

Lección segunda.



LA HACIENDA DE LOS MUNICIPIOS URBANOS  
PLUS VALIA Y CONTRIBUCIONES ESPECIALES

POR D. JESÚS MARÍA LEIZAOLA

JEFE DE LA SECCIÓN DE HACIENDA DEL  
AYUNTAMIENTO DE BILBAO

*El tema.*— Explica el enunciado transcrito, la naturaleza del estudio objeto de este cursillo. Se trata del problema de la Hacienda de una Corporación pública determinada, el Municipio, y aún dentro de él representa tan sólo una parte de la subdivisión de trabajo en el plan de esta Asamblea, el Municipio urbano, como forma contrapuesta al Municipio rural.

*Sus dificultades.*— La limitación que en el alcance de la materia indica, no guarda, sin embargo, relación alguna con una disminución ni de su importancia ni de sus dificultades, sino que por el contrario, nos encontramos con que de la esfera de generalizaciones brillantes y fáciles pasamos a la de soluciones concretas y perentorias, que las modalidades apenas divisadas en un somero exámen desde un punto. de vista general son aquí obstáculos inmediatos que salvar y dificultades reales que vencer, y que una imprecisión puede dar origen a que la justicia

quede incumplida y el derecho contravenido. Entramos así en un terreno excesivamente delicado, el de las últimas aplicaciones de los principios, sin otra esperanza que la de profundizar en el estudio de éstos y no perderlos en ningún momento de vista para tener relativa seguridad en la verdad y bondad de las consecuencias.

*Términos en que se plantea la cuestión.*— No es cuestión la de la Hacienda municipal, que permita soluciones variadas entre las que puede ejercitarse la libre opción; muévase entre dos límites en ella el problema de sus ingresos, la suficiencia y la justicia de sus fuentes, exigiendo por un lado que sus rendimientos basten a las atenciones municipales y por otro, que provengan equitativamente de los beneficiarios y partícipes en ellas. Y ambos revelan su importancia y actualidad. Porque la *suficiencia* de los recursos municipales es problema palpitante, y que hoy, en nuestros Municipios no puede achacarse a un excesivo aumento del número de servicios, sobre todo si consideramos cuánto deben extenderse estos para ponerse al nivel del desarrollo social en su aspecto privado. Y porque la *justicia* de las fuentes de imposición es cosa que se relega al olvido, o como innecesaria o como no compatible con aquella necesidad de suficiencia.

*Vicios del sistema actual.*— Finalmente si consideramos que en el terreno legal, en España y en el País vasco, ese problema va unido al de la Hacienda pública por antonomasia, la del Estado y la de la provincia. atacadas ambas de iguales vicios o peligros que la del Municipio, (con la ventaja para ellas de que toman a esta por paño de lágrimas, mediante la asignación de cargas que no le corresponden y atribuyéndose ingresos genuinos) encontraremos como conclusión de antecedentes que la actual dotación de recursos municipales se halla afectada de tres grandes vicios: *insuficiencia, falta de un sistema u orientación fija*, de donde la no posibilidad de acomodarlos a la justicia legal, *inseguridad*.

*Importancia de la cuestión.*— Y entre tanto, pasan años y

años para nuestros Municipios, crecen y crecen sus necesidades. y su población, formánse aquí y allá casos especiales muy dignos de estudio, el urbanismo agudo (al cual nos hemos de referir) se presenta en cascos de población industrial, en ensanches de poblaciones de veraneo, no ya solamente en esta Donotía, sino en Fuenterrabía, Zarauz, en Deva o en Guecho, y no caben sino dos soluciones, la supresión de servicios higiénicamente indispensables o la creación de una deuda desproporcionada y que traslada la carga a quienes no debieron soportarla; la propiedad tributa así por la industria o por el consumo, unas personas o clases para sostener servicios que benefician a otras. Por todas partes la misma injusticia reaparece.

*Principio fundamental.*— Volviendo al terreno de la ciencia encontramos algunos principios fundamentales, como el que nos obliga a acomodarnos en la ordenación de la Hacienda que vamos a estudiar a la especial conformación y manera de ser del Municipio urbano, y puesto que la primera de estas dos palabras nos designa algo generico, la primera distinción de que habremos de hacernos cargo es la de la especial naturaleza y caracteres del urbanismo.

*Qué es un Municipio urbano.*—¿De qué nace el carácter urbano del Municipio? Cuestión es ésta sobre la que existe una literatura abundante. Para darnos de ella un concepto claro, no encuentro método más adecuado que considerar los orígenes del Municipio. Nació éste por la necesidad de la residencia, de tal modo que las primeras ciudades son la forma de Sociedad que contrastar con los pueblos nómadas representando la permanencia en un lugar, considerado como lugar de habitación y trabajo, frente a la variación de residencia por la superficie de la tierra a medida que los frutos naturales de cada lugar de residencia accidental iban resultado escasos. Y nació bajo una doble influencia, la permanencia en un lugar de trabajo, la permanencia en un lugar de habitación. Conviene fijarse en esta distinción, por cuanto que en el primer caso la permanencia proviene de exigencias o conveniencias de la producción y en el segun-

do de exigencias o conveniencias del consumo, en todas sus especies.

*La tierra y el Municipio.*— En ambos casos la ocupación de la tierra sobre que ha de tener asiento el Municipio es indispensable y forma una de las condiciones básicas de su constitución; pero esta misma ocupación se halla sujeta a aquella doble influencia, unas veces se ocupa la tierra por estimarla como instrumento de producción, otras para hacer de ella mera superficie en que se sostenga la habitación, el lugar de esparcimiento y de recreo, el edificio público, el templo consagrado a Dios, finalidades todas en que la ocupamos como bien de consumo. Es el primero de estos dos casos el origen del Municipio rural, en el que la tierra es instrumento de producción y la habitación lugar accesorio de la tierra productiva; en el segundo hace el Municipio urbano, la tierra es simple sostén de la construcción y de la vía pública, del jardín, bien accesorio, en suma, de la habitación siendo la reunión de estas lo que propiamente forma el Municipio.

Encuéntranse indicadas, aun cuando no se vea el espíritu directo y crítico, estas observaciones en el tan erudito libro de Posada «El régimen municipal de la Ciudad moderna», y de los muchos conceptos que en él se dan de la Ciudad elegiré uno cuyos términos concuerdan con el mío del Municipio urbano, «fenómeno de aglomeración de gentes que *viven* juntas en estrecha vecindad». Vemos en él que la cohabitación como finalidad última es el carácter distintivo de la especialidad urbana, la diferencia específica del género Municipio. Ausente de ese concepto la tierra como tal, es en él donde hemos de fijar uno de los jalones de nuestro estudio, por cuanto nos hace ver *que la tierra es elemento accesorio en el Municipio urbano.*

*El problema del urbanismo.*— Extrañará quizá la afirmación a tantos de los aquí presentes que han tenido repetidas veces ocasiones de observar, y precisamente cuando de estudio de estos problemas se trata, cómo el problema económico de la Ciudad referido a sus habitantes estriba en que el elemento de mayor coste de los que contribuyen a la formación del bien de

consumo que aquella constituye, (la residencia, la habitación) es la tierra; el suelo, la superficie, y no la construcción, el vuelo. Recordando hechos que están a la vista de todo el mundo comparemos hipotéticamente dos construcciones iguales en dos situaciones distintas, el Boulevard de San Sebastián, y una calle de cualquiera de nuestros pueblos interiores. La diferencia de valor de cambio entre esas dos construcciones que suponemos iguales en cuanto al material y mano de obra en ellas empleados, es inmensa, y la causa a que ha de atribuirse está perfectamente definida, es el valor del solar, de la tierra, y no por su calidad sino por su situación lo que da origen a un desnivel inexplicable. No quiero abrumaros con cifras porque las conocéis y las habéis comentado de sobra vosotros mismos. En estas condiciones resulta *que la parte más importante de la renta que satisface el habitante de un Municipio urbano por vivienda corresponde al sobrevalor de la tierra en ese Municipio*, conclusión al rededor de la cual estriba la parte mas importante del problema del urbanismo, puesto que al expresarnos como observación de hechos que la tierra viene a constituir hoy en el Municipio urbano el elemento principal de valoración en el bien de residencia que pretendemos obtener, nos dice al mismo tiempo que toda la dificultad estriba en poner en práctica los medios oportunos para hacerla adquirir el carácter accesorio que en principio le corresponde.

*Sus soluciones.*— Las soluciones a este problema de actualidad innegable se han buscado por muy distintos conductos. Con la escuela de la reforma agraria (George, Damaschke) se ha llegado hasta pretender que la tierra no es bien susceptible de propiedad individual sino sólo de propiedad pública y uso regulado por las leyes, citando en apoyo de esta opinión no ya sólo razones sacadas de las condiciones social-económicas sino hasta textos de la misma Santa Biblia y entre ellos instituciones jurídicas del pueblo de Israel tales como la restitución sabática y el año jubilar. Encaminanse otras a impedir ese supervalor, por medio de impuestos, como en el sistema preconizado por la

Liga para la implantación del Impuesto único, entre cuyos adalides figura Díaz Caneja cuya autorizada palabra parece que estamos todavía escuchando. La acción de las Ordenanzas de construcción en este particular está bien definida. Sin que sepamos a qué preconcebido sistema obedezca la tendencia; la última tentativa, pero ahora con intenciones de ponerla en práctica, nos la dan estas dos disposiciones legislativas, última palabra del legislador español con el R. D. de 11 de Septiembre. de 1918, en el problema de las Haciendas locales, el R. D. de 31 de Diciembre de 1917 y el de 13 de Marzo del corriente año, que regulan: el primero, las contribuciones especiales y el segundo, «un arbitrio sobre el incremento de valor de los terrenos», al que llamamos con más frecuencia plus-valía.

Estamos ya en la segunda parte del tema que tratamos, después de un ligerísimo examen de cuestiones tan trascendentales como son las que apuntábamos sin posibilidad de profundizar en ellas. Pero no hemos de detenernos, puesto que con él basta para iniciar el estudio que en todo momento debemos practicar de los efectos sociales de los impuestos, y quizá una vez que hayamos desarrollado la cuestión práctica de las condiciones de implantación de tales recursos municipales podamos volver sobre él.

*Las nuevas tendencias legales.*— Las contribuciones especiales y el impuesto de plus-valía consideradas como recursos de los Municipios se completan mutuamente; busca uno de ellos subvenir a la carga de las obras y servicios Municipales aplicándola sobre la propiedad y condición urbana, por entender que es a ellas a quien corresponde sostener gastos que recaen exclusivamente en su beneficio, y con una regulación laboriosa y detallada llega a obtener el fin pretendido. En el segundo se trata de un mero arbitrio fiscal concedido a los Municipios en consideración a la pobreza de su dotación de recursos, pero la base impositiva es la misma utilizada en una de las dos a que se aplican las contribuciones especiales, el aumento de valor de los terrenos, que corresponde con el de los aumentos determina-

bles de valor de ciertas fincas. Por esta razón contribuyen un sistema completo entre sí, aunque las razones de exacción de las unas y del otro sea tan diversa.

### CONTRIBUCIONES ESPECIALES

Rigen las contribuciones especiales en Guipúzcoa desde el 26 de Marzo de 1918, habiéndose autorizado a los Ayuntamientos en la 3.<sup>a</sup> de las disposiciones transitorias y finales de la Ordenanza entonces publicada por la Excma. Diputación a que se acogieran a ella para las obras proyectadas en los presupuestos ordinarios y extraordinarios de aquel año. Según mis noticias están todavía por aplicarse. Y habiendo Municipios como el de Donostía a los que cuadra como a muy pocos esa clase de contribuciones resulta inexplicable y digna de dura crítica tal conducta. Parece ser que la demora en la aplicación sólo se debe a la dificultad de organizar el servicio; si tal razón no es un pretexto, espero verlas pronto establecidas. (1)

El Municipio de Bilbao se encuentra en el caso contrario. Reciente la publicación del R. D. de 31 de Diciembre de 1917 trató de aplicarlo sin esperar a que se promulgase como Ordenanza provincial, a pesar de que en su mismo texto (art. 1.º) se declara su no vigencia en estas Provincias. El expediente, cuyo objeto es el embocinamiento del arroyo Elguera no llegó, ante la oposición de los propietarios, a una solución favorable a los intereses municipales, En los proyectos de Reglamentos de exacciones municipales que la Excma. Diputación de Bizcaya remitió a informe de los Ayuntamientos se tiene diversa opinión sobre estas contribuciones, puesto que uno las autoriza y regula y otro prescinde de ellas. El tercero es el puesto en vigor en Guipúzcoa.

Los precedentes, como veis, no son nada halagueños para.

---

(1) Después de este día y pronunciada esta conferencia, llegué a saber que el Ayuntamiento de Donostía tenía no sólo montados los servicios sino que habla ya completado el primer expediente de exacción de estas contribuciones. Me complazco en hacerlo constar en elogio de la celosa administración a que nos tiene acostumbrados.

lanzarse a consignarlas como ingresos en los Presupuestos municipales, ¿será que no es posible organizar de modo práctico el servicio de fijación y cobro de cuotas por contribuciones especiales? Detenidamente procuraré examinar la cuestión una vez que señalemos la naturaleza y bases fundamentales de esta clase de contribuciones.

Precisa, en primer término, establecer como disposición provincial en Bizkaya las normas del Real decreto, adaptadas en la forma que se estime más oportuna. Si en mis manos estuviera trataría de simplificar sus trámites y preceptos con sujeción a las líneas generales que voy a exponer, pero cuidando mucho de no desnaturalizarlas en lo fundamental, como ha hecho en algún caso el Municipio de Madrid en su Ordenanza, que luego comentaré. Examinemos esa naturaleza y condiciones.

*Bases de imposición.*-La base impositiva en esta clase de contribuciones es doble. Recae: a) sobre los aumentos determinables de valor que las obras o servicios municipales provoquen en ciertas fincas; b) por las obras, servicios o instalaciones que beneficien especialmente a personas o clases determinadas, o cuando aquellas obras, servicios o instalaciones sean provocados especialmente por estas.

No sé en qué términos pudieran aclararse estas distinciones. Se trata en el apartado: a) de hacer valer la participación que al Municipio corresponde en el valor de situación de las fincas urbanas, pero sólo en tanto en cuanto este valor de situación se derive visiblemente de una obra, servicio o instalación municipal; y en el apartado b) de una cuestión completamente distinta, puesto que se limita a hacer recaer sobre quienes se benefician de un servicio municipal su sostenimiento.

Para diferenciarlas plásticamente consideremos el caso de dos barriadas que tienen su salida a una misma estación de ferrocarril, mercado. etc., y de las que una sirve de tránsito a la otra. Si la más cercana está unida por un camino vecinal a la estación. al tratar de prolongarlo hasta la segunda de las barriadas nos encontramos en la situación siguiente. La prolongación del ca-



mino vecinal se provoca indudablemente en beneficio de los moradores, propietarios, comerciantes e industriales de la barriada más lejana. Correspóndeles, por tanto, contribuir con arreglo al apartado b) que hemos transcrito. ¿Dejan, sin embargo, de beneficiarse los propietarios, industriales y comerciantes de la primera? En modo alguno, puesto que al aumentar el tránsito, la circulación, aumenta también el número de las transacciones que ellos realizan, se beneficia su industria y su comercio, crece por ello el valor de situación de las propiedades y, en definitiva, sobreviene en la misma barriada más cercana, en cuyo beneficio no parece realizada la prolongación del camino, el aumento de valor base impositiva de las contribuciones especiales según el apartado a). Sucede de hecho, en este y en cuantos casos reales o hipotéticos pudiéramos aquí traer, que de ordinario ambas circunstancias fundamento de la exacción concurren no solo en cada caso sino con relación a cada fundo, siendo a veces difíciles de distinguir en su alcance relativo. Esta dificultad da lugar a una de las lagunas de las Ordenanzas que yo he examinado; sobre ella haré alguna indicación.

*Límites de la exacción.*— Si con los apartados anteriores hemos visto el por qué de estas contribuciones; de su misma denominación podremos desprender los límites del cuánto imponible. Su denominación de especiales las asigna una finalidad determinada, la de la obra, instalación o servicio, y en tales términos resulta bien claro que su rendimiento no ha de poder exceder del total montante o coste de aquellos. El proyecto de exacciones locales y con él los proyectos de Ordenanza de Bizkaya y la de Guipúzcoa les asignan también un límite o cuota mínima, los dos tercios del máximo autorizado. Para juzgar y poner en su punto esta disposición hay que considerar que hay otro máximo autorizado que se refiere únicamente a las contribuciones especiales de la segunda especie, no a las que provengan de aumentos determinables de valor. Es de interés la distinción, tanto para relacionar ambas especies de contribuciones especiales como para considerar la plus-valía. Por su misma natu-

raleza el conjunto de la exacción por contribuciones especiales no puede exceder, como decimos, del coste de la obra o servicio, pero se distribuye entre ambas desigualmente. Compatible la exacción en cada caso por aumento de valor y por participación especial en los beneficios, y no solo compatible sino obligatoria, establécese muy acertadamente que primero ha de cobrarse por aumentos determinables de valor cuanto sea posible, de tal modo que si con sólo ellos se obtuviese el total coste de la obra no procedería la cobranza de las segundas, y como subsidiarias hasta completarlo las demás, sin que excedan de los límites que se fijan para cada especie (artículos 14 y 15). Pero en la base impositiva podría haber una exacción mayor y entonces, si tiene lugar, cambia naturalmente de especie y no pudiendo ser una contribución especial, puesto que el fin también especial está ya cumplido, adquiere concepto de arbitrio, el de Impuesto de plus-valía. Recordemos esta caracterización que es muy importante. Del máximo especial para las contribuciones de la segunda especie hablaré más adelante.

Entra a continuación de esta materia en el orden lógico el exámen de los medios de determinar ese coste total, para lo que hay reglas precisas en el R. D. y en las Ordenanzas. Haré únicamente notar sobre ellas: 1.º Que se fundan en el presupuesto y no en la liquidación de las obras, aun cuando en último término hayan de seguir la suerte de la última, y 2.º Que se deducen del total, los importes de las subvenciones recibidas para las mismas obras o instalaciones, salvo en los casos de compensación por provenir de entidades sujetas a la obligación de contribuir en cada caso, no alcanzando esta detracción a las subvenciones acordadas por el mismo Municipio, para no abrir portillo alguno a la disposición terminante de que la imposición de las contribuciones especiales por aumentos determinables de valor es siempre obligatoria para los Municipios. (Art. 190 del Proyecto de exacciones locales, 1.º párrafo 2.º de la Ordenanza de Guipúzcoa).

*Fecha desde que son exigibles.*— Una disposición hay, entre

las reguladoras del régimen de las contribuciones de que venimos hablando, de gran interés. Es la que señala la fecha desde la que pueden exigirse. «Las contribuciones especiales son exigibles desde la fecha en que se reciban o inauguren oficialmente las obras, instalaciones o servicios». Es este el precepto escueto de la Ordenanza Guipuzcoana correspondiente al artículo 7.º del R. D. de 31 de Diciembre de 1917. Necesitado está de urgente revisión y no es necesario buscarla grandes fundamentos, puesto que se proyectaba ya en el Proyecto de exacciones locales y lleva esta otra redacción en el segundo de los Proyectos de Reglamento formados por la Diputación de Bizcaya: «las cuotas por contribuciones especiales para obras o instalaciones, se devengarán y serán exigibles periódicamente en la proporción que vayan requiriendo el gasto y en los plazos que señale el Ayuntamiento. Las contribuciones especiales para el establecimiento de servicios se devengarán y serán exigibles desde la fecha en que se comience a prestarlo».

Quédanos la suprema cuestión. ¿Cómo se llega a la determinación de las cuotas correspondientes a cada contribuyente?

*Fijación de las cuotas individuales. Procedimientos.*— Hemos visto que por ser contribuciones especiales, el primer paso es la determinación de la cuota total, de la carga que ha de pesar sobre el total de contribuyentes que se beneficien de aumentos determinables de valor y del uso de las obras, instalaciones y servicios. Dándola por establecida y en ello no hay dificultad alguna, puesto que se trata del presupuesto íntegro que siempre han de formular los Municipios para cada una de aquellas, la cuestión queda reducida a distribuir la carga en dos grupos: parte asignable a contribuciones especiales por aumentos de valor, y parte asignable a las demás contribuciones especiales para obtener luego la cuota individual. Conocemos ya el criterio a seguir en este caso. Es preciso agotar la primera fuente de ingreso para llegar a la segunda; lo exigen la naturaleza de estos recursos y las mismas disposiciones legales. Lleguemos, pues a esa primera labor.

Imaginemonos una obra municipal cualquiera, una red de alcantarillado, por ejemplo. Las oficinas técnicas han de dar al Municipio los documentos que componen un Proyecto: una Memoria, unos planos generales y de detalle, un Presupuesto general. ¿Hay dificultad de orden técnico en que entre tales documentos figure un plan o descripción de la zona servida por la red? Creo yo que no. Pues bien, todos sabemos que desde la confección de un proyecto de esa naturaleza hasta su adopción y sobre todo hasta el momento en que comienza su ejecución hay un lapso de tiempo suficientemente largo. Las oficinas administrativas han de formar durante él la relación, ordenada por calles, plazas o grupos, de las fincas comprendidas en la zona con un dato que es imprescindible, la valoración fiscal de cada finca, aun cuando no sea sino el líquido imponible con que figure en el amillaramiento. La preparación de esta relación ordenada no ofrece dificultad en los Municipios que llevan su catastro, que son todos en el País Vasco, a excepción de Donostía, donde está a cargo de la propia Diputación.

Tenéis en ella la base fundamental del trabajo en cuestión. Dos caminos pueden ahora seguirse, uno que pudiéramos llamar de apreciación del aumento de valor por los técnicos, otro más sencillo. En el primero, la relación así formada y completada en la forma que los técnicos creyesen preferible volvería a ellos para que realizaran el proyecto de clasificación de fincas por aumentos de valor calculables y la asignación de aumentos gravables. No doy a este documento otro carácter que el de proyecto básico de la tramitación, porque las cifras definitivas creo yo que deberían salir de la información pública. A este propósito convendría hacer notar que la clasificación no exige de por sí se tengan en cuenta todas las circunstancias, porque esto haría imposible la labor, sino sólo la o las más características, dejando que las restantes de detalle nacieran y se hicieran valer en la información pública. Es cien veces más fácil a un reclamante hacer notar los fundamentos de un agravio relativo (deducible de la comparación con el aumento valor supuesto a otra finca)

que a un técnico señalar a priori valores intachables. Afirmación que no se funda en menosprecio de la difícil y perfecta labor que los técnicos suelen realizar, sino en la movilidad y gran número de las condiciones que en el asunto pueden influir.

Pero sí aun se pretendiera una solución menos dificultosa de este, que es el verdadero nudo gordiano de las contribuciones especiales, yo la buscaría en la forma siguiente. Hacer que uno de los documentos del anteproyecto de cada obra de las que dé lugar a la exacción de contribuciones especiales consista en una diferenciación de zonas por razón de proximidad y otras y en que el mismo técnico que la proyecte señale una escala de aumentos de valor relativa por zonas, asignando entonces en una labor puramente administrativa de comprobación de valores en el catastro el aumento de valor proporcional a cada finca y después mediante al cálculo de lo que a una determinada hubiera de corresponder realmente, la cuota individual que recae sobre la totalidad de las afectas a la exacción.

Comienza ahora la labor de depuración de ese estado de aumentos de valor y cuotas individuales, encomendada a las reclamaciones de los particulares interesados. No puedo yo extenderme, ni es de necesidad en estos momentos, en la descripción del procedimiento que se sigue hasta la definitiva aprobación de las cuotas en los casos de reclamación, de cuándo proceden éstas, de qué documentos y requisitos han de acompañarse y cumplirse para que sean admitidas. Está detalladamente contenido en la Ordenanza Guipúzcoana. Se impugna el valor actual supuesto el aumento calculado, la inclusión y la exclusión de fincas, ect. En cada caso son precisos documentos distintos.

*Relación de estas contribuciones con el problema fiscal urbano.*— Antes de seguir adelante observemos con relación a la doctrina que apuntaba sobre la naturaleza y fines de los Impuestos que tienen por base la condición urbana una particularidad del presente. Estamos calculando la base de imposición y con ello determinamos ya la cuota individual. *Esta base y la cuota correspondiente estiman únicamente el valor de la tierra.*

Porque, en efecto, las mejoras que nazcan directamente de la acción del propietario (aumento de valor por obras y reformas de la construcción) no entran en el cómputo del aumento de valor gravable. Pero por sí solas las contribuciones especiales no llegarían a dar a la tierra un carácter accesorio en la valoración de los inmuebles urbanos, sino quizá fueran origen de un efecto contrario. Lo que sí es indudable es que fomentan la edificación, y sólo por este medio indirecto llegarían a abaratar las viviendas. Porque en tanto en cuanto los Municipios. fueran creando el suelo urbano, y podían hacer con gran facilidad lo que hoy le supone la mayor de sus cargas, el gravamen constante de la tierra no edificada en igual proporción que la edificada sería el mayor incentivo de la contribución.

Hagamos notar aquí también que hábilmente se acentuaría la presión sobre los propietarios de terrenos convertidos en edificables con arreglo a las Ordenanzas y planos, mediante un adecuado regateo de la facultad de aplazar o de convertir la carga en anualidades, admitiéndola mediante el compromiso de edificar en plazos discrecionalmente establecidos y denegándola en otro caso, lo cual habría de revestir carácter de Ordenatiza desde el primer momento con arreglo al art. 30 del Proyecto de ley de exacciones locales. Conste también como muy importante garantía para los Municipios que las contribuciones especiales vienen a adquirir carácter de derecho real con la inscripción de la cuota establecida, en el Registro de la Propiedad.

*Segunda especie de contribuciones especiales.*— Y una vez que con toda esa tramitación, así garantida y limitada por el aumento de valor hemos obtenido quizá el total, pero a veces tan sólo una parte del presupuesto de las obras, instalaciones o servicios que nos interesan, nos quedará, si aun no está cubierto caso el más probable, la segunda especie de contribuciones especiales para completarlo sin riesgo alguno ni mayor dificultad. Porque ahora se trata únicamente de la distribución de la carga entre los beneficios del servicio con ella cumplido.

Variadísimos son los que resultan comprendidos entre los

susceptibles del tal recurso. Calles y plazas, rasantes, alcantarillas, aceras, pavimentos, alumbrado público, desmontes, terraplenados, vallados, construcción de caminos y puentes de ferrocarriles y tranvías, desviaciones de los mismos, viaductos, ascensores, pasos subterráneos, embalses, canales, fuentes. Hasta el servicio de incendios se considera susceptible de ser sostenido con esta clase de contribuciones.

*Condiciones de la exacción.* Viene aquí ya una limitación más definida del cuanto a percibir, puesto que para cada clase de obras hay tantos distintos sobre los que no puede hacer observación alguna. Correspondería la crítica en todo caso a los técnicos. Extiendese como es bien lógico la carga en este caso a conceptos distintos de la propiedad, puesto que el comercio y la industria y sobre todo algunas especies de comercio al detalle se benefician claramente de la situación.

*Fijación de motas. Bases de imposición.* ¿Cuál será en este caso el criterio a seguir en la fijación de cuotas? Ved ahí, como anteriormente para las contribuciones por aumentos de valor, el punto difícil.

Examinando la Ordenanza formada por el Municipio madrileño encuentro el siguiente precepto: «Las cuotas individuales serán el resultado de relacionar la carga bruta o cantidad acordada repartir entre los especialmente interesados, con la superficie en fachada de cada edificio a la vía pública en que se efectúa la obra o instalación, y tratándose de solares, la superficie total de los mismos. Siempre que alguna de las contribuciones referidas en la base 21 fuese impuesta únicamente por razón de la existencia de algún beneficio económico, cuya estimación en capital fuese posible, la cuota correspondiente no podrá exceder del valor estimado del beneficio».

No necesito gran esfuerzo para hacer comprender la insuficiencia y la injusticia de ese precepto en su primer párrafo. Es insuficiente porque prescinde por completo de lo que han de tributar las industrias beneficiadas, siendo así que una de las mayores dificultades de este caso especial es saber hacer equi-

valentes los beneficios y las cargas respectivas con que en un caso. de exacción de contribuciones especiales se han de entender igualmente gravados estos dos conceptos que están en la misma Ordenanza proyectada por Bizkaya: «Están obligados al pago de las cuotas...: A) De las contribuciones impuestas por razón de explotaciones industriales y comerciales, la entidad por cuya cuenta y riesgo gire el negocio. B) De las contribuciones impuestas por razón de bienes, el dueño». Es injusto porque la superficie de fachada es un carácter arbitrariamente elegido y sin relación alguna con el beneficio especial. ¿No sería más justo que, si se trata de alcantarillado tribute en este segundo concepto con relación al número de acometidas, y sí de establecimiento de aceras por la longitud de las fachadas? ¿No supone esto último el mismo R. D. al establecer los límites de lo que en este caso se puede percibir?

Pensando en el criterio con que ha de sustituirse al adoptado por el Ayuntamiento de Madrid, veía yo la imposibilidad de adoptar un único criterio para toda la variada especie de las obras que pueden ser realizadas con estos recursos. Y discurría yo de este modo. Una red de alcantarillado origina un aumento de valor en cuantos solares pueden ser servidos por ella y este aumento de valor tiene que ser independiente de la utilización actual de la misma red. Lo exigen a un tiempo la naturaleza fundamental que hemos señalado en el problema fiscal urbano y en las contribuciones especiales. Pero el propietario actual no se beneficia especialmente de dicha red sino en tanto en cuanto la utiliza. Luego es éste o debe ser éste el criterio directivo en tal caso; que por aumento de valor contribuirá independientemente de la utilización y por participación y beneficio especial en tanto en cuanto lo reciba. Y en el caso de las aceras se me representaba que limitando el máximo a percibir el R. D. en el coste de una superficie obtenida multiplicando la longitud de la fachada por un metro de anchura, es decir, tantos metros cuadrados como lineales de longitud de fachada, o éste límite máximo no era



justo (1) o las cuotas en cada caso debían seguir análogo criterio. Y así, de este modo, entiendo yo que una por una hay que establecer la razón de proporcionalidad en cada caso.

Por lo que hace a la equivalencia de las exacciones por industria y por propiedad, la diversidad de cuotas exigidas en Navarra, Araba, Guipúzcoa y Bizkaya me impide hacer un estudio de conjunto, En cuanto a Bizkaya creo que no se podría pasar de gravar por industria a los epígrafes de las tarifas 1.<sup>a</sup> y 2.<sup>a</sup>, con algunas excepciones, y de algunos conceptos de la 4.<sup>a</sup>. Hay casos tan significativos (y al parecer los ha olvidado el Municipio madrileño) como el de establecimiento de un tranvía frente a la fachada de un Teatro o Frontón, y otros con relación a profesiones en que el público acude a un establecimiento, dentistas, callistas, o a ventas de artículos de fantasía. En cuanto a ellas, por mi parte me atendría a suponer que la cantidad satisfecha por contribución industrial supone a estos efectos un cincuenta por ciento de lo satisfecho por territorial, para calcular en igual forma que la indicada para la primera clase de contribuciones especiales, las cuotas individuales de todos los especialmente interesados y beneficiados. Pero tendría en cuenta en este caso como aumento a lo satisfecho simplemente por contribución industrial lo percibido por Impuestos municipales, da anuncios, de establecimientos públicos. Quizá estos últimos fueran los más significativos o indicados para llegar a la equiparación de ambas clases tan distintas de contribuyentes.

*Las contribuciones especiales y los beneficios de Ensanche.*— Con dos casos especiales terminare de hablar sobre este tema. Lo dispuesto en el artículo 22 de la Ordenanza guipuzcoana de tributaciones municipales (concordando con la cuarta disposición transitoria del Proyecto de exacciones locales), «con respecto a los edificios sitos en las zonas de ensanche así como a los que en ellas se levanten en lo futuro, la aplicación a los mismos del recargo extraordinario que autoriza el art. 61 (es el

---

(1) A estos límites hago alusión más arriba.

autorizado por las leyes de ensanche, 4 por 100) sera incompatible con la de las contribuciones especiales que se regulan en la Sección tercera de la citada Ordenanza, hasta que revierta a la Diputación la correspondiente cuota por contribución territorial riqueza urbana».

*Contribuciones especiales en los Ensanches.*— Y el caso especial, de aplicación muy adecuada para los Ensanches futuros, por zonas definidas, en el que la solución más fácil del sistema de contribuciones especiales sería calcular las que provienen de aumentos determinables de valor con relación a todas las obras y servicios de la Zona, y diversificar después para cada caso las que provengan de participación especial en los beneficios.

Creo que he abusado ya de vuestra paciencia con la primera de las dos fuentes de recursos propiamente urbanos que he venido encargado de examinar. Aún quedan muchas y muchas observaciones interesantes, pero prescindo de ellas porque el concepto general y los trazos más importantes están ya perfilados. Pasemos al *Impuesto de plus-valía*.

*Condiciones de aplicación.*— Creado por el R. D. de 13 de Marzo del corriente año, difícil es dar sobre él referencias concretas en cuanto a sus dificultades de aplicación. Parece, a primera vista, que no existe ninguna, pues la base impositiva y la fecha de imposición se determinan por actos externos a la Administración muy fáciles de fiscalizar, y en cuanto a la cuota es de cálculo preciso y sencillo. Lo que no queda tan claro es la eficacia de este Impuesto, por cuanto que se elude muy fácilmente con ocultaciones de riqueza tan sencillas como la del precio de una compraventa. Por esta razón y a fin de que los llamados en su día a contribuir no se prevengan simulando una transmisión de dominio con tipo muy elevado, la implantación de este Impuesto en las condiciones actuales debe hacerse sin suscitar grandes discusiones y de modo que sea efectivo desde una fecha imprevista.

La base de imposición es el incremento de valor de los terrenos sitos en cada término municipal, siempre que esa imposi-

ción no se deba a mejoras hechas por el propietario de los terrenos y con detracción de aquellas contribuciones especiales por aumentos de valor de que hemos venido hablando. La razón de esta detracción es muy natural; y con ella se evita la doble imposición.

En cuanto a la exclusiva referencia a los terrenos, con omisión de las edificaciones, y que se extiende a todos los terrenos edificados o no, se funda en las repetidas veces indicadas razones de la valoración de las fincas urbanas. Lleva consigo supuesta esa asignación de que todo aumento de valor no debido a mejoras que realice el propietario se debe al valor de situación, al terreno, al solar, de tal modo que no podría admitirse, ni está prevista la alegación de que parte del aumento de valor haya de asignarse a la construcción (caso que, por otra parte, no ha sido desconocido durante la guerra) en tanto no se justifique que se trata de «mejoras permanentes realizadas en el inmueble durante el período a que se refiera el incremento de valor».

*Fecha y lapso de tiempo a que se refiere la exacción.*— Este arbitrio sobre el incremento de valor se refiere al que tenga efecto entre dos fechas determinadas; en la segunda de las cuales nace la obligación de contribuir. Para fijarlas sigue dos criterios el Real Decreto. A) Terrenos propiedad de personas individuales o de Sociedades de tráfico: se cuenta el lapso de tiempo y el aumento de valor producido entre dos transmisiones de dominio. B) Terrenos propiedad de Asociaciones, Corporaciones y demás entidades de carácter permanente: se cuenta el lapso de tiempo que fije la Ordenanza de imposición del arbitrio y el aumento de valor se calcula mediante tasaciones periódicas.

*Consecuencias.*— De aquí dos desigualdades, de difícil solución. La primera depende del momento en que nace la obligación de contribuir, puesto que en el caso A) la primera transmisión de dominio da lugar a la imposición de la contribución, si esta se halla ya implantada, calculándose el aumento de valor desde la última anterior a dicha implantación, por lejana que sea, mientras que en el caso B) la tasa de equivalencia (según los

preceptos del mismo Real decreto) grava los aumentos de valor posteriores a la misma, los que sufra en plazo que determine la Ordenanza y sucesivamente en análogos plazos. La segunda es de efecto contrario, puesto que dado el cálculo de la base impositiva en el caso A) la ocultación es posible, en tanto que en el B), por tratarse de una tasación administrativa, no. El precepto es, sin embargo, ineludible: «será exigible por razón de transmisión del dominio toda cuota devengada (en el momento en que una donación o contrato sean perfectos) dentro del período de vigencia del arbitrio. La tasa de equivalencia no podrá exigirse sino por los incrementos de valor producidos con posterioridad a la fecha en que sea firme el acuerdo municipal que establezca la exacción». Con arreglo a él, los Ayuntamientos, a más de señalar el tanto por ciento exigible, deben señalar los períodos de cálculos de la tasa de equivalencia y realizar inmediatamente una tasación administrativa del valor de los terrenos sujetos a ella. Revisada. ésta al final del primer período, es la diferencia de valores la base de imposición.

*Diferenciación de gravámenes.*— En cuanto al tipo de imposición, existen, aparte del señalamiento del límite máximo dos bases a que han de ajustarse los Municipios para fijar la escala de proporcionalidad. «Los Ayuntamientos deberán diferenciar el gravamen por la duración de la posesión». «Los Ayuntamientos podrán regular de manera distinta para los solares sin edificar y para los demás terrenos (los edificados y los no solares) el gravamen sobre el incremento de valor, y aún eximir enteramente cualquiera de aquellas clases gravando solamente la otra».

El Ayuntamiento de Madrid ha entendido de modo muy extraño la primera de estas disposiciones. Dispone, en efecto, en su Ordenanza para la aplicación de este arbitrio, a continuación de la escala de tipos de imposición, la cual se aplica a los casos en que la posesión exceda de veinte años: «Cuando la transmisión se verifique antes de dicho período de veinte años, se bonificará el expresado tipo de gravamen, con una décima por ciento, por cada año en que disminuya la posesión; según los

términos que emplea para los terrenos sin edificar, y tiestos tipos se aumentarán en una décima por ciento por cada año o fracción en que se aumente la tenencia, sin que, en todo caso, pueda exceder de los máximos legales fijados para los terrenos sin edificar».

Lógicamente debe entenderse que el aumento de valor más rápido debe ser el más gravado, precepto diametralmente opuesto al transcrito. Convertir las fincas en objeto de tráfico y de comercio es lo que hace aumentar su valor de cambio, ese valor que los municipios deben combatir y en el que deben participar. Indudable es, con esos supuestos, que el mayor número de transmisiones en breve plazo demuestra la existencia de esa insana fiebre especuladora sobre terrenos, de la que nace la calificación de la tierra como principal elemento de valoración del inmueble urbano. En un sólo caso está justificada esa norma del Municipio madrileño: en el terreno sin edificar y situado dentro de la zona urbanizada, para fomentar su edificación.

El segundo de los preceptos copiados tiene gran importancia y debe hacerse uso de la facultad de diferenciar los gravámenes en todo caso, no así de la de eximir los solares sin edificar que también se reconoce en él y que debiera estar en absoluto prohibida. Con mayor razón todavía que para las contribuciones especiales debiera declararse incompatible este Impuesto con el recargo extraordinario sobre los edificios en los Ensanches, medio el más adecuado de fomentar la edificación que es e gran problema de los municipios urbanos.

Si cupiera dentro de las facultades que se reconocen en ese precepto y desde luego en las Ordenanzas que se dicten en estas Provincias, (si se entendiera necesario aplicar este Impuesto) debería a mi juicio establecerse una diferencia más, consistente en bonificar de modo notable a las transmisiones de dominio cuando desde la anterior se haya llevado a cabo la construcción de un edificio urbano. Recuerdo a este propósito que la oposición más fundada a la implantación del Impuesto de Derechos reales en Guipúzcoa, por lo que hace a las transmisiones inter-

vivos, se hizo partiendo de las dificultades que pondría a la edificación en Donostía donde todas las construcciones han sido hechas por contratistas emprendedores y que en los beneficios obtenidos han recuperado, pero no con usura, el formidable trabajo que sobre ellos ha pesado. Poniéndonos en ese mismo caso hoy ante el Impuesto de plus-valía ha de reconocerse que bien merece una bonificación el riesgo que corren quienes se deciden a hacer una edificación, y, sobre todo que, faltándole el justificante de la necesidad de que se edifique, ese Impuesto queda sin justificación. Lógico es que cuando esto tenga lugar se vea premiado el que se aventuró a la empresa.

Dados los términos en que se plantea el problema de la imposición municipal y teniendo en cuenta que nuestros Ayuntamientos no tienen la unidad de dirección que sería necesaria para mantener en su pureza un sistema determinado, como el que parecen indicar los dos recursos de que venimos hablando, es indudable que debe con mucho anticiparse la implantación de las contribuciones especiales, y sólo después de serena meditación proceder a la exacción del arbitrio sobre el incremento de valor de los terrenos o plus-valía.

Lo que es de todo punto necesario es preocuparse del problema fiscal de los Municipios urbanos y buscarle soluciones adecuadas tan diversas como lo sean las distintas condiciones en que cada población se desarrolla. El problema de la Administración municipal es el primero de los de la vida administrativa, sobre todo para nosotros los vascos que podemos poner en ellos una vida más activa y ampliar su esfera de acción dentro de los límites de nuestro actual estado político-administrativo y que hemos de hacer de ellos, para responder a nuestras tradiciones y a los propios intereses de hoy, los núcleos de la restauración. Y el aspecto económico es primordial en la esfera municipal, puesto que sólo la suficiencia de los medios económicos de que dispongan puede dar a los Municipios la exuberante vida que ansiamos para los vascos.

---