

I

CUESTIONES DE HACIENDA MUNICIPAL

Lección primera.



LA HACIENDA DE LOS PEQUEÑOS MUNICIPIOS VASCOS

POR D. VICTOR ARTOLA

JEFE DE LA SECCIÓN DE HACIENDA MUNICIPAL DE LA
DIPUTACIÓN DE GUIPÚZCOA

SUMARIO: 1—La reforma municipal y las haciendas locales; el concepto de la autonomía municipal. 2—El pequeño municipio y la ley municipal. 3—El pequeño municipio vasco, su valor social, dificultades con que lucha para llenar su misión y situación comparada con los de régimen no aforado. 4— presupuesto: cargas principales y obras de nueva construcción. 5—Simplificaciones que se hacen necesarias: la estructura del presupuesto, su vigencia, cargaremea y libramientos, servicio de cuentas. 6— Los ingresos el patrimonio comunal (propios y montes), arbitrios y recargos; referencia especial a Navarra. 7—El impuesto de consumos: el tema de su supresión ó sustitución con respecto al País Vasco, peligros que deben evitarse, desgravación de determinadas especies, tipos de imposición y sistemas recaudatorios; la elasticidad del impuesto. 8—El repartimiento: su abolengo en el País Vasco; la invasión de los tributos indirectos. 9—El repartimiento en la legislación administrativa española: los artículos 136 y 138 de la ley municipal, la R. O. de 6 de Abril de 1889, el reparto de consumos, la ley de 12 de Junio de 1911 y disposiciones ministeriales posteriores; consecuencias

que se deducen de este proceso legislativo. 10—El proyecto de ley de exacciones municipales de 1918 y el repartimiento del R. D. de 11 de Septiembre del mismo año; su examen en líneas generales y crítica. 11—Situación actual del repartimiento en Alava, Guipúzcoa, Vizcaya y Navarra: procedimientos seguidos. 12—Reforma introducida en Guipúzcoa y crítica de ella. 10—Conclusión: necesidad de que las Diputaciones vascas dicten al estatuto tributario municipal, papel que incumbe a las «Semanas municipales» y norma de conducta a seguir.

1.—Esta Asamblea es la manifestación en el País Vasco del vigoroso movimiento municipalista que se ha producido de pocos años a esta parte.

Los problemas municipales despiertan cada día mayor interés, se les concede toda la importancia que en sí tienen, como los más próximos al ciudadano y los que reclaman la colaboración inmediata de su inteligencia y de su capacidad económica.

De esos problemas, el fundamental es el de las «Haciendas locales». En él está y el eje de la Administración comunal.

Es inútil que se hable de reforma municipal, de estatuto municipal, de autonomía municipal, mientras no se dote a los pueblos de una Hacienda fuerte; y cabalmente este es el defecto máximo de los proyectos legislativos presentados en lo que va de año a las Cámaras, porque entre las abundantes disposiciones en que se da forma y organización nuevas a los Ayuntamientos, con aciertos que no tenemos porqué negar, solo figura un artículo en el que, muy vagamente, se habla del régimen futuro de las Haciendas locales, cuyo desarrollo se deja para otra ley. Y esto obedece a que la situación del Estado no puede ser más embarazosa, pues para pensar en un sistema de haciendas autónomas o separadas, de Ayuntamientos y Diputaciones, fuera preciso que renunciase al cupo de consumos sobre los pueblos y al contingente provincial, que también ellos levantan. ¿De qué servirá darles autonomía, si no se les proporcionan recursos para aplicarla a una obra de progreso?

La cuestión de las Haciendas locales guarda indudable conexión con el régimen de los Ayuntamientos. Todo lo que sea robustecerlos, aumentar su autoridad moral, alejar de ellos el

parlamentarismo que les corroe—claro está que me refiero a los grandes—, con la consiguiente prodigalidad a que se presta el que los regidores muchas veces tengan que atender a intereses de distrito o de partido, todo lo que sea precisar responsabilidades, por la reducción del número de concejales o por otro medio, refluirá beneficiosamente en la Hacienda del pueblo.

Pero sería, en cambio, muy peligroso juzgar que la solución del problema de las Haciendas locales, aquí como en territorio de legislación general, esté en conceder a los Municipios carta blanca en materia de impuestos: que muchos creen que esto ha de ser la «autonomía municipal». Este concepto es algo que subyuga, pero que si no se aprecia en su debido valor puede producir espejismos engañosos, consecuencias anárquicas y desastrosas. Conviene que todos se percaten de la necesidad de que se señale el marco de la imposición municipal, con toda la amplitud que se quiera, pero con límites al fin, para coordinar esa esfera con la que en el orden tributario se asigne al organismo regional y al Estado, con objeto de alejar los conflictos que inevitablemente habrían de producirse al acudir todos a las mismas fuentes de riqueza para cubrir sus necesidades.

Autonomía municipal no puede, por tanto, ser término equivalente a independencia económica, que, por otra parte, no existe, en sistema alguno de los países modernos, ni siquiera en Inglaterra, que en materia de libertades locales suele citarse como ejemplo; ni la disfrutaron tampoco los Municipios vascos en la historia, puesto que estaban sujetos a ciertas limitaciones, inspiradas en el interés general.

2.—La referencia a los proyectos de reforma del estatuto municipal, me ha apartado del tema.

El pequeño Municipio se halla en el mayor abandono de parte del legislador.

Al exigir la ley municipal (art. 2.º) como circunstancia precisa en todo término «que no baje de dos mil el número de sus

habitantes residentes» y añadir que, no obstante, subsistirán los términos que no tengan esa población, se patentiza su espíritu de menosprecio hacia el pequeño Municipio, cuya existencia simplemente *tolera*.

El legislador, olvidando realidades tan vivas y distintas del cuerpo social como son la ciudad populosa, con sus enormes necesidades, el Municipio intermedio o de casco urbano, y el rural, ha pretendido cortar un patrón uniforme para todos ellos, sin tener en cuenta que las condiciones de vida, la riqueza pública y tantos otros factores de diversificación son distintos en unos y otros, varían en el Municipio agrícola y en el industrial, en la comarca montañosa y en el llano, en un País—como el nuestro—que tiene su robusta tradición municipal y, lo que vale aún más, un hábito ejemplar de administrar; que no se avienen a soluciones apriorísticas, ni a moldes uniformes.

3.—Y sin embargo, ¿qué es, qué representa el pequeño Municipio en la constitución social vasca?

Geográficamente, si nuestro País puede considerarse como un solo pueblo, sin solución de continuidad, es por sus aldeas, numerosísimas, desparramadas por montes y valles, en los que ponen una nota de poesía íntima.

En la estadística, de 986.023 habitantes (Censo de 1910), 336.267 viven en localidades de menos de 2.000; y si en lugar de la unidad habitante tomamos, la unidad Municipio; el 58 por 100 de los 564 Municipios de Navarra, Alava, Guipúzcoa y Vizcaya no alcanzan esa cifra de población.

Si atendemos al elemento moral, ¿quién disputará que es en el pequeño Municipio donde se conserva el depósito de las energías y tradiciones de la Raza, nuestra lengua sin igual y lo que queda de nuestras costumbres populares?

El pequeño Municipio, en fin, es fuente de renovación, escuela de democracia, en la que se perpetúa la práctica del «concejo abierto», llamándose aún en muchos pueblos a todo el ve-

cindario para los asuntos arduos, los dispendios importantes, la rendición de cuentas, determinando así una participación más inmediata del vecino en el gobierno comunal.

El pequeño Municipio nos ofrece más clara la percepción del origen natural, espontáneo, de esa entidad colectiva, nacida para satisfacer las necesidades que surgen de la convivencia de familias en un territorio dado. La sencillez de su vida pública corre parejas con la de la vida privada de sus moradores.

Pero aún para poder vivir esa rudimentaria vida municipal, reducida a los servicios más sumarios, de una utilidad y comodidad muy limitadas para el particular, los pequeños Municipios, es decir la gran mayoría de las corporaciones locales, tienen que superar grandes dificultades.

En estos pueblos no cabe reducir los gastos, concretados ya a lo indispensable, aunque los Ayuntamientos no pueden sustraerse al movimiento ascensional del presupuesto, en el que influyen no poco los gastos impuestos por el Estado en disposiciones cada vez más frecuentes (quintas, elecciones, corrección pública, laboratorios de distrito, inspectores de higiene y sanidad pecuarias, etc.: cada año trae su carga nueva de esta especie). Ni es fácil reforzar los ingresos, porque la resistencia colectiva contra el aumento de impuestos es mayor y tiene sobre todo su expresión en las Juntas de asociados que, cuando se trata de nuevos gravámenes, ofrecen oposición vivísima y rara vez tienen la alteza de miras necesaria para consentir el personal sacrificio en aras del interés común.

Esas dificultades son las que vamos a examinar, deteniendonos más en los ingresos, porque si bien el problema económico municipal es, primordialmente, un problema de estudio profundizado de las verdaderas necesidades locales y de inversión inteligente y ordenada de los créditos necesarios, en definitiva es sobre todo una cuestión de ingresos y de equitativa distribución de cargas.

Ciertamente que los pequeños Municipios vascos, por fortuna, están muy lejos de atravesar la crítica situación que los de

territorio común, que viven de milagro, agobiados bajo el peso del Estado y de las Diputaciones provinciales. Antes de pensar en aplicar un céntimo a sus atenciones propias, tienen que preocuparse de allegar para el Estado, acreedor inexorable que amenaza con multas y embargos, el cupo de consumos, que sin embargo representa escasamente un 3 y 114 por 100 del presupuesto general (presupuesto vigente 1.494.640.560'67 ptas.: ingreso por cupo de consumos, 47.500.000 pesetas) y que subsiste después de la ley de 12 de Junio de 1911 para los Municipios que no son capitales de provincia o poblaciones asimiladas, y el contingente provincial para las Diputaciones, que consiste en un recargo sobre las contribuciones territorial, industrial y consumos, que varía según las provincias, desde un 6'42 (Oviedo) a un 25'61 por 100 (Burgos).

Resulta de aquí una gran confusión entre los medios del Estado y los de las corporaciones provinciales y municipales, cada una de las cuales debiera tener sus ingresos distintos, y los Ayuntamientos agotan su capacidad de imposición para atender a cargas extrañas, mientras las atenciones municipales permanecen abandonadas; de suerte que, en lugar de estimular los órganos superiores a los inferiores, prestándoles ayuda, lo que hacen es vivir a costa de su sangre.

No diré yo que deba rechazarse el sistema de recaudación de los impuestos del Estado (de las Diputaciones aquí) por medio de los Ayuntamientos, cómo mandatarios suyos. Es indudable que tiene muchas ventajas; la primera de ellas la economía en la exacción y se aplica en las naciones más adelantadas, y aún en nuestro País, con excelente resultado. Pero lo que no debe hacerse es cargar el presupuesto municipal (y esto ocurre también en Alava) con tales cupos o contingentes, declarando a los Ayuntamientos responsables de su pago, incluso partidas fallidas; porque esa gestión representa algo completamente extraño a la administración municipal y al presupuesto municipal.

4.—Examinados los presupuestos de los pueblos menores de 2.000 habitantes, es difícil reducirlos a uno o varios tipos. Dentro de esa población los hay que no pasan de 1.019 pesetas (Baliarrain) y quienes llegan a las 40,50 y muchos más miles de pesetas; los hay que, por el gran rendimiento de sus montes o del impuesto de consumos, en algunos centros industriales, o por otros recursos, alcanzan fácilmente una cifra de presupuesto de la que se mantienen muy alejados otros pueblos de análogo y aún mayor vecindario, pero sin la posesión de tales fuentes de ingreso.

Como sabeis, las principales cargas del presupuesto del pequeño Municipio son los haberes del personal a su servicio, deficientemente pagado; las atenciones de instrucción primaria, conforme al convenio celebrado por las Diputaciones vascas con el Estado (R. O. de 18 de Enero de 1913); las estancias de enfermos y dementes de cargo del pueblo en hospitales y manicomios; y los intereses y amortización de tal cual deuda. Estos conceptos consumen casi todo el presupuesto. Fuera de ellos, solo encontramos alguna consignación para policía urbana y rural, obras públicas (recomposición de caminos y fuentes), y de obras de nueva construcción no puede ni hablarse.

Cuando un Ayuntamiento de estos se siente con arrestos para acometer una obra de consideración, el camino vecinal que le pondrá en contacto con la carretera o el ferrocarril, permitiendo la salida de los productos forestales o agrícolas, o una traida de aguas o cualquiera de esas obras de cierta importancia y de las que los Municipios circunvecinos no carecen, bien puede decirse que aspiración tan legítima representa, antes de realizarse, el dominar incontables obstáculos para contratar un empréstito, y después de realizada, un gravamen tal en el presupuesto ordinario que conozco caso de haberse duplicado y hasta triplicado su importe, por la carga de la amortización e intereses que pesará sobre varias generaciones. Toda medida que se aconseje en esta materia será poca.

Conviene, sí, que en semejantes ocasiones, cuando respon-

dan a una necesidad, encuentren los Ayuntamientos acogida y apoyo económico de parte de las instituciones de ahorro, no atentas a fines de lucro y a las que incumbe una misión especial de fomento de la riqueza pública y de los intereses morales del País; y en el mismo caso están las Diputaciones, cuya obligación es aún más acusada. Mucho ha hecho, en este orden de cosas esa institución admirable que es la Caja de Ahorros provincial de Guipúzcoa, aunque en estos últimos años ha restringido con exceso el crédito a los pueblos pequeños. (Véase el Apéndice).

También se recomiendan para estos fines las mancomunidades de Ayuntamientos, cuando se trate de obras y servicios intermunicipales; pero de este tema ha de ocuparse en esta Asamblea persona más autorizada que yo.

5.—En un terreno ya más burocrático o de tramitación, debe también simplificarse la estructura del presupuesto, que actualmente se divide en doce capítulos de Gastos y diez de Ingresos, subdivididos en sus correspondientes ciento veintidos artículos. ¿A qué esta complicación, cuando en los pequeños Municipios las atenciones locales son unas cuantas, sabidas, y bastan poquísimos conceptos? ¿A que también ese mecanismo de cargaremes y libramientos, que no aumenta en un ápice las garantías de sana administración y que es lo más frecuente que no sean extendidos al realizarse el ingreso o la salida de fondos, sino en el momento de *confecionar* las cuentas municipales para remitirlas a la Diputación? El secreto de nuestra administración, reside en buena parte en una mayor sencillez, además de la tradición recibida.

Y en este camino, hay que estudiar igualmente si la vigencia del presupuesto ha de limitarse o no a un ejercicio. La mayor parte de los presupuestos de localidades rurales, por insuficiencia de medios unas veces y otras por rutina, se reproducen invariablemente todos los años. Por ellos no pasa el tiempo. El

proyecto de ley de exacciones locales de 1918, proponía la duración indefinida del presupuesto, mientras no se introduzca alteración, a semejanza de algunos Estados de Alemania, Suecia, Brasil, Perú y otros países, en que dura más de un año. El mismo presupuesto general del Estado español, lleva cuatro años de vida... hasta ahora.

Estas simplificaciones facilitarían una intervención *verdad*, y no formularia, en las cuentas municipales. Una cosa es dejar a los Ayuntamientos cierta libertad para desarrollar su labor económica, y otra que—como ocurre muchas veces—prescindan en la ejecución del presupuesto de la ley económica que ellos mismos se han dictado. La revisión de cuentas es un servicio que no debe desaparecer: en nada atenta a la autonomía de los pueblos, como lo demuestra el hecho de que los países más libres del mundo mantienen esta fiscalización, que con tal de que sea prudente e imparcial, servirá de freno en la ejecución del presupuesto, con evidente beneficio para el mismo pueblo. Esta inspección es un buen medio de evitar que los déficits adquieran carta de naturaleza en la liquidación de los presupuestos de ciertos pueblos.

6.—Decíamos antes que la cuestión de las Haciendas locales es sobre todo una cuestión de *ingresos*. Vamos a ver de cuales disponen los pequeños Municipios vascos.

En ingresos, la característica es la variedad.

Las organizaciones rentísticas de Navarra, Alava, Vizcaya y Guipúzcoa, basadas en su origen en un principio común, la «foguera», la familia como unidad contribuyente, desde muchos años antes de la introducción del impuesto de consumos adoptaron modalidades y orientaciones distintas, que hoy mismo se manifiestan con absoluta falta de unidad; lo cual tiene la ventaja de hacer más difícil la unificación perseguida por el Estado, pero impide también una ordenación científica de las haciendas municipales,

La coincidencia está en que consumos y repartimiento son las bases fundamentales sobre las que se asienta el presupuesto.

Las razones son fáciles de comprender.

Procedamos por eliminación.

El *patrimonio comunal*, antes tan importante (basta leer el Fuero de Guipúzcoa), se vé hoy reducido a la miseria de unas láminas intransferibles (2.038.149'79 pesetas nominales en Guipúzcoa), de cuyas rentas al 4 por 100 separa el Estado para sí una quinta parte. Este es el resultado de la desamortización de los bienes de propios, que no ha reportado ningún provecho a los intereses públicos.

Este patrimonio, en forma de Montes, es vario. Los más de los Municipios carecen de él, pero son bastantes los que obtienen buenos rendimientos de su aprovechamiento, sobre todo en las actuales circunstancias, en que los productos forestales benefician de un elevado precio.

De Guipúzcoa citaré solamente el caso de Ataun, que en un presupuesto de 40.000 ptas. (1918), calculaba como ingreso por este concepto 26.705 pesetas y obtuvo 64.620 pesetas, o sean 37.915 ptas. más; y el de la Parzonería, comunidad de montes en que están interesadas las villas guipuzcoanas de Segura, Idiazabal, Mutiolo y Cerain, y las alavesas de Aspárrena y San Millán (Salvatierra vendió poco ha sus derechos): el año 1917 obtuvo por aprovechamientos de montes pesetas 47.288, que se distribuyeron los citados Municipios según las partes que por tradición están asignadas a cada uno. El tipo de remate era el de pesetas 21.953.

De Navarra, son dignos de mencionarse los siguientes datos:

<i>Pueblo</i>	<i>Habitantes</i>	<i>Ingresos</i>	<i>Gastos</i>	<i>Superavit</i>
Aria	178	20.828'52	2.689'85	18.138'67
Arruazu	333	23.815'14	8.539'00	15.456'00
Eulate	507	89.364'42	14.650'44	74.713'98
Lacunza	766	53.708'11	32.208'11	21.500'00
Ulzama	3.495	212.503'59	32.438'37	189.065'22

No sería necesario decir que en estos espléndidos resultados entra por mucho la exorbitante elevación del precio de los materiales, debida a la anormal situación creada por la guerra. Ese extraordinario valor ha permitido a muchos pueblos aprovechar montes que hasta ahora habían estado inexplorados por las dificultades de arrastre, que no compensaban los beneficios obtenidos con el material.

Añádase a esto, por lo que respecta a Arruazu y Ulzama, la circunstancia especial de tratarse de aprovechamientos extraordinarios, debidos a la enfermedad del roble y a la apertura de ciertos rasos para pastos.

Aparte estos Municipios afortunados, que poseen montes de alguna importancia y que de tal manera han beneficiado de la perturbación económica mundial, los demás tampoco pueden pensar en los recursos que con aparente generosidad les brinda, en detallada lista, el art. 137 de la ley municipal, solo aplicables de hecho en localidades mayores, únicas en que hay coches de plaza, espectáculos públicos, mercados, etc. En el Municipio rural falta esta materia prima de arbitrios.

De otro lado, los recargos que consienten las Diputaciones vascas sobre territorial y pecuaria, industria y comercio, no pueden producir lo suficiente para excusar el repartimiento, porque-naturalmente-la riqueza imponible asignada al lugar es corta, de manera que este ingreso no les trae cuenta; y si se trata de la participación que en la contribución de utilidades ha concedido la Diputación de Guipúzcoa a los Ayuntamientos de su jurisdicción (1) y que la de Vizcaya tiene prometida a los suyos, raro será el pequeño Municipio en cuyo termino existan industria o negocio explotados por compañía anónima o comanditaria por acciones, que son las únicas sujetas a esa tributación.

En Navarra, junto al repartimiento, que desempeña importantísimo papel, aparece toda una gama de formas tributarias.

(1) 1 por 100 de las utilidades netas.

La orientación señalada por la Diputación desde 1887 (Cir. de 3 Dic.) es la de que el presupuesto municipal se cubra con impuestos y arbitrios y, solo en la parte a que no alcancen estos, enjugar el déficit con repartos sobre la riqueza catastrada. Por efecto de la amplia libertad que tienen los Ayuntamientos navarros para establecer arbitrios e impuestos—principio fundamental de la legislación navarra—, aparece una variedad notable de ellos, casi todos los cuales se recaudan por arriendo, pues en Navarra el sistema de administración es la excepción, y esto es tradicional, porque las leyes de Cortes ni siquiera mencionan este último procedimiento; tan es así que a todos los arbitrios denominan con el nombre genérico de *arrendaciones*. (1)

Esos arbitrios son: impuestos sobre la venta de artículos de consumo, cuya finalidad, más que fiscal, es la de asegurar el abastecimiento del pueblo en ciertos artículos; impuestos de consumo o de introducción (que en muchos pueblos todavía se llaman «sisas»); el «garapito», curiosa mezcla de impuesto a la exportación y de arbitrio por servicio u operaciones de medición y carga de los vinos que se exportan, con todos los inconvenientes de los de su clase, que levantan fronteras entre los pueblos y embarazan el tráfico, razón por la cual la Asociación de Viticultores navarros solicitó hace pocos años (1915) a la Diputación que desapareciera; y otros arbitrios corrientes, en cuya clase tiene cierta importancia el llamado de «carnicería», en el que va comprendido a veces el arriendo de las yerbas del común y en ocasiones las particulares de los vecinos, que ceden al Municipio.

Esta es, en síntesis, la situación del pequeño Municipio vasco en punto a ingresos; y como se vé las fuentes principales son los consumos y el repartimiento. Vamos, pues, a dedicarles la atención que permita el tiempo de que disponemos.

(1) Oroz: Legislación administrativa de Navarra. Tomo I, pág. 493.

7.—Mencionar el *impuesto de consumos* y decir que, especulativamente, todos somos sus adversarios, es una misma cosa.

Se ha repetido hasta la saciedad que es un impuesto progresivo al revés, no proporcionado a los medios de fortuna de cada contribuyente, sino a las necesidades del mismo; que el proletario se vé obligado a invertir en su sustento y el de su familia un tanto por ciento de sus illgresos muy superior al que esas mismas necesidades representan para el capitalista, por lo que ofrece una base de imposición mayor, de suerte que es un tributo que pesa principalmente sobre las clases más pobres.

Todo ello es ciertísimo, y hoy nadie lo discute; pero la realidad y el sentido práctico—cualidad esta muy vasca—nos muestran enseguida la dificultad de reemplazar este ingreso importantísimo, de nuestros Ayuntamientos, que supone en algunos el 80, el 90, el 95, el 98 por 100 de su presupuesto, por otros recursos que reunan efectivamente, no *en el papel*, la doble condición, necesaria, de *eficacia y equidad*.

No digo que esta evolución deba arredrarnos; no. Pero lo que sí afirmo es que por ese camino debe andarse con muchísima cautela, y deben pesarse mucho las consecuencias de la supresión, antes de ir a ella y de llevar la perturbación y quizá la ruina a las haciendas locales.

El ejemplo vivo y cercano de lo ocurrido con la ley sustitutiva de 12 de Junio de 1911 en territorio no aforado, debe servirnos de experiencia.

Los Ayuntamientos grandes, a los que principalmente sé dirige la ley, por la cesión del 20 por 100 de la contribución territorial urbana y de la industrial, por la supresión del cupo de consumos para el Tesoro, los arbitrios sobre espectáculos, inquilinatos, bebidas espirituosas, etc., se desenvuelven pasablemente; pero en los demás la situación es verdaderamente angustiosa.

La solución de la sustitución del impuesto de consumos, en el País vasco, pudiera estar en traspasar a los Municipios la

contribución territorial, siguiendo la corriente actual de que la Hacienda de los pueblos debe descansar sobre la imposición real (tierras y edificios), pero especialmente sobre la propiedad del suelo, que es la que recibe mayor beneficio de los servicios locales; al paso que la Hacienda del Estado debe fundarse, sobre todo, en impuestos generales sobre la renta. La dificultad, por ahora, está en el cupo que por este concepto de territorial tienen las Diputaciones que entregar al Estado, a virtud del concierto económico; pero aún esta no es imposible de orillar.

También hay que considerar que, junto a la riqueza inmueble, existen otras grandes fuentes, como son la industria, el comercio, el capital mobiliario, que aprovechan también de la administración comunal y deben levantar las cargas de la localidad.

De aquí que la solución más apropiada fuera la de organizar bien el repartimiento, como impuesto único, o principal, cuando menos, de carácter municipal, que viene a ser un verdadero impuesto de renta, que abarca o debe abarcar todas las utilidades del vecino y aún del propietario forastero, por lo que respecta a las que obtenga en el pueblo.

Pero, ante todo, ¿es que existe en el País Vasco una cuestión de supresión o sustitución de los consumos?

Desde el siglo XVII, en que comenzaron a introducirse las «sisas» o derechos de entrada sobre artículos de consumo, este impuesto ha venido siendo de exacción perfectamente normal y en el País Vasco, salvo voces aisladas o programas de partidos políticos, no existe un verdadero estado de opinión que demande la supresión y está aún, me parece, por registrarse la primera alteración del orden público que reconozca esta causa.

Nuestros ascendientes se percataron bien pronto de la facilidad con que, por 'este impuesto, se recaudaban importantes sumas, sin grave molestia del contribuyente, así por la gran división del consumo, a causa del fraccionamiento de las adquisiciones, como porque el impuesto se consolida en el precio del

objeto comprado. Su peso, como ha dicho alguien, se asemeja al de la atmósfera: todos lo sufrimos sin aperebirnos de él.

Por esto, las «sisas» fueron desterrando poco a poco el repartimiento fogueral como recurso provincial (en Guipúzcoa desapareció así en 1738, como lo dice el suplemento de nuestro Fuero, dando esta misma explicación: Capítulo único del título IX) (1) y desde entonces los impuestos indirectos han disfrutado de extraordinario predicamento en este País.

Y si, realmente, no tenemos problema de supresión, por otra parte fuera insensato abordarlo en estas circunstancias.

Con la supresión se persiguen dos fines: equidad en la carga tributaria y abaratamiento de las especies gravadas. Se supone, en efecto, que suprimido el impuesto, el juego de la libre competencia mercantil forzosamente trae la baja del artículo desgravado.

Desconozco hasta qué punto se haya conseguido este resultado allí donde rige la ley de sustitución de 1911 y si ha venido o no a beneficiar más al contribuyente que al intermediario, a quien, lo mismo las bajas como las alzas en la tributación, sirven siempre de nuevo motivo de ganancias. Mas lo que sí afirmo es que en estos tiempos en que, por causas de todos conocidas, la anormalidad o el azar son las leyes reguladoras del precio, más que los factores económicos usuales; en esta época en que los precios carecen de estabilidad, la desgravación iría en totalidad y enderechura a aumentar los beneficios del intermediario, sin utilidad alguna para el consumidor.

Aún manteniendo el impuesto de consumos, una de las reformas que en él deben acometerse, cuando la situación económica se normalice, es la de reducir al mínimo, o aún desgravar por completo, las especies de primera necesidad, como las harinas y el pan, el aceite, el carbón, el jabón común. Sería esa, además, una experiencia sobre los efectos de la desgravación en relación con el precio de los géneros.

(1) En Vizcaya en 1804.

La cuestión mas difícil, en el terreno legal, es la del máximo de imposición, limitado por la ley municipal al 25 por 100 del precio medio de la especie en cada plaza. Este límite, a pesar de toda la jurisprudencia contencioso-administrativa, no se aplica. Las tarifas municipales lo rebasan con frecuencia y la Diputación de Guipúzcoa ha optado por formar una tabla de tipos máximos de imposición, en la que constan los de cada especie, basándose en los que, con cierta generalidad, rigen en nuestros Ayuntamientos.

La misma Diputación en 1897 (acuerdo de 5 de Abril) tuvo una tentativa encaminada a unificar el impuesto en cuanto a los artículos de mayor consumo, con el objeto de evitar la defraudación a que se presta la diferencia de tarifas entre Municipios próximos entre sí y para obtener una base de cálculo de los rendimientos de los consumos en cada pueblo, a un tipo uniforme, para llegar a suprimirlos, abonando la equivalencia a los pueblos; es decir, que la Diputación hubiese sido la única que percibiese el impuesto, subvencionando proporcionalmente a los Municipios.

Esta tentativa fracasó, porque, como puede pensarse, las necesidades cambian según los Municipios y mientras en el uno bastará con un impuesto módico, en otros será necesario recargarlo más.

De los sistemas de recaudación no puedo ocuparme.

En Navarra, como dije antes, la norma es el arriendo.

Los Ayuntamientos de la cuenca del Bidasoa tienen constituida una mancomunidad para los efectos de investigación fiscal, bajo condiciones libremente formuladas por ellos y sancionadas por la Diputación. (1)

En Vizcaya, varía entre la administración, el arriendo a venta libre y el a venta exclusiva. En Guipúzcoa, se ensayó en 1890 el procedimiento de administración, que acabó por imponerse pocos años después; con excelente resultado, debido en

(1) Oroz: Op. cit. pág. 510.

buena parte a la compenetración entre las administraciones municipales y la provincial y a la excelente gestión del Cuerpo de miqueletes. En Alava, por último, se arriendan los consumos y se giran repartos, como en territorio común, casi literalmente según el Reglamento de Consumos, general del Estado, de 11 de Octubre de 1898.

Económicamente, pasa por un axioma la afirmación de que el impuesto de consumos ha alcanzado el máximo de elasticidad, que su rendimiento llega a un punto en el cual tiende a estancarse o, al menos, aumenta en proporción mucho más lenta que la del crecimiento de la población y el desarrollo de la riqueza. Este es un hecho demostrado en nuestras capitales, que, proporcionalmente, recaudan por consumos mucho menos que los pueblos; la progresión es poco sensible, salvo oscilaciones de unos años a otros, debidas a factores económicos como el precio de los artículos, crisis industriales, etc. En los pueblos, pasa lo mismo. En ellos la elasticidad del impuesto es menor, porque la capacidad económica del vecindario no consiente muchas veces la elevación exagerada de tarifas, so pena de que haya contracción en el consumo o facilidad del fraude con las localidades próximas, que tienen quizá derechos más leves, de suerte que hasta puede ocurrir que el aumento de tarifas no compense esas bajas.

Sobre todo, la elasticidad de los consumos no guarda relación con la de los gastos del presupuesto, que crecen incesantemente; y aquí, el problema que se plantea es el de que, antes de muchos años, con el desarrollo de la vida local, el ingreso por consumos no alcanzará a cubrir, ni mucho menos, el elevado porcentaje que hoy representa en los presupuestos municipales.

Si, pues, cabe ya esperar poco de la mayor productividad del impuesto de consumos, necesario es buscar la fuente tributaria que haya de suplir su defecto y aun que sea capaz de sustituir íntegramente al impuesto de consumos, si preciso fuere, por aquello de que es mejor disponer de pocas fuentes, pero

productivas, que imponer muchedumbre de pequeñas gabelas que molestan y exasperan al contribuyente.

Este problema puede resolverlo un repartimiento bien organizado, la fuente más racional y más adecuada a los pequeños Municipios.

8.—Decíamos antes que el *repartimiento* es una imposición directa sobre las utilidades o rentas de cuantos viven o tienen sus intereses en el pueblo, de tal suerte que paguen, en proporción a lo que tienen, la parte necesaria para la vida municipal.

La sencillez de los servicios a que esa vida municipal se reduce, indica por sí sola que la verdadera base de tributación está, en primer término, en los mismos vecinos,

Así nació el repartimiento en el País Vasco, en cuya historia tributaria ocupa el primer lugar cronológico.

Respondiendo a la robusta constitución familiar vasca, era la «foguera», casa o cocina, exacto símbolo de la unión familiar, el elemento de distribución. Cada familia, una sola cuota, que gravaba la íntegra potencia económica de sus componentes. (1)

Esta fué la primera contribución vasca, la verdaderamente autóctona y nuestra, que con algunas variantes se aplicaba en todo el País, para allegar los fondos necesarios para las atenciones generales y las locales. Según los fuegos que tenía cada lugar, se le repartía la contribución, o bien distribuyendo un contingente determinado entre todos, como en Guipúzcoa, o bien señalando un tanto por pagador, como en Alava y Vizcaya; y en Guipúzcoa se da, además, la curiosa coincidencia entre la familia unidad tributaria y la familia unidad política, pues los procuradores de los pueblos tenían tantos votos en Junta cuantos fuegos estaban asignados a su Municipio en los «arreglos de fuegos».

(1) Es universal este fenómeno en la historia tributaria de los pueblos. Encontramos el impuesto familiar en muchos de ellos, y en Italia precisamente con el mismo nombre de *fogueria* (*fuocatico*).

En Vizcaya, las últimas «numeraciones de fogueras» datan de 1794, 1745 y 1796, llevándose libros especiales en que se inscribían las rentas o productos de las casas, caseríos y sus pertenecidos. Se nota cierta precisión de reglas mayor que en Guipúzcoa.

En Alava, el repartimiento fogueral estaba representado por la Hoja de Hermandad, que los Municipios cobraban con arreglo al bienestar de los vecinos, y que luego se consolidó en la contribución territorial.

En Navarra, el reparto de la contribución provincial, y antes el del donativo foral, se verificó por fuegos hasta 1887, en que se implantó el catastro, y de orden de las Cortes se hicieron, y existen en los archivos, varios libros o estadísticas de los fuegos o vecinos de todos los pueblos, y entre ellos hay uno que data del año 1366, en el cual figuran con sus nombres los vecinos de cada localidad. Pueden considerarse estos libros como los primeros registros fiscales de nuestro País. Las Cortes de 1817 y 1818 modificaron este sistema, clasificando los fuegos en tres categorías.

No puedo detenerme en hacer un estudio retrospectivo de esta cuestión, aunque es interesantísima.

Si cada región hacía frente a sus gastos por medio del reparto que giraba a sus pueblos, éstos hacían lo propio con los suyos, en los que englobaban la cuota que les correspondía satisfacer para los gastos generales.

La invasión arrolladora de los impuestos indirectos desde el siglo XVII y después el imprudente afán de copiar el sistema hacendístico del Estado, con buena parte de sus leyes y reglamentos, nos han traído a la situación actual y—dentro del orden local que ahora nos ocupa—es el repartimiento regulado por la ley municipal el que renueva estos recuerdos y plantea otra vez la cuestión, con todas las exigencias de la vida moderna, que la diferencian notablemente, si no en el fondo, en la forma, de los términos en que antes se presentaba.

Por consiguiente, para obrar con método, conviene que examinemos ahora el proceso legislativo del repartimiento mu-

nicipal en España, para deducir las aplicaciones útiles a nuestros pueblos.

9.—El repartimiento aparece por primera vez en la legislación administrativa española con la ley municipal de, 1870 (20 de Agosto), de la que pasó, literalmente reproducido, a la vigente de 2 de Octubre de 1877. Como impuesto sobre la renta, significaba un gran avance en la vía de la equidad tributaria.

El artículo 136 de la ley municipal autoriza, como ingreso de los Ayuntamientos, «un repartimiento general entre todos los vecinos y hacendados, en proporción a los medios o facultades de cada uno, para cubrir los servicios municipales en la totalidad o en la parte a que no alcancen los anteriores recursos», o sean los que el mismo artículo enumera. Y desarrollando el artículo 138 ese principio, para fijar la utilidad imponible de cada contribuyente toma como bases las rentas de las fincas urbanas y rústicas, los sueldos, pensiones y censos, los productos de la industria y el comercio fijados multiplicando la cuota de esta contribución entre cinco y veinte veces, los haberes de los jornaleros y braceros por la tercera parte del salario medio y, en último término, los signos de riqueza (muebles, alquiler de casa, criados, etc.) cuando no sea posible calcular de otro modo las utilidades de algún vecino. En este repartimiento están comprendidos los propietarios forasteros, rebajándoles en un quinto la utilidad imponible que les corresponda. Únicamente quedan excluidos de la obligación de contribuir los pobres de solemnidad, los acogidos en los establecimientos de beneficencia y las clases de tropa de tierra y mar.

Sea que los Ayuntamientos cometieran abusos al estimar la carga correspondiente a los propietarios forasteros, sobre los que en algunos pueblos quiso echarse todo el peso del reparto, sea—cual es más probable—que, como poderosos, el clamor de los grandes terratenientes fuese más escuchado por los Poderes públicos que el de los Municipios, desvalidos de apoyo, ello es

que por una simple R. O., la de 5 de Abril de 1889, contra toda legalidad vino a inutilizarse el repartimiento regulado por ley tan importante como la orgánica municipal, declarándose: primero, que era preciso que los Ayuntamientos agotasen todos los recursos que aquella ley autoriza, más los recargos permitidos por otras disposiciones, más los arbitrios extraordinarios, antes de acudir al repartimiento, que solamente podría emplearse en el caso de que, aún con esos recursos, resultase déficit en el presupuesto; y segundo, que, aún entonces, el repartimiento vecinal solo podría girarse sobre las utilidades consignadas en las bases cuarta y sexta del artículo 138 de la ley, o sea sobre sueldos, pensiones, censos e intereses y sobre el salario de los jornaleros.

Es decir, que de la manera más descarada se excluye del repartimiento a la propiedad (avecindada y forastera), a la industria y comercio y a los signos exteriores de riqueza, para trasladar la carga a las fuerzas económicamente más débiles, los sueldos y jornales. Y además, se estableció que el repartimiento, aún después de tal mutilación, quedaba reducido a la categoría de recurso legal para cubrir el déficit; de recurso de último grado, para suplir la insuficiencia de los demás ingresos, siendo así que el artículo 136 de la ley municipal le asigna la finalidad de cubrir los servicios municipales «en la totalidad o en la parte a que no alcancen los demás recursos,».

Es verdad que esta R. O. no tuvo virtualidad en nuestras provincias, que prescindieron de ella, pero conviene que estas cosas se repitan, para edificación de las gentes y para que los pocos inconscientes que, en nuestro País y en ratos de mal humor, dicen que los Municipios de régimen general están mejor que los nuestros, lo oigan y sepan cómo las gasta el Estado con los ayuntamientos sujetos a su férula.

Quedó así, de hecho, inservible el repartimiento de la ley municipal, cuyo lugar ocupó el de consumos, regulado por el Reglamento de 11 de Octubre de 1898.

Recaudar el impuesto de consumos por repartimiento es

convertir en directo un impuesto indirecto, y esto será siempre laudable si en lugar de gravar el consumo real, que absorbe un tanto por ciento de los ingresos mayor cuanto menores son estos en cada individuo, gravase «la capacidad de consumo». Pero en el reparto vecinal de que habla aquel reglamento, pasa todo lo contrario, porque se manda tener en cuenta todos los factores para determinar la importancia del consumo personal de las familias, señalando a estas la cuota que proceda «en razón del número de individuos de que se componga» (art. 308).

Así se proclama, sin rebozo, la injusticia de este impuesto, que sufre más el que menos tiene, que se aplica no en proporción a los bienes que se poseen sino a las necesidades, que gravaba más a un proletario con mucha familia que al millonario sin hijos. Es una pena ver establecido en Alava este reparto, que en territorio no aforado, como antes indiqué, es el arma más poderosa de opresión y caciquismo, instrumento de odios locales, mediante el cual paga el enemigo y está libre el amigo.

Habréis adivinado ya que el Estado, que se apresuró a cegar la fuente del repartimiento de la ley municipal, que se apoyaba en una base real, no hizo nada por impedir los desmanes cometidos con el de consumos, contra el cual, naturalmente, no clamaban los terratenientes poderosos.

Pero estos abusos, de una parte, y campañas de opinión de otra, trajeron la sustitución del impuesto de consumos; y la ley sustitutiva (art. 6.º), después de enunciar los recursos llamados a suplirlo, colocaba en último término el repartimiento general de los artículos 136 y 138 de la Ley municipal, reparando así veinte años de injusticia, desde la famosa Real Orden de 1889.

Este repartimiento, claro está, como de difícil aplicación en los grandes municipios, interesaba sobre todo a los pequeños, que aunque no obligados por la ley de sustitución, vieron en él el modo de redimirse del reparto de consumos y de poder proveer con cierta holgura a las necesidades locales por medio de una tributación más equitativa, ya que la mayor parte de los

demás recursos autorizados por aquella ley no son productivos en las localidades reducidas.

Y se acogieron a la ley de sustitución. Más otra vez el Poder ejecutivo se encargó de decepcionar tan legítimos anhelos, y mediante otras reales órdenes (1.º Diciembre 1913, 17 Septiembre 1914), de tan dudosa legalidad como la de 1883, volvió a desnaturalizar el precepto clarísimo de la ley de 1911 e hizo del «repartimiento general» del artículo 6.º dos repartimientos: uno para cubrir el cupo de consumos del Tesoro, que para estos municipios no desaparece, y otro para cubrir el déficit del presupuesto; y no contento con establecer esta división que la ley no autorizaba en manera alguna, dispuso por sí y ante sí que el máximo con que la propiedad —siempre la propiedad— pueda gravarse en el repartimiento de la segunda clase será el 25 por 100 de la cuota que se pague al Tesoro por territorial. Y así, otra vez quedó desvirtuada la ley, frustrados los buenos propósitos del legislador, aumentada la complicación que se impone a los pequeños municipios y aumentados también la confusión, el desorden y el desbarajuste que son la característica de la Administración española.

La campaña iniciada por los municipios de varias regiones no ha obtenido satisfacción hasta ahora.

De ese martirio a que se somete a los pequeños municipios de régimen general, debemos sacar dos consecuencias: primera, que de nada servirán las reformas municipales que se anuncian, si se desnaturalizan enseguida, como esta triste experiencia de las Haciendas locales españolas permite esperar; y segunda, que por modesto que sea nuestro régimen especial, es felicísima, es incomparable la situación de nuestros Ayuntamientos, parangonada con la de las corporaciones similares de territorio común, por lo que la resistencia a toda tendencia unificadora debe ser formidable por parte de los Ayuntamientos vascos.

10.—Trató de poner termino a la desorganización de las Haciendas locales el proyecto de ley presentado a las Cortes en Julio de 1918 («Gaceta» del 31) por el señor González Besada; pero por lo mismo que se trata de una obra notable de sistematización y ciencia tributaria, que lesiona muchos intereses «intangibles», duerme en las Cámaras el sueño de los justos.

Ante lo problemático de su aprobación y en presencia de la situación insostenible de los pueblos, se desglosaron del proyecto las disposiciones referentes al arbitrio sobre bebidas alcohólicas, inquilinato y repartimiento general, que se pusieron desde luego en vigor por el R. D. de 11 de Septiembre del mismo año 1918 («Gaceta» del 15) que—dicho sea de paso—no rige en las provincias vascas. (2.^a disp. trans.)

Este discutidísimo R. D. concede una amplitud considerable al repartimiento, tanto por las utilidades que comprende como por la extensión del deber de contribuir a un gran número de personas.

Principio básico de tal repartimiento es su división en dos fracciones, *personal* y *real*, que han de gravarse con tipos idénticos, de manera que la cuota de cada contribuyente será la suma de sus cuotas parciales personal y real, excepto cuando solo proceda la imposición de una de ellas (art. 27).

La parte personal, representa la imposición según capacidad, la *renta*, el ingreso total, regular, periódico, normal, que las personas físicas pueden efectivamente dedicar a la satisfacción de sus necesidades privadas, hechas las deducciones procedentes. Representa la tendencia contemporánea a calcular el impuesto según la capacidad «subjetiva», enfrente de la «objetiva», en su relación con el Municipio, que es la significación, de la parte real, o sea la imposición según el producto que en el término obtiene el contribuyente.

Como consecuencia lógica de estas normas, en la parte personal del repartimiento se incluye a cuantos tengan la condición de residentes en el Municipio y a los que sin ella tengan casa abierta en el término, si bien se les otorgan bonificaciones en

los casos de ausencias dilatadas. Se comprenden en ella todas las utilidades de la persona sujeta a la obligación de contribuir, cualquiera que sea el Municipio en que se obtengan (art. 28).

Se consideran utilidades a tales efectos: los intereses de préstamos, Deudas públicas y de corporaciones administrativas, de obligaciones de compañías y de cédulas hipotecarias, de cuentas corrientes e imposiciones de ahorro, las rentas vitalicias y temporales, las rentas procedentes de la posesión de inmuebles y derechos reales sobre los mismos, los rendimientos de la propiedad intelectual (patentes, marcas de fábrica, concesiones administrativas), los rendimientos de explotaciones agrícolas, ganaderas, mineras, industriales y comerciales, los dividendos y otras percepciones de beneficios de compañías mercantiles y cooperativas, pensiones y haberes pasivos, sueldos, ingresos procedentes del ejercicio de profesión, arte o ministerio, y hasta las ganancias de los negocios de especulación y de los juegos de azar. Es decir, toda clase de ingresos y utilidades, con deducción de las contribuciones de toda especie que se paguen, pensiones, intereses de deudas particulares y otras cargas análogas que pesen sobre el contribuyente (arts. 32 y 33).

En la parte real, se comprende a toda persona natural o jurídica que obtenga *en el término municipal* del Ayuntamiento de la imposición rentas procedentes de posesión de inmuebles y derechos reales, o rendimientos de explotaciones agrícolas, ganaderas, mineras, industriales o comerciales, con entera independencia de la residencia o domicilio legal de estos contribuyentes (art. 36).

De esta manera, todo vecino figurará siempre—si no disfruta de exención—en la parte personal del repartimiento, por su renta global, que puede proceder quizá de otro término municipal; y si en el que gira el repartimiento tiene además propiedad o explotación de cualquier género, figurará también en la parte real. Y, a la inversa, si se trata de una persona, individual o social, no residente en el pueblo, pero que en él obtiene utilidades de propiedad o de explotación de las mencionadas,

no figurará en la parte personal del repartimiento, pero sí en la real.

Es una solución feliz de la cuestión de los propietarios forasteros, que estaban excluidos de los repartimientos en el régimen foral, puesto que se limitaban a los vecinos; porque su propiedad indudablemente es causa de gastos en el presupuesto local y, aunque en menor escala que el vecino, aprovechan de los servicios municipales (construcción y reparación de caminos, policía de seguridad, aguas, servicio de incendios, alumbrado, etc.) y deben por tanto soportar la carga municipal.

Esto por lo que respecta a las personas individuales.

Suponed ahora el, caso de una poderosa sociedad, que en el Municipio tiene establecida una industria. Con su numeroso personal obrero determina, directa o indirectamente, gastos al pueblo. ¿Fuera justo que la sociedad no los compensase, en forma de tributo, al lugar en que los causa y donde obtiene sus beneficios? Pues bien; se le incluye en la parte real del repartimiento por las utilidades del establecimiento o fábrica.

Algunos se muestran partidarios de la solución del proyecto de exacciones locales de 1910, en el que se asignaban a la parte real los dos tercios de la cantidad exigida por reparto y a la personal el tercio restante.

La formación del reparto compete a una Junta y para la estimación de las utilidades de la parte personal y de la real se nombran comisiones, en las que figuran los mayores contribuyentes de cada grupo, con representación de los forasteros, y otros vocales de elección, en la que tienen voto todos los varones residentes, para las comisiones de la parte personal, y los contribuyentes para las de la real. En las comisiones de la parte personal, es vocal nato el párroco, con derecho de veto (artículo 66 y sigs.)

La Junta recibe las declaraciones de utilidades de los obligados a contribuir y se las pasa, para su estimación, a las comisiones evaluadoras, que han de atenerse en su trabajo a reglas detalladísimas que contiene el R. D. (arts. 41 a 62). Cuan-

do fuere necesario, la estimación de utilidades imponibles en la parte personal podrá basarse en signos exteriores de riqueza, cuyo cómputo tendrá previamente regulado el Ayuntamiento (arts. 26 y 63).

Terminadas estas operaciones y hechas las fiscalizaciones que fueren necesarias, si las declaraciones no inspiran confianza, la Junta de reparto forma y expone al público tres listas de contribuyentes incluidos, bonificaciones, riqueza asignada y cuotas, con el recargo para partidas fallidas y gastos de cobranza. De estas listas, una es de la parte personal, otra de la real y la otra general o de resumen de los datos anteriores (art. 95).

Las reclamaciones van a la misma Junta, que resuelve y en su caso rectifica la lista, y contra sus acuerdos se recurre ante un Tribunal de repartos, constituido por el magistrado más antiguo de la Audiencia provincial y dos funcionarios de Hacienda. Si no hay recurso, las listas se convierten en ejecutivas y forman la base de los documentos cobratorios (artículos 96 á 100 y 109 a 113).

Tal es el sistema que el R. D. de 11 de Septiembre de 1918 ha establecido para los Ayuntamientos menores de 10.000 habitantes que necesiten acudir a este ingreso para cubrir su presupuesto. Los mayores requieren autorización del Ministerio de Hacienda.

¿Qué juicio debe merecernos?

Sea cual fuere el que formemos de él, hemos de tributarle ante todo el homenaje a que tiene derecho toda obra de buena fé; y no cabe duda que el R. D. lo es.

En el repartimiento que organiza, se advierte un notable método científico y una preocupación de justicia en casi todas sus disposiciones, de las que solo he podido trazar las líneas generales. Además, tiene el mérito de haber abolido el repartimiento vecinal como medio de exacción del impuesto de consumos para el Tesoro y los recargos municipales (art. 114).

Hecha esta favorable censura, tenemos que señalar sus defectos. El peor de ellos es la excesiva complejidad de este repartimiento, que por su tecnicismo requiere un maduro estudio, que no todos los funcionarios de los pueblos pequeños, a quienes más interesa, están en condiciones de hacer, porque requiere una preparación nada común.

Aunque muy acertadas, las bases para la estimación de utilidades, por su crecido número y las dificultades que entrañan, contribuyen a aumentar la complicación, como también el mecanismo de las comisiones evaluadoras, en la parte personal y en la real, con sus vocales natos y electivos, para designar los cuales se dicta todo un pequeño código electoral y se pone en movimiento a todo el vecindario.

El Estado no se siente con fuerzas para implantar el impuesto sobre la renta y, sin embargo, pretende de hecho que los Ayuntamientos lo apliquen con normalidad.

Por otra parte, se elevan quejas contra los tribunales de repartos, por abusos que se dicen cometidos y porque gravan a los pueblos con nuevas cuotas, para su sostenimiento. Las Delegaciones de Hacienda se encargan de aumentar la confusión con sus instrucciones contradictorias; y el resultado de todo ello es que la protesta se ha generalizado, según se lee en la prensa profesional, y que en pocas partes se aplica este repartimiento integralmente. (1)

Y véase cómo una ley justa, aunque algo compleja, que es en realidad una pieza de literatura hacendística y que viene a

(1) De esta situación es reflejo la R. O. de 13 de Septiembre de 1919 (*Gaceta* del 14), que ha autorizado a los Ayuntamientos que no hayan podido formar el repartimiento general del R. D. de 11 de Septiembre de 1918 para utilizar, *por este año*, los repartimientos formados para el de 1913 o que formen con arreglo a las disposiciones que les sirvieron de base y para utilizar, también en *forma transitoria*, el repartimiento de la ley municipal al objeto de cubrir el déficit que en el presupuesto pueda resultar. Se encarga, además, a los Delegados de Hacienda que adopten o propongan las medidas necesarias para la ejecución del repartimiento determinado en aquél R. D. «y su implantación inexcusable para el próximo año económico».

Esta disposición no viene, precisamente, a robustecer la autoridad moral de ese repartimiento, prescrito *con fuerza de ley* (puesto que el R. D. de 11 de Septiembre de 1918 se dictó al amparo de la de Autorizaciones de 2 de Marzo de 1917), antes bien se la resta al sancionar la pasividad, cuando no resistencia, de los Ayuntamientos que no quisieron cumplirlo.

Tal precedente hace temer, que en el próximo y sucesivos años se repitan los mismos hechos.

resolver varios problemas de ética tributaria, camina quizá hacia el fracaso; un fracaso que se hubiera evitado si, en lugar de obra perfecta, en lo que humanamente cabe, se hubiera perseguido hacer una ley sencilla y asequible.

11 de recorrer el proceso legislativo del repartimiento. Ahora bien; ¿en qué estado se halla la institución en el País Vasco?

También en este punto la variedad es la regla.

En Vizcaya, de 128 Ayuntamientos 58 consignan este ingreso en presupuesto, pero muchos, en su ejecución, no necesitan realizarlo. Se rige por la ley municipal, aún cuando no literalmente, pues la Diputación ha completado sus preceptos con otros de detalle, relacionados con la formación de las listas y la participación de los propietarios forasteros, que se asocian al Ayuntamiento para este trabajo, respetándose también las costumbres de cada pueblo. A virtud de ellas, de hecho en muchos pueblos se gira a los cabezas de familia, con exclusión de los hacendados forasteros, formándose varias categorías de propietarios y de inquilinos, con cuotas más o menos escalonadas.

En Alava, rige casi íntegramente en este punto la ley municipal y se conoce además el reparto de consumos, conforme al reglamento de 1898.

En Navarra, la inmensa mayoría de los Ayuntamientos (195 sobre 269) acuden al repartimiento para cubrir el déficit de sus presupuestos. En determinados pueblos alcanza cantidades de importancia (1) y en algunos rurales constituye el único ingreso (2).

Esto se explica porque en muchos municipios, que son valles, distritos o cendeas, compuestos de varios pueblos, cada

(1) Lodosa, 36.134'15 ptas.; Mendavia, 36.261'60 ptas.; Cascante, 44.968'40 ptas.; Peralta, 50.675'23 ptas.; Tafalla, 71.392'83 ptas. (Presupuestos para el año 1919).

(2) Allín, Gallués, Javier, Olóriz, Unciti, Urraul-alto.

uno de estos tiene su Hacienda propia y el Municipio carece por completo de bienes, no pudiendo tampoco valerse de arbitrios, porque su recaudación resultaría costosísima, de suerte que no encuentran otro medio de cubrir sus presupuestos que el reparto.

Este se gira sobre la riqueza imponible señalada al contribuyente en el catastro provincial, y habiendo notado la Diputación que a veces la carga municipal repartida excedía con mucho de la provincial (que es el 12 por 100 sobre la riqueza catastrada), por acuerdo general de 20 de Junio último ha ratificado a los Ayuntamientos la orientación en el sentido (desde 1887) de que el presupuesto municipal se nutra con impuestos y arbitrios; que si resultase déficit se cubra con reparto catastral hasta un 8 por 100 de la riqueza imponible, y que solo por causas excepcionales podrán rebasar ese tipo, en lo que sea necesario para presentar nivelado el presupuesto. Por tanto, este reparto en realidad no es sino un importante «recargo» de la contribución provincial, que hasta el acuerdo citado podía llegar hasta el 100 por 100 (acuerdo de 29 Dic. 1915).

El fondo democrático de la administración navarra, manifestado en la institución de las oncenas, quincenas y veintenas, se revela también en la participación que en la aprobación del presupuesto se da a los cuatro mayores contribuyentes del lugar, más un número de estos igual al de concejales y seis mayores contribuyentes foranos, todos los cuales, asociados al ayuntamiento, constituyen la llamada «Junta de presupuestos», a la que exclusivamente compete la aprobación de los mismos. La intervención del propietario forastero (que precisamente se echa de menos en la ley municipal) es la compensación a su inclusión en los repartos; que a su vez son el gravamen que corresponde al derecho del forastero a participar en los aprovechamientos comunales, de tal manera que esa participación y esa intervención sólo existen cuando se acude al repartimiento. Por tanto, al discutir el presupuesto, los foranos pueden discutir la procedencia de esta contribución, que se les aplica por igual que a los resi-

dentes, equiparando a unos y otros en sus derechos y obligaciones.

Finalmente, en Guipúzcoa el repartimiento, que sigue llamándose fogueral, tras vacilaciones de criterio por la Diputación entre el de la ley municipal (acuerdo de 10 de Noviembre 1886) y la tradición foral (acuerdo de 1.º de Mayo 1888) sin que hayan faltado tentativas de desterrarlo, obligando a los Ayuntamientos a que, antes de acudir a él, gravasen el vino común y el alcohol puro en 0'10 pesetas y 0'75 respectivamente (acuerdo de 5 Abril de 1897, derogado por el de 2 de Marzo de 1899), en 1898 (acuerdo de 13 de Abril), ante los opuestos procedimientos que los Municipios seguían en los repartos vecinales, adoptó, como el que mejor se acomodaba a las tradiciones guipuzcoanas, el sistema fogueral, disponiendo que los Ayuntamientos procediesen a una clasificación de familias, agrupando a estas en varias clases «según su posición y medios de vivir», operaciones que habían de practicarse, para garantía del contribuyente, con las mismas formalidades y publicidad que se dan al reparto de la contribución provincial.

Estas reglas, sin embargo, eran demasiado sumarias y no resolvían la cuestión.

De aquí que se sintiese la necesidad de dar al repartimiento fogueral, que todavía siguen girando 17 municipios, bases de aplicación más precisas, que de una parte sean garantía del contribuyente, para que pueda este fundar sus recursos en preceptos concretos en caso de agravio, y que de otra conviertan el reparto en instrumento útil, permitiendo su extensión a localidades un poco mayores: y todo esto procurando conservarle, en lo posible, su espíritu tradicional de contribución familiar.

Estimo que ante la misma necesidad se hallan las demás Diputaciones hermanas.

ma, encontró que la solución, cuando menos como ensayo, podía estar muy bien en una meditada adaptación, y desde luego simplificación, del repartimiento del proyecto de exacciones locales; y otro tanto ha debido entender la de Vizcaya, puesto que en los proyectos de reglamentos de impuestos municipales que ha pasado a informe de los Ayuntamientos del Señorío se reproduce íntegramente el repartimiento de que se trata, o sea el del R. D. de 11 de Septiembre de 1918.

En la adaptación de Guipúzcoa, se ha aceptado la división del repartimiento en sus dos porciones personal y real. En la primera, contribuyen *las familias* que en la época de la formación del padrón especial de ellas, que se prescribe, tengan casa abierta en el Municipio de la imposición, aunque se hallen domiciliadas en otro, pero con bonificaciones proporcionadas al tiempo que dejen de residir en el término. En la parte real, contribuyen todas las personas, naturales y jurídicas, domiciliadas o no en el pueblo, que obtengan en él alguna renta procedente de la posesión de inmuebles o ganados, o del ejercicio de cualquier industria o comercio (art. 66 de la Ordenanza sobre tributaciones municipales, aprobada por la Diputación en 10 de Diciembre de 1918).

En lugar de acudir al sistema de declaración jurada de todas las utilidades de una y otra clase, que siempre resulta engorroso y dado a la ocultación, pero que se hace aun más difícil en el pequeño Municipio, se ha preferido tomar, para la parte personal, una sola base, un signo externo de riqueza, que es el alquiler o valor en renta de la habitación o caserío que habita cada *familia* (art. 67); y en la parte real, para establecer la riqueza imponible de cada contribuyente, se toma también una sola base, que es la misma riqueza imponible señalada para las contribuciones directas que cobra la Provincia (territorial, pecuaria, industria y comercio, utilidades), pero como existe una gran desproporción entre el sacrificio que se exige a la propiedad y el de la industria o comercio, a favor de estos últimos, para remediarlo en lo posible se multiplica por tres la riqueza asignada por dicho concepto (art. 69).

Los alquileres, en la parte personal, las contribuciones directas en la real, son los dos signos de riqueza adoptados. El alquiler, como tal signo o indicio, guarda una relación bastante aproximada con la capacidad económica de la familia o del individuo: entiéndase, para una carga local, pues si se tratase de un tributo general, la diferencia de alquileres ofrecería, según el lugar, una base muy desigual. Los hacendistas coinciden en que, a pesar de sus defectos—¿existe el impuesto perfecto?—, el impuesto de inquilinato es el que más se acerca a la imposición sobre la renta, y aún esos defectos pueden corregirse, mediante reducciones a las familias numerosas, exenciones a las habitaciones baratas, a los locales industriales y mercantiles, etc.

En este espíritu, se exceptúan del repartimiento, para el cómputo de utilidades, esos locales; se autoriza a los Ayuntamientos para fijar un mínimo de exención en favor de las clases más necesitadas, y a las fincas rurales y molinos harineros comunes del país se computa como alquiler de la habitación, a los fines del repartimiento, tan solo la mitad del arriendo del caserío y sus pertenecidos o del molino (art. 67), siguiendo así el precedente establecido, para los repartos foguerales de una quinta parte de la contribución de culto y clero, cuando era de cargo de los pueblos, por las Juntas generales de Tolosa de 1872 (Junta de 8 de Julio), que tomaron precisamente el alquiler de cada familia como base para estos repartos.

En el mismo designio, se hace que los contribuyentes comprendidos en las dos partes, beneficieren en la personal de una rebaja del 50 por 100 del total imponible en la parte real, y proporcionalmente a su participación, cuando pertenezcan a sociedades colectivas o de comandita simple, que tributen en la parte real (art. 68).

La ventaja de estas bases es su gran sencillez y fácil comprobación, evitando fiscalizaciones molestas en las complejidades del patrimonio privado.

Inconvenientes: 1.º, falta flexibilidad al repartimiento así organizado, resulta demasiado rígido y no se amolda a la verda-

dera capacidad de los contribuyentes, como el sistema de declaraciones bien llevado; 2.º, la base de la parte real, las contribuciones satisfechas a la Provincia, adolece del vicio de que las cuotas de territorial y pecuaria se basan en catastros y registros fiscales que no merecen este nombre, por lo defectuosos, y las de industrial y de comercio sobre tarifas caprichosas en extremo; 3.º, desproporción, que ya antes indiqué, entre la contribución territorial o la de utilidades con respecto a la industrial y de comercio, o con la sociedad poderosa que no está constituida en forma anónima o comanditaria por acciones y que paga quizá una futesa en comparación al volumen de su negocio. Esta desproporción resulta agravada cuando el repartimiento, como en Navarra, consiste en recargar las contribuciones directas, que es echar todo el reparto sobre la parte real.

La formación de la listas de reparto se encomienda a una Junta integrada por dos concejales, dos contribuyentes por territorial (uno con domicilio en el término y otro domiciliado fuera de él), uno por industrial y de comercio, uno por utilidades y un representante de los sindicatos agrícolas domiciliados en el pueblo (art. 71).

De esta suerte, el hacendado forastero no carece de representación y se evita la complicación de la elección de las comisiones evaluadoras por sufragio.

La Junta forma tres listas: la personal, con las familias comprendidas, suma de alquileres computables, deducciones procedentes y líquido imponible; la real, con la riqueza imponible correspondiente a las contribuciones que satisfaga el contribuyente o la sociedad incluida; y una relación general, de resumen, con la suma de las cantidades computadas en una u otra relación, o en ambas, cuando en ambas esté comprendida una misma persona o familia (art. 77).

La cantidad que el Ayuntamiento ha acordado arbitrar por repartimiento se prorratea entre los contribuyentes comprendidos, a proporción de su líquido imponible total, y el resultado de esta sencilla regla de tres dará el tipo de imposición o tanto por

ciento que deba aplicarse a cada uno. Para evitar complicación en las operaciones aritméticas, es preferible que el Ayuntamiento tenga el cuidado de fijar una cantidad a ingresar que excluya los decimales, de suerte que el tanto por ciento sea una cantidad neta; un 5, un 8 u otro tanto por 100.

La cuota, con un tanto por ciento de cobranza y partidas fallidas, se anota también en la relación general, que se expone al público. Las reclamaciones van a la Junta, y de sus acuerdos se apela a la Comisión provincial (artículos 79 y 80).

Esta es la adaptación del R. D. de 11 de Septiembre de 1918 implantada en Guipúzcoa para los municipios de más de 1.500 habitantes, pues no pareció prudente extenderla a los menores, para los que pudiera parecer, en su forma exterior más que en su fondo, algo complicada todavía. Por eso, se les permite continuar con el sistema anterior (art. 84).

La Diputación ha cursado además a los Ayuntamientos instrucciones muy detalladas y hasta un modelo completo de expediente, para facilitar a los funcionarios municipales la práctica del nuevo método.

13.—He intentado ofreceros nada más que un resumen de las cuestiones principales relacionadas con la Hacienda de los pequeños municipios vascos, sin la pretensión de resolverlas y mucho menos de señalar orientaciones, para lo cual carezco de autoridad y de fuerzas.

El estudio de esas cuestiones no puede desintegrarse del total problema de las Haciendas locales vascas, que hasta ahora apenas se ha acometido.

He de insistir en la necesidad de que, si no se llega a la confección de un reglamento común a todas las provincias vascas, que a mi juicio sería convenientísimo, siquiera se piense en la utilidad de que cada Diputación haga el suyo.

Oigo a respetables amigos míos protestar de nuestro inmoderado afán de reglamentarlo todo, olvidando la fuerza del de-

recho consuetudinario, tan importante en este País.

Recojo la objeción.

La vida administrativa, sobre todo en el orden tributario, se ha complicado enormemente. El derecho consuetudinario, muy estimable, ciertamente, no basta para resolver las múltiples cuestiones que la practica de la administración—que ha salido de su ambiente *familiar* de antes—presenta a diario.

Añádase que la materia tributaria, por su naturaleza eminentemente reglada, no puede dejarse al libre arbitrio de las Diputaciones, cuyos acuerdos contradictorios tantas veces hemos lamentado. Es, pues, necesario que así Ayuntamientos como contribuyentes sepan qué recursos son legales y en qué cuantía, y que las Diputaciones, por su parte, tengan un cuerpo de doctrina a que atenerse en sus acuerdos. Esto es lo que ha intentado Guipúzcoa con su modestísimo ensayo de Ordenanza sobre Tribuciones municipales, puesta ya en vigor.

La cuestión de las Haciendas locales requiere que se le dedique una sostenida atención, y en esta labor, que ante todo es de formación técnica, pueden hacer mucho las «Semanas municipales, si, como es de desear, arraigan en nuestro País, aunque en esta primera encontrareis, seguramente, muchos lunares que vuestra benevolencia sabrá perdonar.

Pero, sobre todo, de ese estudio debemos sacar el convencimiento de la necesidad de defender unidos, corporaciones y administrados, la autonomía de nuestro régimen tributario municipal, frente a los proyectos y tentativas que pretendan desconocerla, si no queremos apartar a nuestros pueblos del camino de prosperidad que llevan.

APENDICE

La Caja de Ahorros Provincial de Guipúzcoa ha concurrido al sostenimiento y vigorización del crédito de los Ayuntamientos de la Provincia, mediante la contratación directa de prestamos y suscripción de obligaciones de Deudas municipales emitidas por los mismos, por la suma de 5.095.647,76 pesetas.

La descomposición de esta cifra es la siguiente:

Contratación directa de préstamos.

Pesetas 2.054.418 a los Ayuntamientos de Albiztur, Alza, Arama, Arechavaleta, Astigarraga, Astigarreta, Azpeitia, Beasain, Beizama, Eibar, Elduayen, Elgoibar, Fuenterrabía, Hernani, Ibarra, Ichaso-Arriarán, Irún, Irura, Isasondo, Lezo, Mondragón, Oñate, Ormaiztegui, Orío, Rentería, San Sebastián, Segura, Tolosa, Vergara, Villafranca, Zaldivia y Zumárraga, a tipos de interés que han oscilado entre el 2,84 y el 5 por 100, según el plazo concedido para la terminación de la operación y la situación del mercado monetario.

Suscripción de obligaciones de Deudas Municipales.

Pesetas 3.041.229,76 invertidas en adquisición de Deuda de Alza, Andoain, Azcoitia, Azpeitia, Beasain, Cestona, Eibar, Elgoibar, Guetaria, Hernani, Irún, Lezo, Mondragón, Motrico, Pasajes, Rentería, San Sebastián, Tolosa, Zarauz, Zumaya: ya en el momento de la emisión de la Deuda, ya con posterioridad, para facilitar la vida económica de los municipios de la Provincia.

Las atenciones que con esta ayuda se han cubierto han sido las de conducción de aguas, construcción de caminos vecinales, higienización de las villas, construcción de escuelas, mataderos,

lavaderos, Casas consistoriales, reparación de Iglesias, ampliación de hospitales, construcción de vía eléctrica, ensanche de poblaciones, mejora de puertos, construcción de diversos edificios, utilización de aguas por medio de saltos y creación de depósitos y, últimamente, para la adquisición de artículos de primera necesidad con que abastecer a las poblaciones.

