal a la situación presente, de hecho, y adelantariamos un paso más en la autonomía administrativa, que desde 1878, por la perseverante actuación de las Diputaciones, ha visto ensancharse poco a poco su campo. De no conseguirse esto, debe recabarse para los Ayuntamientos vascos la facultad de utilizar los recursos de nueva creación que contenga la ley.

Para la eficacia de su gestión cerca del Gobierno, es preciso que las Diputaciones se vean asistidas por la unánime adhesión de los Ayuntamientos, y éstos se la otorgarán entusiasta si sus necesidades son atendidas con presteza.

20. Las *bases* para el Reglamento, general o provincial, pudieran ser las siguientes:

Primera. Necesidad de que las Diputaciones vascongadas determinen el régimen tributario de los Ayuntamientos de su jurisdicción en un Reglamento, de amplias líneas, que debe procurarse sea común a Alava, Guipúzcoa y Vizcaya.

Segunda. Principio fundamental de dicho Reglamento ha de ser la distinción entre pequeños y grandes municipios, estableciéndose regímenes especiales para unos y otros, en consonancia con sus necesidades respectivas y con la índole de su vida administrativa.

Tercera. La Hacienda actual de los primeros, se completará con un repartimiento cuidadosamente estudiado, cuyas reglas sean sencillas y claras, procurando que esta parte de la reglamentación se inspire en los precedentes que ofrece la Historia del País Vasco, convenientemente adaptados a las necesidades del día.

(1) Sanchez de Toca: op. cit. p. 188.

Cuarta. La Hacienda de los Ayuntamientos del segundo grupo, ha de organizarse en el Reglamento, inspirándose en el criterio de concederles todos los recursos que les sean necesarios para el libre desarrollo de su actividad y adecuado cumplimiento de sus fines y misión progresiva. Al efecto, se introducirán las reformas a que se refieren las bases siguientes.

Quinta. En materia de recargos municipales deben ampliarse las autorizaciones, en términos análogos a los contenidos en los acuerdos de la Diputación de Vizcaya de octubre de 1912, en cuanto a las contribuciones territorial, pecuaria, industria y comercio. Persiguiendo la mayor equidad en los recargos, se procederá a una rigurosa rectificación del catastro y más aún de los estados de la contribución industrial. Dentro del mismo espíritu, se compensará a los Ayuntamientos la merma que en el recargo industrial les representa la tributación por utilidades de las Compañías anónimas y comanditarias por acciones, mediante la imposición a unas y otras de una equivalencia del recargo que les correspondiera si tributaran por industrial.

Sexta. Entre los recursos autorizados por el Reglamento se incluirán las tasas, sistemáticamente organizadas, las contribuciones especiales, el impuesto sobre solares sin edificar y todos aquellos de carácter propiamente municipal.

Séptima. El Reglamento determinará las condiciones de concesión y términos de los beneficios de Ensanche, en su aspecto puramente tributario.

Octava. Dentro de los límites y cuantías que el Reglamento fije, los Ayuntamientos podrán libremente reducir o aumentar los tipos de gravámen, sin necesidad de la previa aprobación de la Diputación, salvo la indispensable de los presupuestos en que figuren incluidos.

Novena. Los Ayuntamientos cuyo presupuesto de gastos exceda de 100.000 pesetas, deberán publicar y distribuir cada año un extracto de las cuentas del ejercicio precedente, dividido por capítulos y artículos del presupuesto (1).

La política tributaria municipal que he esbozado, sería bien recibida por los Ayuntamientos vascos. Contribuiría, además, a su perfecta compenetración con las Diputaciones; compenetración que habría de constituir prenda eficaz de felices resultados para el porvenir de nuestro país.

(1) Práctica observada en algún cantón de Suiza: Charton, «Introduction au Système financier de la Confédération Suisse» (190:31. p. 42. Esta misma disposición contiene el art. 166 de la ley municipal, mas no se cumple.