

V CONGRESO NACIONAL MUNICIPALISTA  
AYUNTAMIENTO DE MADRID

---

# PONENCIA

DEL EXCMO. AYUNTAMIENTO SOBRE LA  
REFORMA DEL ESTATUTO MUNICIPAL

---

PONENCIA DE LA COMISIÓN DE ENSANCHE

APÉNDICES: PROPUESTA DE LOS SEÑORES INTERVENTOR  
DE FONDOS, JEFE DEL NEGOCIADO DE HACIENDA, DIRECTOR  
DE OBRAS SANITARIAS Y JEFE DEL SERVICIO DE LIMPIEZAS

---

---

1 9 3 0

---







V CONGRESO NACIONAL MUNICIPALISTA  
A Y U N T A M I E N T O D E M A D R I D

---

# P O N E N C I A

DEL EXCMO. AYUNTAMIENTO SOBRE LA  
REFORMA DEL ESTATUTO MUNICIPAL

---

PONENCIA DE LA COMISIÓN DE ENSANCHE

APÉNDICES: PROPUESTA DE LOS SEÑORES INTERVENTOR  
DE FONDOS, JEFE DEL NEGOCIADO DE HACIENDA, DIRECTOR  
DE OBRAS SANITARIAS Y JEFE DEL SERVICIO DE LIMPIEZAS

---

---

1 9 3 0

---

IMPRENTA MUNICIPAL

MADRID, SACRAMENTO, 2

Ayuntamiento de Madrid



AYUNTAMIENTO DE MADRID

# PONENCIA

DEL EXCMO. AYUNTAMIENTO SOBRE LA  
REFORMA DEL ESTATUTO MUNICIPAL

INSTRUMENTO DE LA COMISIÓN DE ENAYUNCE

ANEXO AL PROYECTO DE LOS REPOSICIONARIOS  
DE FOMENTO DEL AYUNTAMIENTO DE MADRID  
DE 1903

1903



Ayuntamiento de Madrid

R142278



### *A la Comisión Municipal Permanente:*

La Comisión especial nombrada para el estudio de la ponencia del Ayuntamiento de Madrid sobre las posibles reformas que deben introducirse en el Estatuto Municipal como resultado de la experiencia en aquellos extremos que han tenido aplicación y de los puntos de vista doctrinales en todo aquello que se halla en suspenso, en cumplimiento de su misión, ha procedido al examen del Real decreto-ley de 8 de marzo de 1924 y disposiciones concórdantes, y, en su virtud, eleva a la excelentísima Comisión Municipal Permanente el siguiente dictamen:

Interesa declarar, en primer término, que el Estatuto Municipal no puede ofrecer, en cuanto a la experiencia, resultados concluyentes, puesto que ha sido aplicado de una manera fragmentaria y con Concejales designados por el Poder central, que vigilaban su gestión y la mediatizaban, interviniendo por sugerencias o prohibiciones que el libre arbitrio de los Gobernadores civiles hacía llegar a ellos cuando lo consideraba oportuno, con lo que el principio de autonomía, básico en el Estatuto, no ha tenido casi nunca realidad práctica.

Pero, de todas formas, el contenido doctrinal del Estatuto, con el reconocimiento de la personalidad natural del Municipio frente al criterio legalista de la ley de 1877, el ensanchamiento de los límites de su esfera de acción, el alejamiento de la intervención del Poder central, la regulación con un sentido moderno de aspectos de la acción municipal que reclama el desenvolvimiento de la vida presente, la dotación más amplia de las haciendas locales, significa un avance que nos obliga a reconocer la conveniencia del mantenimiento de este Cuerpo legal, sin perjuicio de las modificaciones que para el desarrollo de los principios que lo integran se estimen necesarias.

Sentado este principio de carácter general, la Comisión que suscribe, en la imposibilidad de hacer un estudio detallado del Estatuto Municipal, reglamentos que le complementan y disposiciones posteriores aclaratorias o modificativas de sus preceptos, ha circunscripto su trabajo al examen de aquellos preceptos



que por su importancia pueden considerarse como fundamentales para el desarrollo del principio que informa el Estatuto Municipal y relación con su vida política, económica y administrativa.

Y antes de entrar en el examen ordenado de las propuestas que a continuación, y siguiendo el orden que establece la vigente legalidad municipal, formulamos, hemos de hacer la declaración de que, a nuestro juicio, el resultado de los estudios aportados debe dar lugar a una ley que recoja el espíritu y las líneas generales de la que actualmente rige la vida municipal española, separando y derogando todas aquellas disposiciones posteriores a su promulgación que, con el pretexto de aclarar sus preceptos, en muchas ocasiones pugnan con la autonomía que la ley reconoce, y, en su conjunto, constituyen una laberíntica legislación que hace difícil, cuando no imposible, la práctica de su aplicación.

Consecuentes con las razones alegadas, en primer término se estima necesaria la derogación del Real decreto de 3 de abril del año corriente en cuanto limita la capacidad de los Ayuntamientos para adquirir, reivindicar, conservar o enajenar bienes y concertar empréstitos, supeditándolos a la autorización del Ministerio de Hacienda; porque esta intromisión representa para la autonomía municipal el más fuerte ataque, puesto que somete a una autoridad superior el ejercicio de aquellas acciones que más caracterizan la personalidad y que como reconocimiento de ellas se encuentran solamente determinadas en el artículo 4.º del Estatuto.

#### PROCEDIMIENTO ELECTORAL

La Comisión se declara partidaria del régimen regulado en el Estatuto de sufragio universal con representación proporcional y con sistema de listas; pero entiende también que el procedimiento debe ser el mismo para todos los organismos de elección popular, porque en otro caso vendría a producirse en el cuerpo electoral una situación difícil, obstaculizándose la clara comprensión del mecanismo.

#### CONCEJALES DE REPRESENTACIÓN CORPORATIVA

La Comisión entiende por unanimidad que deben ser suprimidos. No trata de entrar aquí a discutir el aspecto doctrinal de las ventajas e inconvenientes de la representación corporativa,



a favor de la cual reconoce que no deja de haber una corriente en la opinión científica contemporánea; pero entiende que no existe razón para mantener mezcladas ambas representaciones en un mismo organismo, dentro del cual se hace la ponderación de una y otra de una manera empírica.

#### RETRIBUCIÓN DE CARGOS

Dada la complejidad cada día mayor de la vida municipal, que requiere y absorbe la casi totalidad de las actividades de los que se dedican a su ejercicio, imposibilitándoles para dedicarse a atenciones privadas, circunstancia ésta que dificultaría el acceso a los cargos concejiles de personas cuyos medios de fortuna no les permitieran renunciar a los ingresos que sus actividades particulares les proporcionaran y, además, que es evidente que todo servicio o trabajo debe ser remunerado, proponemos que los cargos de Alcalde y Tenientes de Alcalde y Concejales jurados, que tienen asignadas funciones permanentes, tengan derecho a sueldo, y que a los Concejales se les asignen dietas por asistencia a las sesiones del Ayuntamiento Pleno y a las Comisiones especiales de que formen parte.

#### FUNCIONES DE LOS TENIENTES DE ALCALDE

Las funciones de los Tenientes de Alcalde establece el Estatuto que serán delegadas de la Alcaldía y que podrán ser genéricas en un distrito o específicas en un ramo de la Administración municipal en todo el término; pero frente a este carácter optativo está el espíritu del Estatuto y la experiencia extranjera, fundamentalmente la de los Estados Unidos de Norteamérica, y la realidad que determina la conveniencia de que los Tenientes de Alcalde sean los colaboradores de la Alcaldía en las funciones que por su trabajo e importancia requieran mayor estudio y atención, y éstas son evidentemente las que se refieren a los ramos de la Administración municipal. Por lo tanto estimamos que debe determinarse claramente que las funciones de los Tenientes de Alcalde se refieren a los servicios, y con objeto de que las funciones de policía municipal de los distritos no queden desatendidas, éstas dependerán directamente del Alcalde, quien las delegará, si lo estima necesario, en funcionarios municipales, dictando medidas concretas para su actuación.



De acuerdo con el criterio que se deja expuesto, deben continuar los actuales organismos municipales: Comisión Permanente y Ayuntamiento Pleno. Este representa el poder legislativo y aquélla el ejecutivo. La vida municipal, cada vez más compleja, aumenta de día en día en extensión y en intensidad, y no puede regularse con la necesaria eficacia si para todos los asuntos, aun los más insignificantes, ha de ser preciso reunir al Ayuntamiento Pleno, a quien deben quedar reservados los acuerdos referentes a los actos fundamentales de la Administración, de la misma manera que no existe Sociedad anónima que funcione constantemente con la Junta general de accionistas.

Por lo que se refiere a su eficacia, tiene esta distinción indudables ventajas, sin que pueda presentarse ninguna objeción desde el punto de vista de la democracia, puesto que ésta no consiste en el número de los representantes, sino en el origen de la representación. Así puede afirmarse que en casi todas las naciones que tienen una legislación municipal moderna ha sido abandonado el arcaico sistema de la ley de 1877.

Ahora bien: entiende la Comisión que la esfera en que ha de moverse cada uno de estos organismos debe quedar perfectamente deslindada. Ciertamente que el Estatuto Municipal vigente no obliga a la Comisión Municipal Permanente a discutir y votar a manera de informe los asuntos que están atribuidos al Pleno, puesto que el número 5.º del artículo 154 se limita a concederle la facultad de *prepararlos*; pero la realidad es que en la mayoría de los Concejos se ha entendido el precepto en aquel sentido y se produce una doble discusión sobre los mismos temas, con la consiguiente pérdida de tiempo y provocando en cierto modo desagradables cuestiones de competencia. Por otra parte, la facultad de *preparar*, entendida de un modo amplio, puede dar lugar a que la Comisión Municipal Permanente, con el voto de la mayoría, escamotee asuntos en los que el Pleno debe intervenir, defiriéndolos indefinidamente a pretexto de no estar suficientemente preparados.

Concretando estas ideas, entiende la Comisión que los asuntos de la competencia de la Comisión Municipal Permanente deben ir directamente a ella, y los del Pleno directamente a éste, con el informe de sus Comisiones especiales u ordinarias si estuviese acordado elegirlas.



Para facilitar el despacho de los asuntos, el Ayuntamiento Pleno deberá reunirse en sesión ordinaria cada dos meses, y en extraordinaria siempre que la Alcaldía lo estime necesario, y será obligatoria desde luego su reunión cuando lo solicite la Comisión Municipal Permanente para un asunto concreto.

La Comisión Municipal Permanente tendrá la facultad de elevar al Pleno la proposición que crea oportuna.

#### CONCEJALES JURADOS

El sistema general seguido en la mayor parte de los Ayuntamientos por Concejales jurados, actuando de forma personal, significa la existencia, dentro de un mismo término municipal, de distintos criterios para juzgar las faltas de policía, sistema éste que debe evitarse dando mayor uniformidad, y para ello la solución será que actúen en forma colegiada como Tribunales de policía municipal. Esto, naturalmente, obliga a facultar a los Ayuntamientos a fijar el número de Tribunales, y en consecuencia se hace precisa la desaparición en el Estatuto Municipal de la limitación del número de Concejales jurados, facultando a los Ayuntamientos a que nombren los que estimen necesarios y los Tribunales que han de componer.

#### ACUERDOS QUE NECESITAN «QUÓRUM»

El legislador ha buscado en la existencia de determinado número de votos una garantía para los acuerdos que tienen mayor trascendencia; pero la práctica ha demostrado que tal necesidad se convierte en una rémora y deja en ocasiones los asuntos más vitales a merced de la obstrucción de una pequeña minoría. En este punto encontramos acertada la doctrina del Real decreto de 15 de julio de 1930, y proponemos que se incorpore al asunto con el carácter de generalidad.

#### COMPETENCIA MUNICIPAL

El Ayuntamiento es dueño del suelo de su término municipal. Para resolver las dudas que algunos, interesados en limitar la acción municipal, quieren suscitar, deberá consignarse de una manera clara que el Ayuntamiento tiene competencia para limitar el número de carruajes de servicio público, cuyo excesivo



número puede constituir y constituye en ocasiones un grave problema de circulación.

#### MUNICIPALIZACIÓN DE SERVICIOS

Con objeto de darle mayores facilidades, la Comisión estima que debe modificarse la parte referente a la forma de llevar a cabo los servicios municipalizados, en el sentido de que los Ayuntamientos tengan facultades para elegir, sin las limitaciones y requisitos actualmente establecidos, entre el régimen de gestión directa con el sistema de concejo o la adjudicación mediante subasta de concurso con los requisitos que establece el Estatuto, subsistiendo desde luego la excepción que establece el artículo 173 y ampliando la facultad para realizarlo por administración directa a los servicios que, sin tener carácter obligatorio, acuerden municipalizar los Ayuntamientos, siempre que su cuantía no exceda del 1 por 100 del presupuesto de gastos.

#### RÉGIMEN JURÍDICO

En la parte referente al régimen jurídico, la Comisión no encuentra más que dos observaciones que formular: una, la que se refiere a la facultad que concede el artículo 256 para que en los recursos cuya cuantía no exceda de 1.000 pesetas puedan valerse los interesados de representante en forma legal, aunque no sea Procurador ni Letrado, y otra, la que se refiere a la gratuidad de los recursos.

El espíritu y la letra de la ley de lo Contencioso-administrativo y del Estatuto Municipal autoriza la defensa por el propio interesado de sus recursos y le autoriza a valerse de persona que facultativamente esté capacitada para ello; pero extender esta facultad, aunque sea con la limitación que se determina por la cuantía del recurso, a personas ajenas al interesado o al legalmente autorizado para ejercerla, hay que considerarlo como una actuación peligrosa y perjudicial, como lo son todos los intrusismos.

En cuanto a la gratuidad de precepto establecido y aclarado por disposición posterior, opina que debe mantenerse con el criterio de igualdad para todas las partes liquidantes.

#### HACIENDAS MUNICIPALES

En cuanto al libro II, sin entrar en un examen detallado, imposible de hacer por los apremios de tiempo, y estimando,



además, que los preceptos que en el mismo se establecen suponen una gran mejora, ordenada científicamente para el desarrollo y desenvolvimiento de las haciendas municipales, que no ha podido ser llevada a cabo ni, en su consecuencia, surtir sus efectos por haber sido derogadas gran parte de sus disposiciones, la Comisión acordó proponer que se pida la derogación de todas las disposiciones posteriores al Estatuto Municipal que tengan relación con el libro II, declarando que serán de aplicación por los Ayuntamientos todos los ingresos que en el mismo se establecen y la supresión de cargas, como la tasa para firmes especiales y otras similares que graven los presupuestos municipales.

En cuanto a disposiciones complementarias, estima la Comisión que el reglamento de Obras, servicios y bienes municipales debe ser modificado en cuanto a los medios económicos que pueden utilizar los Ayuntamientos para la ejecución de obras, en el sentido de que puedan optar por unos u otros recursos de los que señala para obras del Ensanche y extensión, de mejora interior de poblaciones y de saneamiento y urbanización parcial, y se le conceda facultad para ceder, en todo o en parte, en favor de los contribuyentes o de las empresas concesionarias de obras, el importe de las contribuciones y recargo que autoriza la ley de Ensanche.

Así mismo se acordó proponer que las actuales cargas que pesan sobre los Ayuntamientos por locales para Escuelas e indemnizaciones por casa-habitación a los Maestros pasen íntegramente al Estado, y respecto al Real decreto-ley de Destinos civiles que se pida su derogación en cuanto se refiere al nombramiento de personal municipal por la Junta calificadora, por constituir un evidente atentado a la autonomía municipal.

Como garantía del régimen de autonomía que establece el Estatuto, y para evitar la repetición de disposiciones, como hasta ahora se han dictado, vulnerando el principio y gravando los presupuestos municipales, se acordó pedir que de una manera clara y terminante se establezca en la ley precepto que disponga que no podrán imponerse a los Ayuntamientos obligaciones ni gravámenes de ninguna clase si no es mediante una ley dictada con arreglo a los principios constitucionales.

Aparte de las anteriores propuestas, que representan modificación de los preceptos estatutarios, la Comisión estima necesaria la aclaración y coordinación de algunos artículos del Estatu-



to, como son los 114, 116 y 125, que se refieren al carácter de las sesiones de constitución de los Ayuntamientos, según unos, extraordinarias, y ordinarias según el último; los que establecen el plazo general de prescripción para toda clase de créditos, según la ley de Contabilidad, y uno especial de tres meses, contado desde que fina el ejercicio económico, para la perfección de las cuotas de exacciones, y, por último, lo referente a la inclusión de los productos de los servicios municipalizados entre los derechos y tasas, y, por lo tanto, sujeta a la limitación que para ellos se establece.

En cuanto al primer punto, debe considerarse que la constitución será en sesión extraordinaria, suprimiéndolo como obligación de las ordinarias del primer cuatrimestre; respecto a la prescripción, aplicar el criterio general a las exacciones y que se aclare que el producto de los servicios municipalizados, de acuerdo con el número 4.º del artículo 308, no se halla comprendido en la limitación del 370.

Para terminar, la Comisión acordó elevar al Congreso, sin formular sobre ellas opinión, las propuestas de los Sres. Mañas, Lorite, Paz Maroto y Puga.

La Comisión, no obstante, acordará, como siempre, lo que estime más oportuno.

Madrid, 26 de septiembre de 1930. — *Francisco Sánchez Bayton*. — *Andrés Saborit*. — *Mariano García Cortés*. — *Manuel Maura*.

---

(Aprobada por la Comisión Municipal Permanente el día 1 de octubre de 1930.)



## POSIBILIDAD DE ESTABLECER LA INDEPENDENCIA ABSOLUTA DEL RÉGIMEN ECONÓMICO-FISCAL DE LOS MUNICIPIOS, BASE DE UNA AUTONOMÍA EFEC- TIVA DE LOS AYUNTAMIENTOS

*Propuesta formulada por el Interventor del Ayuntamiento de Madrid,  
D. Manuel Cristóbal y Mañas*

La conveniencia y hasta la necesidad de reformar el Estatuto Municipal en su libro II, o parte económica, está acusada por los hechos que se han producido después de la promulgación de la nueva ley orgánica de los Ayuntamientos y de sus reglamentos, nacidos unos de interpretaciones equivocadas de numerosos preceptos de los mismos, de modificaciones, anulaciones y nuevos preceptos de su articulado por el propio Poder de que emanan y de las variadas interpretaciones que se han dado a un mismo artículo por algunos Ayuntamientos, por el Poder central y con más frecuencia por algunas Delegaciones de Hacienda.

PRIMERA.—Entendemos, con relación a las exacciones municipales, que, como medida urgente, inmediata, deben compensarse, ya que no puedan restablecerse con la misma preceptuación del Estatuto y su reglamento de hacienda, los recursos o exacciones de que se ha privado a los Municipios, tales como el impuesto sobre carruajes de lujo y arbitrio sobre la circulación de esta clase de carruajes, el recargo municipal sobre el impuesto del timbre en billetes de espectáculos públicos y el impuesto de cédulas personales, como asimismo, el remanente del recargo de 16 por 100 sobre las cuotas de la contribución urbana, que percibían la mayoría de los Ayuntamientos, que ha pasado a constituir ingreso del Tesoro.

SEGUNDA.—Sentado esto, la reforma de las haciendas locales debe descansar, en nuestro sentir, en estos principios cardinales:

1.º Ordenación de las facultades arbitristas, después de utilizadas las rentas de las propiedades, bienes, capitales y derechos reales, incluyendo como propiedades las vías públicas y el subsuelo y vuelo de las mismas, atendiendo a la característica del Municipio, esto es, bien sea el Municipio predominantemente consumidor, industrial, comercial o agrario, y a la mayor o menor población que cuente, y



2.º Independencia absoluta de los servicios y del régimen fiscal del Municipio con los del Estado y la provincia.

Sobre tales bases, y refiriéndonos a la Municipalidad capital de España (de perfecta aplicación, sin duda, a las de Barcelona, Valencia, Sevilla, Coruña y Zaragoza), consideramos que el régimen económico fiscal que propugnamos no puede suscitar recelos ni en lo político ni en lo orgánico, ni envuelve perjuicio para el Tesoro público ni para la Provincia, como se evidencia con números referidos al Ayuntamiento de Madrid y al año 1929, y de manera que permite apreciar a simple vista los conceptos y los números que los valoran en el estado que va a continuación, resultando la existencia de ecuación entre los aumentos y las bajas que se operarían en los actuales presupuestos de la Nación, de la Provincia y de los grandes Municipios, efectuándose por ello una composición efectiva, o sea, sin daño ni beneficio para ninguna de las tres haciendas.

La aportación forzosa a la Provincia por las entidades menores o pueblos de reducido vecindario podría transformarse en un recargo sobre el impuesto de cédulas personales, a satisfacer, por tanto, por los vecinos directamente a la Provincia.

La supresión de los recargos sobre las contribuciones de urbana e industria y comercio y para los pueblos de pequeño vecindario, estaría compensada por el Estado, mediante la economía para los pueblos de los gastos de instrucción primaria, y cuando fuere preciso para conseguir compensación efectiva, con la de los gastos de inspección médica y veterinaria.

TERCERA.—Reforma que, sobre ser justa, estaría demandada por la independencia económico-fiscal de los Ayuntamientos, es la *reciprocidad* de los tres órganos políticos constitucionales, Estado, Provincia y Municipio, en la *obligación de contribuir* entre sí. La igualdad ante el tributo, como principio de nuestro Derecho substantivo, no debe tener otra razón justa de exención que la de no producir renta o producto la materia base del gravamen por corresponder íntegramente a la realización de un servicio público.

CUARTA.—Sentadas las ideas respecto a los recursos ordinarios que pueden constituir la nueva hacienda de los Municipios, expondremos, antes de tratar de los recursos de carácter extraordinario, procedentes de préstamos o empréstitos, que manteniéndose como aparece en el formulario oficial del presupuesto municipal que acompaña al reglamento de Hacienda la separación de dichos recursos extraordinarios, entendemos que conviene al orden y a la pureza de las formalizaciones contables, como guía que ha de ser de la gestión edilicia, la supresión de los presupuestos extraordinarios, toda vez que pueden contabilizarse los gastos y los ingresos de esta naturaleza dentro de la estructura del presupuesto general u ordinario. De este modo, los capítulos de *Extraordinarios*, en gastos e ingresos, al estar represen-



tados en el mismo balance y cuenta general de los gastos y recursos ordinarios, permitiría efectuar un estudio más exacto de la situación económica y financiera de un Municipio y de su potencialidad, pudiendo el Ayuntamiento desarrollar su gestión con más conocimiento a la par que con más orden dentro de las verdaderas posibilidades.

QUINTA.—Entendemos que la facultad de contratar préstamos o cualquiera clase de anticipos de fondos debe condicionarse más, limitándola a aquellos Ayuntamientos que hubiesen saldado con remanente los dos últimos presupuestos, y, siempre que la cuantía del préstamo por su nominal no excediese de una suma equivalente al 150 por 100 del promedio de la recaudación líquida por recursos ordinarios del último bienio, y cuando la carga financiera, o de intereses y amortización, sumada a la que representase el préstamo a contratar no excediese del 15 por 100 de dicho promedio de ingresos, acreditado por el balance de liquidación y saldos de los dos ejercicios.

SEXTA.—El artículo 13 del reglamento de Hacienda establece que, con la única excepción que señala el artículo 7.º de la ley de Administración y Contabilidad del Estado a favor de la Hacienda pública, las deudas de los pueblos que no estuviesen aseguradas con prenda o hipoteca no serán exigidas a los Ayuntamientos por los procedimientos de apremio. Acerca de este precepto entendemos, en armonía con el criterio de *reciprocidad* a que hemos aludido al tratar de las exacciones municipales, que los Ayuntamientos, por medio de sus Agentes o Delegados, deberán tener la misma facultad de proceder por la vía de apremio contra el Estado y la Diputación provincial.

SÉPTIMA.—De otra parte; prohibiendo el precepto reglamentario citado que sean exigidas las deudas de los pueblos por los procedimientos de apremio por cualquiera entidad que no sea el Estado, no armoniza dicho precepto con el contenido en el artículo 539 del Estatuto, reconociendo facultad a los Ayuntamientos para librar letras de cambio o expedir pagarés a la orden contra la Caja municipal, efectos comerciales que, con arreglo al Derecho mercantil, la falta de pago de la suma acreditada en los mismos lleva aparejada ejecución en los bienes del deudor. Y, como de establecerse en la reforma del Estatuto que dichos documentos de comercio estarán dentro de la calificación del artículo 13 del reglamento de Hacienda, resultaría que perderían todas las eficiencias de orden financiero y bursátil, y por tanto, no serían admitidos por el acreedor; de ahí, que consideremos inconveniente el mantenimiento de la facultad de librar letras y pagarés, por apreciar en estos usos del crédito ventajas inferiores a los posibles perjuicios de una ejecución o apremio por su falta de pago ante la perturbación que a toda la gestión de un Ayuntamiento podría producir un acto de esta naturaleza. Aparte esto, constituye un atributo muy ponderado de soberanía municipal el texto del artículo 13 del



reglamento de Hacienda, omitido en el Estatuto, y que previsoriamente le contenía la ley derogada de 2 de octubre de 1887.

OCTAVA.—La independencia en los regímenes fiscales del Estado, Provincia y Municipio que defendemos resolvería un problema de importancia reconocida por todos los Ayuntamientos y haría más efectiva de lo que hoy es la autonomía de los Municipios para administrarse por sí. Nos referimos a la ingerencia y hasta excesiva función de los señores Delegados de Hacienda y demás autoridades superiores del ramo en materia de Hacienda municipal, que si pudo estar justificada por los enlaces que establecían los recursos señalados en el Estatuto a los pueblos dentro de las contribuciones e impuestos nacionales, con la desintegración que hemos indicado no tendría ya objeto.

Opinamos sobre tal respecto que la sanción del presupuesto municipal, cuando se reclame contra el mismo, y la resolución de las reclamaciones debe corresponder a un Tribunal económico provincial de la Administración local constituido por el Gobernador civil de la provincia, como Presidente, y como Vocales un Secretario de primera categoría y un Interventor designados por el Colegio de la provincia, y tres Vocales nombrados por la Cámara oficial de la Propiedad urbana o asociación similar de la provincia, Cámara de Comercio y Cámara Industrial, y como Vocal Secretario, con voz y voto, el Jefe de la Sección de Presupuestos de la provincia, agregada hoy a las Delegaciones de Hacienda.

Contra los fallos de este Tribunal podrían formularse en determinados casos y según la cuantía de la reclamación, recurso de alzada para ante la Dirección general de Administración local (que se denominaría «Dirección general de Administración y Contabilidad local»), cuyos fallos pondrían término a la vía gubernativa en unos casos, y serían firmes y ejecutivos en otros por recaer en materia de su competencia reglamentariamente. Por este Centro del Ministerio de la Gobernación, que asumiría las funciones inspectoras en el orden económico-fiscal, como intervención general, se formarían también estadísticas en relación con la gestión económica de Diputaciones y Ayuntamientos.



## HACIENDA PÚBLICA

### GASTOS

	Pesetas	Pesetas
<i>Aumentos</i>		
1.—Gastos actuales de Instrucción primaria (capítulos I, II, III y parte del IV) . . .	4.136.860	
2.—Cargas municipales por servicios al Estado (capítulo I).....	479.461	
3.—Aportación anual al Ayuntamiento en equivalencia del saldo a su favor en la cuenta de compensación . . . . .	3.574.787	8.191.108

### INGRESOS

<i>Aumentos</i>		
1.—20 por 100 sobre la contribución industrial	3.898.000	
2.—32 por 100 del recargo sobre la misma contribución.....	6.007.000	
3.—1,10 por 100 sobre el producto neto de las Compañías anónimas y comanditarias.....	1.345.874	
4.—Recargo sobre determinados epígrafes de las tarifas primera y tercera de utilidades.....	1.639.832	
	12.890.706	
<i>Bajas</i>		
1.—Impuesto sobre el consumo de gas, electricidad y carburo de calcio (1929).....	4.699.598	8.191.108
		<u>IGUAL</u>

## DIPUTACIÓN PROVINCIAL

### INGRESOS

<i>Aumentos</i>	Pesetas	
1.—Participación del Ayuntamiento en el producto del impuesto sobre cédulas personales.....	3.146.000	
2.—Idem id. en la Patente nacional de automóviles.....	3.125.000	
3.—Aportación del Ayuntamiento del saldo a favor de la Provincia en la compensación.....	384.737,25	6.655.737,25
<i>Suman los aumentos . . . . .</i>		6.655.737,25



		Pesetas
<i>Suman los aumentos</i> .....		6.655.737,25
<i>Bajas</i>		
1.—Aportación forzosa del Ayuntamiento...	5.503.293,25	
2.—Participación de la Provincia en el arbitrio sobre apuestas en los frontones...	410.396	
3.—Idem id. en el arbitrio sobre solares sin edificar .....	742.048	6.655.737,25
		<u>IGUAL</u>

## AYUNTAMIENTO DE MADRID

### GASTOS

	Pesetas	Pesetas
<i>Aumentos</i>		
1.—Aportación anual a la Provincia en equivalencia del saldo a su favor en la compensación.....	384.737,25	
<i>Bajas</i>		
	Pesetas	
1.—Gastos de instrucción primaria (capítulos I, II, III y parte del IV). ....	4.136.860	
2.—Cargas por servicios al Estado (capítulo I).....	479.461	
3.—Aportación forzosa a la Provincia.....	5.503.293,25	10.119.614,25
		9.734.877

### INGRESOS

<i>Aumentos</i>		
1.—Participación de la Provincia en el arbitrio sobre traviesas en frontones.....	410.396	
2.—Idem id. en el de solares.....	742.048	
3.—Impuesto del Estado sobre el consumo de gas y electricidad. ....	4.699.598	
4.—Aportación por el Estado por su saldo deudor en la compensación.....	3.574.787	
<i>Suman los aumentos</i> .....	9.426.829	
<i>Suma y sigue</i> .....		9.734.877



<i>Suma anterior</i> .....	9.734.877
<i>Suman los aumentos</i> .....	9.426.829

*Bajas*

1.—Participación del Ayuntamiento en el impuesto sobre cédulas personales .....	3.146.000		
2.—Idem id. en la Patente nacional de automóviles..	3.125.000		
3.—20 por 100 sobre la contribución industrial.....	3.898.000		
4.—Recargo del 32 por 100 sobre la misma contribución.....	6.007.000		
5.—1,10 por 100 sobre el producto neto de las Compañías anónimas y comanditarias.....	1.345.874		
6.—Recargo sobre determinados epígrafes de las tarifas primera y tercera de utilidades .....	1.639.832	19.161.706	9.734.877
			<u>IGUAL</u>







## REFORMA DEL ESTATUTO MUNICIPAL-PRESUPUESTOS MUNICIPALES

*Propuesta formulada por el Jefe del Negociado de Hacienda del Ayuntamiento de Madrid, D. E. Nicanor Puga*

En el enunciado de uno de los temas que han de servir de base a las labores del Congreso Municipalista que ha de celebrarse en la ciudad de Valencia se propone pedir al Gobierno de S. M. la reforma del Estatuto Municipal, en armonía con las exigencias que la práctica ha señalado en el desarrollo o aplicación de ese cuerpo legal.

Hemos de limitarnos en estas líneas a indicar algunas ideas con relación al tema, constriñéndonos a la segunda parte o libro del Estatuto, o sea el que se refiere a la Hacienda municipal, y más singularmente a los presupuestos municipales.

Bien advierte el que suscribe lo terminante del tema, pero no cree inoportuno señalar, por si se estima digno de ser debatido, el hecho, tanto o más interesante que la reforma, de su escrupulosa aplicación mientras esté en vigencia. No parece discreto pedir al Gobierno la modificación de aquellos artículos del Estatuto que no han sido aplicados todavía, ni de aquellos otros que aun estando en vigor han sido infringidos con daño de las haciendas locales. Procedería, pues, en buena lógica, tratar con relación al Estatuto Municipal de tres puntos: aplicación de aquellos preceptos contenidos en dicho cuerpo legal, y que en algunos casos los Delegados de Hacienda creyeron oportuno no aplicar; derogación de todas aquellas disposiciones que hayan desvirtuado el Estatuto en contra de las haciendas locales, y reforma de aquellos artículos que la realidad, por uno u otro motivo, reclama su modificación.

### PRIMER EXTREMO

En este punto podemos citar concretamente el hecho ocurrido con el Ayuntamiento de Madrid.

Esta excelentísima Corporación, al confeccionar el presupuesto para el ejercicio de 1924-25, acordó utilizar la tasa por prestación de



servicios autorizada por el apartado primero del artículo 360 del Estatuto, imponiéndola a ciertos artículos destinados al consumo público. El señor Delegado de Hacienda, al aprobar el presupuesto, por resolución de 28 de junio de 1924, dejó sin efecto aquella imposición.

Algo parecido ocurrió con el arbitrio, con fines no fiscales, sobre los enterramientos en cementerios particulares consignado en el presupuesto del Ayuntamiento de Madrid para el año 1929. Este arbitrio no sólo venía figurando en presupuestos anteriores con posterioridad a la vigencia del Estatuto Municipal, sino que fué aprobado por el señor Delegado de Hacienda, y aún más, se hizo efectivo por el Ayuntamiento. Pues bien: en el año 1929, las Sacramentales se alzaron contra el acuerdo formulando la oportuna reclamación ante el Delegado de Hacienda, que la desestimó, pero recurrida ante el Ministerio de Hacienda, éste la tomó en consideración decretando la nulidad del arbitrio.

De apetecer sería, pues, interesar del Gobierno de S. M. una resolución por virtud de la cual se anulasen todas las disposiciones, resoluciones o acuerdos de todos los organismos dependientes del Estado que contradijesen los preceptos contenidos en el Estatuto Municipal, y que además se ordenase a los señores Delegados de Hacienda que todo gravamen que hubiese tenido efectividad siquiera una sola vez, bien porque no se hubiese producido reclamación contra el mismo, o de producirse hubiera prevalecido el criterio del Estatuto, no se tramitase ni se admitiese reclamación contra los mismos.

#### SEGUNDO EXTREMO

No ha menester encarecer la importancia de este punto, bastando sólo con enunciar algunos de los elementos económicos de que se ha desposeído a los Ayuntamientos, contrariando el Estatuto Municipal. En tal situación se encuentran los conceptos siguientes:

- a) Impuesto sobre carruajes de lujo.
- b) Arbitrio sobre circulación de los mismos.
- c) Cédulas personales.
- d) 16 por 100 sobre la contribución territorial con destino a los gastos de enseñanza nacional, etc.

La promulgación del Estatuto Municipal tuvo como primer fundamento, y así consta en el preámbulo del mismo, independizar a los Municipios, dotándoles de elementos económicos suficientes para que pudieran cumplir dentro de esa independencia las obligaciones que les asignaba el mismo cuerpo legal. Siendo ello así, no puede imputarse a los Ayuntamientos la no realización de todos sus deberes, puesto que se les restan, en medida no escasa, los medios para hacerlos efectivos. Y no es esto sólo, merced a acuerdos de los Tribunales, singularmen-



te del económico-administrativo, se merman considerables ingresos a los Ayuntamientos, contrariando el espíritu y la letra del propio Estatuto Municipal.

Ejemplo de ello son, principalmente, los arbitrios sobre inquilinatos, solares y *plusvalía*. En observancia estricta las disposiciones del Estatuto Municipal, se confeccionan las Ordenanzas de exacciones, se discuten por el Ayuntamiento, se exponen al público, se aprueban por el señor Delegado de Hacienda y en muchísimos casos no se produce reclamación por parte de los contribuyentes; y cuando se creía el asunto totalmente resuelto, confeccionadas las matrículas de los llamados a tributar y girados los recibos, contra el supuesto acto administrativo de la cobranza, se producen sinnúmero de reclamaciones, y por desgracia, la mayor parte son resueltas por los Tribunales económico-administrativos de acuerdo con las peticiones de los reclamantes, muchas veces en pugna con las disposiciones de la Ordenanza. No estimamos, pues, ocioso impetrar de los Poderes públicos la declaración de que los preceptos contenidos en las Ordenanzas de exacciones municipales en la forma que sean sancionadas por la Superioridad —en este caso el señor Delegado de Hacienda— tienen fuerza de obligar y deben aplicarse estrictamente.

Por lo tanto, y por lo que a este punto se refiere, estimamos debe solicitarse del Gobierno de S. M. se declare la intangibilidad del Estatuto Municipal, y por ende la anulación de todas las resoluciones que hayan modificado, restringido o anulado alguno de sus preceptos.

Se podrá argüir, acaso con razón, que la misma autoridad o soberanía promulgadora del Estatuto es la que introdujo más tarde las modificaciones apuntadas; pero es que nos permitimos opinar que en materia tributaria no es procedente la reforma parcial de un sistema, puesto que, lógicamente, el autor del Estatuto Municipal debió calibrar todos y cada uno de los medios económicos que en él se conceden a los Ayuntamientos para presumir o calcular el total volumen de la riqueza con que éstos pueden desenvolver su vida y cumplir aquellas obligaciones que el propio Estatuto les adjudicaba, y claro está que al reformar el sistema parcialmente, sin aquella visión de conjunto, habría de producirse fatalmente la desnivelación de la balanza económica municipal, y como las obligaciones ya están creadas y en muchos casos en curso los servicios, al desposeer de elementos económicos importantes al erario municipal sin la contrapartida o compensación justa, inmediata y fatalmente habría de producirse el déficit en la hacienda de los Municipios españoles.

Si se estructura, pues, un nuevo plan o sistema de haciendas locales, nada tenemos que oponer; pero si ha de prevalecer el criterio sustentado y que discurre por la segunda parte del Estatuto Municipal, hemos de proclamar la necesidad de mantener aquéllas íntegramente y, por consecuencia, pedir la derogación inmediata de todas aquellas



disposiciones que deroguen, modifiquen o restrinjan el plan desarrollado en el Estatuto sobre haciendas locales.

#### TERCER EXTREMO

Tratando de señalar aquellos artículos o preceptos del Estatuto que deben ser modificados, hemos de exponer en primer término la necesidad de reformar el título I del libro II, que, como es sabido, trata de los presupuestos municipales.

La primera modificación nos la sugiere el apartado 6.º del artículo 293, que ordena que en los presupuestos ordinarios se incluirán las cantidades precisas para cumplir las obligaciones que con relación a servicios generales del Estado pesan actualmente sobre los Ayuntamientos, salvo que se declare su improcedencia por la Comisión a que se refiere la disposición transitoria 9.ª de esta ley.

La disposición transitoria 9.ª determina que una Comisión, que se señala, presidida por el señor Subsecretario del Ministerio de la Gobernación, hará la revisión de todas las cargas que por servicios de la Administración central del Estado recaen actualmente sobre los Ayuntamientos, y redactará la oportuna propuesta indicando las cargas que deban desaparecer, las que proceda conservar y las que convenga modificar o reducir.

No tenemos noticias de que este precepto haya sido cumplido, y, por consecuencia, no parece justo que continúen pesando sobre los presupuestos municipales obligaciones que el propio Estatuto vacila en considerarlas como tales, puesto que se preocupa de su estudio y señala la probabilidad de su desaparición.

Pues bien: estimamos oportuno que dicho apartado 6.º se modifique en el sentido de señalar un plazo, que bien pudiera ser de un año, durante el cual se procediera como determina la base transitoria indicada, en el bien entendido que si transcurrido dicho término no se hubiese resuelto la cuestión, los Ayuntamientos dejarían de consignar en sus presupuestos los créditos inherentes a tales obligaciones, sin perjuicio de restablecerlos en su oportunidad y una vez resueltas las cuestiones por la Comisión aludida, en la que deberían tener representación adecuada los Ayuntamientos de las distintas categorías o importancia de España.

Con arreglo al artículo 296, el Secretario del Ayuntamiento habrá de expedir una certificación expresiva de los conceptos e importe de las deudas que sean exigibles a los Municipios por cualquier causa, los censos, pensiones y cargas de justicia que graven los fondos municipales, los intereses debidos, contingentes, suscripciones, indemnizaciones, deudas, costas y cualesquiera otros gastos forzosos de naturaleza análoga.

Entendemos que esta certificación debe ser expedida por el Inter-



ventor de fondos municipales, cuando exista, y nos fundamos en el propio criterio que presidió al redactarse el reglamento de Hacienda municipal de 23 de agosto de 1924, puesto que en su artículo 4.º se dispone que los Interventores municipales remitirán a la Secretaría relación de las obligaciones o gastos forzosos del Ayuntamiento, a que se refiere el apartado primero del artículo 296 del Estatuto, para que por el Secretario se certifique a tenor de lo que dispone el mencionado precepto estatutario. Es decir, que el Secretario ha de expedir la certificación ordenada en el artículo 296 del Estatuto con vista de la relación que formule el Interventor.

Nos parece más práctico, puesto que abrevia trámites, que toda vez que el Interventor, en observancia de lo determinado en el apartado 4.º del propio artículo 296, ha de censurar el presupuesto, sea el que expida aquella certificación, con vista de la cual el Secretario formularía el anteproyecto del presupuesto de gastos.

También conviene señalar una omisión observada en el Estatuto, cual es la de la redacción del anteproyecto del presupuesto de ingresos, y entendemos que nadie más capacitado para hacerlo que el Interventor de fondos municipales, puesto que con arreglo al apartado 4.º del repetido artículo 296 el Interventor ha de redactar una Memoria que acredite que el presupuesto ha sido formado sin déficit inicial, debiendo en su caso proponer los aumentos de ingresos o reducción de gastos más procedentes para que aquel déficit no se produzca.

En cuanto a la tramitación de los presupuestos, estimamos conveniente reformar los preceptos que hoy rigen, con objeto de que puedan confeccionarse con una mayor realidad. Los anteproyectos de los presupuestos de gastos e ingresos, con arreglo al artículo 4.º del reglamento de Hacienda municipal, deberán ser examinados por la Comisión Municipal Permanente en la primera decena del primer mes del tercer trimestre, o sea, lo más tarde, el 10 de julio.

Si se tiene en cuenta, como el propio artículo dispone, que el Interventor examinará y censurará el anteproyecto de la Secretaría en plazo de quince días, resultará que el Secretario debe tener redactado el anteproyecto el 25 de junio, y si a todo esto se añade que el Secretario, sobre todo en las grandes ciudades, donde los servicios son importantes y numerosos, ha de recabar de los Jefes de los mismos los antecedentes y estudios necesarios para la redacción de su propuesta, llegaremos a la conclusión de que los presupuestos municipales han de redactarse con datos y antecedentes que no alcanzan más allá del mes de mayo. En esta fecha, o sea transcurridos no más de cuatro meses del ejercicio económico, es fácil colegir que los presupuestos así formados no podrán ser fiel reflejo de las necesidades del Ayuntamiento en el ejercicio siguiente, sobre todo en el desarrollo de nuevos servicios, ya que falta la experiencia de lo que pueda



haber acaecido en el ejercicio anterior al que corresponda el anteproyecto que haya de examinar la Comisión Municipal Permanente.

Y si esto acontece en cuanto a los gastos del Ayuntamiento, tiene mayor importancia por lo que se refiere a los ingresos, puesto que en observancia del artículo 294 del Estatuto Municipal los ingresos del presupuesto que no sean de nueva creación deberán evaluarse en el proyecto en una cantidad no superior a su rendimiento certificado en el último ejercicio liquidado, lo que quiere decir que el cifrado de los ingresos de un presupuesto municipal, y cuando se trate de conceptos ya utilizados, no podrá rebasar el rendimiento acusado en dos ejercicios anteriores.

Por otra parte, el artículo 300 del Estatuto Municipal determina que los presupuestos ordinarios, una vez aprobados por el Ayuntamiento Pleno, deberán exponerse al público durante el plazo de quince días, y que cada Ayuntamiento remitirá al señor Delegado de Hacienda de la provincia, *en ese mismo plazo*, copia certificada de su presupuesto; y el artículo 6.º del reglamento de Hacienda municipal establece que *al finalizar el plazo de exposición* se remitan los presupuestos al Delegado. Claramente se advierte una contradicción entre ambos preceptos, puesto que mientras el primero ordena la remisión al Delegado *dentro del plazo de exposición* de los quince días, el reglamento de Hacienda manda que el envío se realice *al extinguirse dicho plazo*.

Para armonizar todo lo relacionado, y en aras de una mayor brevedad en la tramitación, entendemos que en la redacción y aprobación de los presupuestos debería establecerse el procedimiento siguiente:

El Secretario redactará el anteproyecto del presupuesto de gastos a más tardar el día 15 de septiembre, y el 1 de octubre la Intervención, cuando exista, remitirá el anteproyecto de presupuesto de ingresos y el de gastos, censurado, para que pueda ser examinado por la Comisión Municipal Permanente, la cual deberá hacerlo antes del 1 de noviembre.

Formulados los proyectos de presupuesto por la Comisión Municipal Permanente, se expondrán éstos al público por término de diez días naturales, durante el cual se podrán formular reclamaciones contra ambos proyectos ante el Ayuntamiento Pleno, el que deberá aprobar los presupuestos, tanto de gastos como de ingresos, y examinar las reclamaciones antes del día 21 de noviembre.

Una vez aprobados por el Pleno los presupuestos, se volverán a exponer al público durante el término de quince días naturales, durante cuyo plazo podrán también promoverse reclamaciones. Y por último, el día 15 de diciembre, como máximo, se remitirán los presupuestos aprobados por el Pleno, juntamente con las reclamaciones presentadas contra los mismos ante el Ayuntamiento Pleno y que hayan sido desestimadas, y las que se produzcan contra los acuerdos plenarios



aprobatorios de los presupuestos, al señor Delegado de Hacienda, quien deberá resolver antes del 31 de diciembre, limitándose en su resolución a corregir extralimitaciones legales; entendiéndose que de no hacerlo dentro del expresado plazo, se considerarán sancionados los presupuestos aprobados por el Pleno y desestimadas cuantas reclamaciones se hubiesen producido contra los mismos.

Con el sistema indicado se conseguiría: la máxima garantía de exactitud en la inclusión de conceptos y dotaciones del presupuesto de gastos y del cifrado de los del de ingresos; una mayor brevedad en la tramitación y una indudable eficacia en los acuerdos adoptados, puesto que desaparecerían los casos repetidos que hoy se dan, de que el señor Delegado de Hacienda apruebe los presupuestos municipales con la reserva de la resolución que pueda adoptar en los recursos formulados contra los mismos, régimen entorpecedor del desarrollo de los conceptos presupuestarios, sobre todo en lo que tiene relación con los ingresos, que muchas veces no pueden hacerse efectivos o han de quedar en depósito las cantidades recaudadas, y como es consiguiente no puede aplicar el Ayuntamiento a sus necesidades.

Otro vacío que se observa en el Estatuto es el relativo a las reformas del presupuesto en curso y a las transferencias de créditos, si bien es cierto que con relación a estas últimas el reglamento de Hacienda municipal determina, en sus artículos 11 y 12, la forma y tramitación a que han de someterse. No así en lo que se refiere a la modificación de presupuestos, que, tanto en el Estatuto como en el Reglamento, se silencian en absoluto los requisitos y tramitación a que deben someterse dichas reformas.

Entendemos, por consiguiente, que debiera declararse de un modo expreso que las modificaciones presupuestarias deberán someterse en su tramitación a los mismos requisitos que establece el reglamento de Hacienda municipal para las transferencias de créditos.

#### ORDEN DE IMPOSICIÓN DE LAS EXACCIONES MUNICIPALES

El orden de utilización de las exacciones municipales que establecen los artículos 531 y siguientes del Estatuto Municipal no puede alterarse, salvo en los dos únicos casos siguientes: 1.º, cuando el Ayuntamiento se haya acogido al régimen de Carta que autoriza el artículo 57 del reglamento de Organización y funcionamiento de los Ayuntamientos, y 2.º, cuando por concurrir las circunstancias previstas en el artículo 55 del reglamento de Hacienda municipal sea autorizado el Ayuntamiento por el señor Delegado de Hacienda a prescindir de algunas de las exacciones consignadas en el artículo 535 del Estatuto.

Las multas, los arbitrios con fines no fiscales, el arbitrio sobre el



incremento del valor de los terrenos y el arbitrio sobre solares sin edificar no estarán sujetos a orden de prelación alguno entre sí ni respecto de los demás ingresos del presupuesto municipal.

La imposición de las contribuciones especiales del apartado a) del artículo 332, o sean las que por efecto de obras, instalaciones o servicios produzcan un aumento determinado del valor de ciertas fincas, es siempre obligatoria en los casos previstos en esta ley, y asimismo tienen igual carácter la imposición de las demás contribuciones especiales en los casos del artículo 344, es decir, cuando exista compatibilidad en la percepción de las contribuciones especiales a que se refiere el artículo 332 y las comprendidas en el 354.

Por consecuencia, salvo los dos expresados casos, el orden de aplicación de las exacciones municipales será el siguiente:

1.º Rentas, productos, intereses o cupones de bienes, títulos, inscripciones, créditos y demás derechos integrantes del patrimonio municipal o de los establecimientos que dependan del Ayuntamiento; rendimiento del aprovechamiento de bienes comunales, subvenciones o auxilios que se obtengan para obras o servicios públicos por el Municipio, y rendimiento líquido de los servicios municipalizados.

2.º Contribuciones especiales a que se refiere el apartado 2.º del artículo 316 del Estatuto.

3.º Derechos y tasas: a), por prestación de servicios, y b), por aprovechamientos especiales.

4.º Imposición municipal por el siguiente orden:

4) Cédulas personales (1), carruajes de lujo (2), arbitrios de circulación (2), casinos y círculos de recreo, recargo municipal sobre la contribución industrial y de comercio, sobre la del 3 por 100 del producto neto de las minas, sobre la contribución de utilidades de la riqueza mobiliaria, sobre terrenos incultos, arbitrio sobre el consumo de bebidas y alcoholes (esta imposición, de utilizarse el máximo autorizado, exige la simultánea utilización del arbitrio sobre los inquilinatos), arbitrio sobre el consumo de carnes, recargo municipal sobre el consumo de gas y electricidad y recargo sobre el impuesto de timbre de espectáculos (3).

Todos los gravámenes antedichos habrán de emplearse simultáneamente.

B) Parte cedida al Ayuntamiento de la cuota del Tesoro en las contribuciones territorial, riqueza urbana e industrial y de comercio, aumento del arbitrio sobre el consumo de bebidas espirituosas en los casos previstos en el párrafo segundo del artículo 448 y arbitrio sobre los inquilinatos.

(1) Hoy pertenecientes a la hacienda provincial.

(2) Actualmente fundidos en la Patente Nacional que percibe el Estado.

(3) Englobado a la contribución industrial y de comercio.



Como en el anterior apartado, los gravámenes consignados en éste han de exigirse simultáneamente.

No podrán exigirse los gravámenes del número siguiente sin haber alcanzado dos tercios de los límites máximos autorizados para cada uno de los del párrafo primero.

Cuando no se utilice la totalidad de las cesiones de las contribuciones territorial e industrial, las cantidades relativas exigidas de entrambas cesiones habrán de ser idénticas entre sí.

C) Repartimiento general. No podrá imponerse el repartimiento sin que las cesiones del apartado B) hayan alcanzado los límites máximos consentidos por las leyes, y el arbitrio sobre los inquilinatos un tercio del límite autorizado en el párrafo noveno del artículo 11 de la ley de 12 de junio de 1921.

D) Arbitrio sobre las Pompas fúnebres. En el caso de utilizarse esta exacción, habrá de hacerse simultáneamente con la del arbitrio sobre los inquilinatos, sin que tenga carácter obligatorio.

E) Prestación personal, que no está sujeta a orden de prelación alguna respecto de los demás impuestos.

F) Arbitrio sobre las apuestas en los frontones, que, como el anterior, no está sujeto a orden de prelación alguno.

En este punto debe solicitarse igualmente la modificación del Estatuto Municipal en el sentido de no obligar a los Ayuntamientos a un orden de imposición de las exacciones municipales, y así se evitará el contrasentido a que obliga la necesidad de que al utilizar el arbitrio sobre el consumo de bebidas y alcoholes, lleve aparejada la del arbitrio sobre inquilinatos; pues si bien es cierto que en los grandes Municipios ambas imposiciones son utilizadas, en muchos otros, de no mediar tal exigencia, prescindirían del arbitrio sobre los inquilinatos. Y el contrasentido se hace más patente si se advierte que precisamente el arbitrio sobre los inquilinatos se impuso como sustitutivo del de consumos, en el cual, naturalmente, está comprendido el de bebidas y alcoholes. Más aún: la exigencia tiene mayor importancia al observar que entre los gravámenes que habrán de emplearse simultáneamente figuran, sobre los antedichos, el arbitrio sobre el consumo de carnes y recargo municipal sobre el consumo de gas y electricidad, siendo así que en muchos casos bastaría a los Ayuntamientos para cubrir sus necesidades con determinados recursos sin hacer uso de la totalidad de cuantos quedan enumerados, aunque llegando en los que utilizasen al máximo legal establecido, sistema que permitiría simplificar la Administración municipal y hacerla menos onerosa.

Otro precepto que con relación a este asunto debería modificarse es el que obliga a no implantar los gravámenes fijados en un número o apartado en que los divide el Estatuto, sin haber alcanzado en su recaudación dos tercios del límite máximo autorizado para cada uno del número anterior.



Este procedimiento puede ser injusto, ya que bien puede ocurrir que por la variedad de bases contributivas que recaigan sobre distintos sectores de una localidad, fuera más conveniente y de menos pesadumbre para los vecinos subdividir el rendimiento de varios gravámenes para hacer recaer éstos equitativamente sobre la totalidad del vecindario.

#### ORDENANZAS DE EXACCIONES

En punto a este extremo procede insistir en algo de lo que al principio se dice, o sea que constituyendo la Ordenanza la ley a que han de sujetarse los contribuyentes y el Ayuntamiento para la imposición y percepción de cada arbitrio, sus preceptos deben ser obligatorios para ambas partes, sin que quepa a ninguna Autoridad ni Tribunal el derecho de aplicar en los casos de reclamaciones por consecuencia de la aplicación de una Ordenanza otro criterio que el taxativamente determinado en la misma.

Estas son, a grandes pinceladas, las reformas más destacadas que a nuestro juicio deben solicitarse del Gobierno de S. M., a fin de obtener para las haciendas locales una garantía de suficiencia y estabilidad para que los Ayuntamientos puedan desenvolver su vida y cumplir con aquellos deberes u obligaciones que la propia legalidad les tiene impuestos.



## PONENCIA DE LA COMISIÓN DE ENSANCHE DEL AYUNTAMIENTO DE MADRID

Uno de los problemas más importantes que se plantean con motivo de la formación de grandes aglomeraciones, es el de la forma de adquirir los terrenos sujetos a expropiación como necesarios a la realización de proyectos de ensanche o reformas urbanas. Cuantos trabajos se realicen para mejorar los métodos administrativos en este orden, para simplificar y coordinar sus procedimientos, es labor que habrá de repercutir, seguramente, en la solvencia moral y en el crédito público de las Corporaciones municipales, encargadas de administrar los recursos que para tales fines les concede el Estado o a ellos apliquen de sus haciendas comunales.

La expropiación, salvo contados proyectos de mejora interior de poblaciones, donde se acusa más frecuentemente es en las zonas del Ensanche; por eso se requiere que los preceptos reguladores de la función de expropiar respondan a un plan de conjunto adecuado y metódico a su lógico desarrollo y a la precisión y claridad de sus términos.

Refiriéndonos a la legislación especial de Ensanche de poblaciones, y con más concreción, si se quiere, a Madrid exclusivamente, observamos que el régimen económico especial plasmado en la ley de 1864, verdadera carta municipal, pudo actuar muy eficazmente en la adquisición de terrenos, por que vinculada la propiedad, de escaso valor entonces, en muy contados terratenientes, fácil pudo ser a los Ayuntamientos poner los primeros jalones para convertir a Madrid en una gran urbe. Sin embargo, no se aprovechó la ocasión, y poco o nada se hizo por ensanchar y mejorar la zona exterior de Madrid, encerrada durante más de dos siglos dentro de las pobres tapias aspilleras que en 1625 mandara levantar Felipe IV.

En 1868 se derribaron las tapias, ocho años después de aprobado el plano anteproyecto de Ensanche, y en 1876 se publica una nueva ley de Ensanche, cuya aplicación dió pésimos resul-



tados. Durante sus diez y seis años de vigencia se abrieron pocas calles, sin plan ni método alguno, y muy gravosamente para los intereses municipales.

Es en 1892 cuando, publicada la ley de 26 de julio, toma verdadero incremento la urbanización de Madrid. A esa ley y a sus disposiciones aclaratorias y concordantes se han acomodado la liquidación de lo expropiado y ocupado con anterioridad, las nuevas expropiaciones y la urbanización de la zona del Ensanche.

Sus resultados favorables los pregonan los actuales ensanches de Madrid y Barcelona, hechos exclusivamente con los recursos que ha facilitado el artículo 13 de dicha ley, y su aplicación a más de veinte poblaciones españolas, pudiendo afirmar, en cuanto a Madrid se refiere —no tenemos antecedentes de otras poblaciones— que en muy contados casos, dado el inmenso número de expedientes liquidados y pagados, prevaleció el interés privado, la personal ambición, sobre la conveniencia pública y las reglas con carácter general aplicadas.

La cesión gratuita de la mitad de los terrenos, ya se trate de los comprendidos en el artículo 4.º de la ley, ya de nuevas aperturas para las que fueron precisas las Juntas de propietarios exigidas por los 19 y 20 de la misma; la aceptación de los precios propuestos por el Servicio técnico municipal, referidos a la fecha de las ocupaciones y fijados a la vista de los beneficios y mejoras obtenidas por el terreno edificable, y el pago con arreglo al turno de prioridad establecido, fueron las características en el 95 por 100 de los convenios celebrados.

No desconocemos que la legislación para los Ensanches no es una obra perfecta; está llena de lagunas, y en materia de adquisición de terrenos el procedimiento está poco claro, tanto en lo que se refiere a las avenencias, como por lo que toca a la expropiación; pero la experiencia nos aconseja que con esa ley, con las disposiciones complementarias y su ya copiosa jurisprudencia, se hubiera logrado un funcionamiento más perfecto y preciso, una mayor eficacia en el método de expropiar y una brevedad en el trámite, que habrían contribuido a un desarrollo más intenso de la urbanización.

Pero es lo cierto que, a partir de la publicación del Estatuto Municipal, bien porque haya querido adaptarse el trámite de las expropiaciones a un solo texto legal, bien porque el Poder central, inspirado en ese régimen eminentemente autonomista en que aquel cuerpo legal se informa, haya dejado a la competen-



cia municipal la iniciativa de resoluciones armónicas con el mismo, viene dándose de lado la actual legislación del Ensanche; que, dicho sea de paso, no deroga el referido Estatuto, quedando como olvidada en la sustanciación de las nuevas expropiaciones, cuyos trámites se acomodan a las prescripciones del nuevo régimen municipal, las que no podemos ocultar que producen sensibles perjuicios al Ensanche.

Se reclama ahora como trámite previo la valoración del propietario; se prescinde por los técnicos municipales de justipreciar los terrenos *a priori*, ya se trate de ocupaciones efectuadas, ya de nuevas aperturas, refiriéndolos a las circunstancias que procede tener en cuenta para la estimación del importe de las indemnizaciones, por ejemplo, los beneficios o mejoras que el propietario recibe con la urbanización, en concepto de aumento de valor del terreno edificable, y cuando lo hacen, se informan en un cuadro o tabla de precios, confeccionado con un carácter de generalidad, que excluye la posibilidad de que en algún caso coincida con la estimación de lo expropiable. Ninguno de los avalúos, ni el del propietario, ni el de su facultativo, ni el del municipal, guardan relación alguna con el que es objeto de expropiación; todos ellos se han emitido con ausencia absoluta de elementos de juicio bastantes para estimarlos ajustados al verdadero valor del terreno que va a ser objeto de convenio, y con éstos antecedentes tan imprecisos, tan incongruentes y tan faltos de homogeneidad, va el expediente al perito tercero, cuya intervención se reduce, como es bien notorio, a señalar un término medio entre las valoraciones que en el expediente consten, sin una plena justificación del exceso o defecto en aquéllas contenido, decidiendo, por último, el Gobernador, de acuerdo siempre con este último perito.

Y observamos también que, siendo preceptivo en el Estatuto que la autoridad gubernativa antes de resolver debe oír la opinión del abogado del Estado, cuya intervención creemos no tenga otro alcance que informar si aparecen cumplidos en el expediente todos los trámites previstos en las disposiciones aplicables al caso, este funcionario aconseja, a nuestro juicio invadiendo campo vedado a su investigación, que al importe de la valoración del perito tercero se adicione el 3 por 100 de afección, como si en el Ensanche, zona que sólo aumenta de valor merced al acto de urbanizar, pudiera producirse esta manifestación del sentimiento, consecuencia de alteraciones en nuestra energía



moral, aun en el organismo más sensible. La afección puede tener su razón de ser en expropiaciones de otra naturaleza: cuando necesidades impuestas por reformas en sectores del interior de las poblaciones, de existencia remota, produzcan un perjuicio moral que deba repararse; pero en el Ensanche no puede admitirse su reconocimiento; varias sentencias de los Tribunales contenciosos confirman esta doctrina. Y nada sería anómalo si esos defectos de que generalmente adolecen las resoluciones de los Gobernadores pudieran subsanarse; lo más sensible es que, como ultiman la vía gubernativa, quedan siempre firmes, por lo menos en materia de justiprecio, por ser práctica constante en los Tribunales que cuando en el curso del expediente administrativo se ha sustanciado aquél mediante la intervención de perito y se ha decidido de acuerdo con el tercero en discordia, hay que suponer que el valor fijado en este trámite es el justo, y no es dable a los Tribunales penetrar en el fondo de la cuestión objeto de recurso por carecer, los que habrán de decidirlo, de la competencia técnica necesaria, con lo que viene a declararse la ejecutoriedad de lo que no ha sido planteado y discutido en forma en la vía que se da por agotada.

Para evitar esto, y puesto que el régimen autonomista en que se inspira el Estatuto deja desdibujada la actuación de los Gobernadores en materia de justiprecios, no obstante decidir en última instancia sobre éste por la declaración de incompetencia de los Tribunales, a quienes el propio Estatuto reserva la facultad de reparar el desafuero, rectificar el error o corregir la extralimitación, precisa, a la vez que preparar el expediente, llevar a él aquellos elementos principales de previsión y coordinación que caracterizan la verdadera doctrina de la ciencia administrativa, dar precisión al procedimiento, afirmarlo con la regulación de preceptos que garanticen la eficacia de esas resoluciones gubernativas; la gestión de un Municipio, como se dice en el preámbulo del Real decreto de 8 de marzo de 1924, no debe diferir de la que mercantilmente tengan los negocios privados.

Entendiendo los firmantes que el problema debe ser examinado a la luz del buen sentido, de la reflexión y de la experiencia, lo someten a la deliberación del actual Congreso municipalista, como comprendido en el tema «Reformas que procede introducir en el Estatuto Municipal», concretando su propuesta en los siguientes términos:

Al artículo 186 del Estatuto se agregará el siguiente párrafo:



«Las valoraciones de terrenos en las zonas del Ensanche, regidas por la ley de 26 de julio de 1892, continuarán acomodándose a las prescripciones del artículo 22 y siguientes de la misma. Tanto los peritos de las partes al asignar los justiprecios, como los Gobernadores al fijar las indemnizaciones, tendrán en cuenta los valores que en las Juntas de propietarios hubieran aceptado los demás terratenientes de la calle, plaza o trayecto de cuya apertura se trate; si la expropiación es total y la finca no hubiera sufrido alteración en su dominio en los cuatro años anteriores a la apertura de la vía, el valor corriente en venta, y si es parcial, los beneficios o mejoras que a la parte edificable de la finca reporte la urbanización, para estimarlos como compensación al menor valor que haya de asignarse al expropiable.

La resolución del Gobernador en materia de justiprecio de terrenos en el Ensanche será motivada y contendrá expresión fundamentada de todos y cada uno de los elementos de juicio que haya tenido en cuenta para dictarla, especialmente los convenios celebrados con los demás propietarios a quienes afecte la apertura.»

Madrid, 2 de octubre de 1930.—*Joaquín Díaz Cañabate. Tomás Sánchez Pacheco.—Alfredo Serrano Jover.—Eleuterio Saornil.—Antonio Pelegrín.*

---

(En Comisión de Ensanche; se acordó, por unanimidad, aprobar la anterior ponencia.)







## NOTAS PARA LAS MODIFICACIONES QUE PIENSA ESTABLECERSE EN EL ESTATUTO MUNICIPAL.—SERVICIO DE OBRAS SANITARIAS

*Propuesta formulada por el Arquitecto Director del Servicio de Obras sanitarias del Ayuntamiento de Madrid, D. José de Lorite*

### I.—OMISIÓN DE LAS PRESCRIPCIONES RELATIVAS A LA COORDINACIÓN DE INTERESES DE AYUNTAMIENTOS EN OBRAS DE DESAGÜE

Como primera observación de carácter general en lo referente a las obras primordiales sanitarias, como son las de saneamiento y drenaje de los terrenos y las de evacuación de aguas residuarias, nos sugieren los casos observados una nota, a nuestro juicio trascendente, emanada sin duda del criterio y de las tendencias autónomas del Estatuto, y que en materias especiales como las citadas parecen presentar reclamaciones de excepción.

Si bien dentro del extenso concepto de obras sanitarias existen muchas de índole aislada dentro de los límites de cada Municipio, y encontramos justa, a nuestro juicio, para ellas la independencia de atribuciones conferida, las mencionadas obras, además de tener un funcionamiento propio, están indiscutiblemente relacionadas con las condiciones del terreno, con la ocupación del suelo, pasos y derivaciones higiénicas de conjunto de varios términos municipales; y esta inevitable relación, a la que justamente habían de responder las intervenciones precisas de otros Ayuntamientos interesados o afectados por las obras, o hasta quizá una transferencia de trámite y de resoluciones a otra autoridad más elevada donde fuese más expedita la coordinación de intereses, la encontramos omitida en el Estatuto, y desde luego incierta en las leyes generales de higiene que le complementan.

En la práctica pueden señalarse numerosos conflictos higiénicos originados por el desagüe de materias fecales a terrenos de escasa pendiente, bien sea dentro de una jurisdicción municipal, aunque contiguos a otra colindante, o en otra ajena; otros múltiples casos de ne-



cesidad de paso de aguas o utilización de un alcantarillado construido, en que no se ha previsto la importancia de los volúmenes aportados por otro término municipal; otros también de defectuoso funcionamiento por haber sido ejecutadas las obras de alcantarillado con independencia y por zonas aisladas, en pequeñas barriadas o en colonias que no son susceptibles de ampliación sin una reconstrucción total de sus elementos principales, y otros problemas igualmente importantes como los creados por arrastres de arroyos y por cegamiento de arenas, desatendidos al efectuar los estudios, ya que procedían de otros términos municipales ajenos.

Esto nos hace deducir que por el carácter especial de relación de la materia se impone en ésta, en oposición con la aparente independencia de soluciones y facultades autónomas de los Ayuntamientos, una exigencia legal de relación y de previsión en todo proyecto que se efectúe, y sobre todo, una amplitud de estudio donde rija el factor topográfico y el examen general de vertientes y vaguadas, prescindiendo de las demarcaciones de cada Ayuntamiento y efectuado con la amplitud precisa, hasta buscar los cursos de agua de importancia.

En la parte administrativa se han derivado casos que ponen en evidencia la omisión del Estatuto en estos asuntos de relación y de coordinación legal de intereses, y la definición de cuáles han de ser considerados como más atendibles o dominantes, y aunque algunos han sido resueltos después de viva oposición o trámites dilatados, existen otros sin solución ni inspección satisfactoria. Como ejemplo podemos citar la percepción de impuestos de un Ayuntamiento para resarcirse de los gastos de su alcantarillado y en casos de que éste o parte de sus colectores tienen que ser utilizados por otro término colindante, resultan los vecinos del primero gravados en aquella percepción, y sin facultad bien definida en sus Ayuntamientos para imponer algún canon o tipo de resarcimiento a los vecinos de otros términos.

Consideramos, por tanto, en este punto, que debe ser especificada claramente en el Estatuto reformado, y antes de efectuarse la aprobación de cada proyecto total o parcial de desagües por las Juntas de Sanidad, la necesaria intervención o comparecencia de todas las representaciones municipales a que pudieran afectar los cursos y recorridos de sus desagües, y la necesidad de hacer extensivos estos estudios y proyectos al sistema de vertientes en que esté comprendida la zona afectada.

## II.—RESPETO DE VAGUADAS ANTES DE SU OCUPACIÓN POR CONSTRUCCIONES

Otro de los problemas de grandes derivaciones sanitarias que en la práctica muestra casos evidentes de indefinición legal y de desconoci-



miento de sus consecuencias por parte de los Ayuntamientos es la lenidad en autorizar la construcción en hondonadas, en fondos de vaguadas naturales, o sobre cauces de superposición que por su condición característica de humedad y contener en el subsuelo en numerosos casos detritus orgánicos determinan quizá la más inaceptable condición sanitaria y un obstáculo insuperable para la construcción de vías y colectores generales.

La legislación de que disponemos, comprendiendo el reglamento de Sanidad municipal de 9 de febrero de 1925; la Real orden de 3 de enero de 1923; la de 9 de agosto de 1923; los de la ley y reglamento de Casas baratas de 10 de diciembre de 1921 y 8 de julio de 1922, y el Estatuto Municipal y su reglamento de julio y agosto de 1924, motivan un cúmulo de prescripciones diseminadas sobre la materia de esta importancia como es el emplazamiento higiénico más elemental de las viviendas.

Sólo podemos señalar como excepción entre ellas lo aplicable en parte al objeto señalado en la Real orden de 3 de enero de 1923, en que se especifica con muy laudable detalle las condiciones aisladas de desecación de terrenos destinados a vivienda, y a ella es cierto que hace referencia el reglamento del Estatuto en su artículo 65; pero aun tratando esta condición con objetivo distinto, ha caído, para los efectos del Estatuto, en la ineficacia de toda ley referida y en el abandono de sus prescripciones, aunque nunca podrían aplicarse al objeto que consideramos omitido.

En la práctica, y por nuestras leyes, no han bastado las cuatro condiciones generales que se mencionan como característica de la vivienda higiénica, o sea, seca, ventilada, limpia y espaciosa, ni las prescripciones de desarrollo del articulado de estos decretos y reglamentos, presentando el caso de ser el punto referente a las vaguadas el más indefinido e incompleto de todos, siendo el fundamental.

La condición económica llevada a términos inaceptables, tanto en los pueblos como en las grandes poblaciones, hace que sean ocupados preferentemente por construcciones los lugares citados, por ser los más defectuosos y los de más bajo precio, presentando un conflicto higiénico de muy difícil solución, aparte de obstruir y hasta imposibilitar la construcción de vías generales y la construcción de colectores principales que necesariamente han de estar emplazados en sus *talwegs* o fondos de vaguadas.

Aunque la lenidad de los Ayuntamientos en esta materia procede indudablemente de esquivar el problema de expropiaciones que en algunos casos especiales se originaría, éste sería en realidad mucho menor que el que aparece en estricta teoría legal, pues aunque están definidas en general las propiedades particulares lindantes con los arroyos hasta la línea media de los cursos de agua desaparecidos, siempre es dejado, por conveniencia de los propietarios y convenio.



privado entre ellos, un cierto ancho para vía sin expropiación alguna, resultando en la práctica un reducido número de parcelas inedificables que fuesen objeto de expropiación o indemnización.

Consideramos en este punto precisa la extensión legal de facultades de los Ayuntamientos para imponer el respeto de un cierto ancho de vías sobre las vaguadas principales, secundarias y de tercer orden, con fundamentos análogos y precedente de las cesiones obligadas impuestas por las leyes de Ensanche, y también la prohibición absoluta de disponer barriadas de vivienda en planicies dotadas de humedad y fondos de encuentro de vertientes o laderas, debiendo figurar en el Estatuto modificado tan importante materia con amplio desarrollo y concreta definición de su sentido higiénico.

Consideramos también necesario, e independientemente de lo especificado, trasladar el articulado del reglamento del Estatuto que se modifique para su mayor eficacia y divulgación las condiciones higiénicas generales de vivienda referentes a sus emplazamientos propios, orientación, desecación y las demás interesantes que figuran en la Real orden citada de 3 de enero de 1923.

### III.—PROHIBICIÓN ABSOLUTA DE LAS GALERÍAS Y MINAS FILTRANTES DE AGUAS RESIDUALES Y OBLIGACIÓN DE LOS AYUNTAMIENTOS DE SU VIGI- LANCIA Y SERVICIOS DE EXTRACCIÓN

En orden de extraordinaria importancia higiénica se ofrece también a nuestro juicio, por lamentables observaciones de la práctica, la desatención de lo prescrito en el reglamento municipal de Sanidad y en los Reales decretos citados anteriormente, respecto a la prohibición de minas y galerías filtrantes de los residuos de pozos negros y fosas sépticas.

Señalamos con especial mención ciertas indeterminaciones o tolerancias para casos de pequeños poblados que figuran en la Real orden especial de funcionamiento y construcción de fosas sépticas que indudablemente han sido base de mala interpretación por el público y extralimitaciones en su cumplimiento.

Aunque es materia quizá pertinente a leyes y reglamentos generales de higiene y bases también pertinentes a las Ordenanzas que los Ayuntamientos formularan, en vista del fracaso práctico del sentido establecido en la legislación que poseemos, debiera a nuestro juicio figurar con especial desarrollo y aclaraciones en el Estatuto modificado, a semejanza de otras obligaciones y facultades sobre problemas de higiene menos trascendentes que figuran ya en su reglamento.



Observadas nuestras leyes, parecen terminantes las prescripciones de los artículos 12, 13 y 14 del reglamento de Sanidad municipal, las bases para redacción de ordenanzas de evacuación por fosas sépticas, del Ministerio de la Gobernación, aunque con las tolerancias que hemos mencionado, y las mismas ordenanzas municipales formuladas por algunos Ayuntamientos con este objeto; pero es cierto también que la carencia de estas ordenanzas en multitud de pueblos del territorio y la falta de cubas y bombas de extracción de propiedad de los Ayuntamientos, que han hecho considerar lo ordenado como obligación secundaria o eludible y motivado una desatención total de este asunto, siendo tradicional entre propietarios y constructores el disponer desde luego la forma de filtración de los residuos citados.

Los peligros higiénicos que se derivan de estas disposiciones, que podemos considerar como inconscientes, no deben, a nuestro juicio, apreciarse sólo, según especifican nuestras leyes, por la contaminación de corrientes subterráneas y cursos de agua definidos en aquellas Reales órdenes, sino principalmente por infección del suelo contiguo a las viviendas en gran extensión, según nuestras observaciones prácticas, y que en determinadas épocas muestra sus efectos con focos de fiebres tifoideas y otros muy variados por contaminación del ambiente atmosférico.

A nuestro juicio, debiera figurar en el Estatuto una clara definición de las obligaciones de los Ayuntamientos sobre el servicio de extracción de residuos líquidos procedentes de las evacuaciones resultantes de fosas sépticas, únicas consentidas, para evacuaciones aisladas, haciéndolos extensivos hasta las menores agrupaciones de viviendas, con las obligaciones de vigilancia periódica, la comprobación de impermeabilidad de los depósitos residuales y terminales y la designación de campos o zonas de vertido en cada término municipal para su depuración por el sol y el aire, acompañándose las sanciones correspondientes por incumplimiento de lo prescrito, y sobre lo cual ya existen algunas bases legales, aunque en leyes referidas y de difícil consulta, en las Instrucciones técnico-sanitarias para pequeños Municipios de 3 de enero de 1923.

#### IV.—DOTACIÓN DE RETRETES EN PEQUEÑOS POBLADOS Y EN FINCAS RURALES

Aunque también figura prescripta en principio, y de una manera referida en nuestras leyes generales de higiene, debiera ser desarrollada, a nuestro juicio, la necesaria imposición por parte de los Ayuntamientos de disponer habitaciones aisladas y cubiertas en toda vivienda de pequeño poblado o finca rural, provistas de cajas o recipientes metálicos, aunque fueran de disposiciones elementales, con



depósitos de arena para la fácil extracción periódica y su conducción a lugares de soleamiento de los excretas.

Presenta la desechable tradición en ciertas regiones, como es de todos conocido, la anomalía de conservarse tan lamentable falta aun en fincas de cultivo y dehesas de gran valor y rendimiento, con ausencia total de retretes y también en antiguos poblados que, a pesar de haber sufrido ciertas mejoras y transformaciones, no han sentido aún la necesidad de su dotación.

Como la divulgación más práctica de esta necesidad es la que puede conseguirse con la relación directa de los Ayuntamientos con los propietarios o colonos de fincas rurales, debieran figurar en el Estatuto y ser obligación de los Ayuntamientos la imposición de construir los retretes mencionados, sus atenciones periódicas y perfecta conservación, tanto como medida higiénica como de decoro social.

V.—NECESIDAD DE FIJACIÓN POR  
PARTE DE LOS AYUNTAMIENTOS DE  
LOS EMPLAZAMIENTOS PREFEREN-  
TES DE VIVIENDA Y DE LOS DE  
USO INDUSTRIAL EN POBLA-  
DOS MENORES DE 10.000 ALMAS

Es, a nuestro juicio, una aparente omisión del Estatuto la excepción o libertad excesiva en que quedan los poblados de agrupaciones menores de 10.000 almas para realizar su formación y desarrollo de una manera arbitraria.

Las prescripciones de los artículos 4.º y sucesivos del reglamento del Estatuto los exceptúan de todas las obligaciones y principios de ordenación, lo que se traduce indudablemente en la creación de una situación arbitraria de condiciones higiénicas propias y de conjunto, de modificación difícil en sus desarrollos sucesivos.

El problema, a nuestro juicio, no debe observarse sólo bajo el punto de vista de pequeños poblados existentes de carácter agrícola, que desde remota antigüedad no han experimentado desarrollo alguno y sus escasos medios económicos no les permiten practicar un estudio o proyecto previsor, sino que engloba también la excepción que citamos las colonias numerosísimas que en épocas recientes se están formando en multitud de pueblos por la tendencia de la vida moderna a la descentralización y al abandono de las ciudades en los finales de semana.

Estos poblados en germen son formados en la actualidad de una manera arbitraria y diseminada en cualquier emplazamiento de los términos municipales de pequeños Municipios, donde en general no



existen ordenanzas municipales y es olvidado por sus Ayuntamientos la única disposición legal que los faculta para exigencias de emplazamiento y condiciones higiénicas, aunque no de ordenación y desarrollo conveniente.

Existe en nuestra legislación, como dato quizá suficiente para fijar los emplazamientos y condiciones propias de agrupaciones y colonias de vivienda, las prescripciones de los artículos 12 al 16 especialmente, y todo el resto del articulado de la Real orden más específica que poseemos en materia higiénica, de 3 de enero de 1923; pero su referencia o recuerdo en el Estatuto actual aparece perdida y oculta en materia ajena, dando por resultado su ineficacia o su olvido, y aunque estas prescripciones fuesen base suficiente para nuestro objeto, las consideramos como desplazadas de su verdadero lugar de conocimiento y divulgación directa para ser trasladadas al reglamento del Estatuto reformado.

Debiera, a nuestro juicio, ser complementada con la obligación bien explícita para los Ayuntamientos, por pequeños que fuesen, y que ahora está omitida en nuestras leyes, de fijar las zonas preferentes de vivienda en cada término municipal, o sea establecer un principio de ordenación en cada término y diferenciarlo de otra zona exclusivamente industrial por si su desarrollo futuro pudiera producir perjuicios a la primera.

#### VI. — ESTUDIOS PREVIOS Y TANTEOS DE LA EVACUACIÓN DE PEQUEÑAS AGRUPACIONES DE VIVIENDA Y DE BARRIADAS O COLONIAS RURALES

Aunque el tema mencionado tiene una relación directa con el anterior, lo señalamos con separada importancia por referirse a la higiene propia de estas agrupaciones en lugar de las derivaciones higiénicas de conjunto que aquél implica.

Las observaciones relativas a esta nota son exclusivamente emanadas de una realidad por todos observadas y además por la falta de preceptos legales de conjunto de que disponemos.

Sólo con la mención del tema es suficiente para recordar la situación lamentable higiénica respecto a la forma y posibilidades de evacuación de muchas barriadas existentes o agrupaciones en que no fué previsto ni remotamente la necesidad de este servicio.

Las prescripciones legales antes citadas se refieren sólo a preceptos y condiciones de detalle para su realización, pero desatienden la formación natural de estas agregaciones sucesivas y la realidad manifiesta de que cuando tienen apariencia o importancia apreciable



constituyen un sistema de evacuaciones independientes de funcionamiento costoso e imperfecto por haber desatendido el más elemental concepto de su desarrollo.

Todos los preceptos a que nos referimos dan por supuesto un plan y una idea previa, y esta obligación no existe legislada, ni su unificación existe tampoco en la realidad, en casi ningún caso de agrupaciones alejadas de las ciudades, ni tampoco nuestras prescripciones de higiene especifican claramente las obligaciones de practicar estudio alguno.

Como fundamento de su necesidad podemos indicar que los inconvenientes de las evacuaciones aisladas se traducen en la dificultad de depuración de sus residuos, y que es indudablemente facilitada cuando puede unificarse y recogerse su aportación total.

Es, pues, necesario, a nuestro juicio, en el Estatuto modificado, los preceptos existentes diseminados y la conveniencia de establecer las agrupaciones referidas de la nota anterior, efectuando el estudio general ineludible de su sistema de evacuación, señalando el emplazamiento del depósito de las evacuaciones resultantes para su extracción, o el de la estación depuradora, si se empleasen sistemas biológicos para realizarla.

## VII. — DEPURACIÓN DE AGUAS

### RESIDUARIAS, POZOS NEGROS, SU

### DESINFECCIÓN Y CEGAMIENTO

El reglamento del Estatuto actual contiene con especial desarrollo y trata con detalle a modo de normas generales para la confección de ordenanzas que los Ayuntamientos deben redactar, múltiples materias importantes referentes a higiene propia de la construcción, sin perjuicio de que éstas sean complementadas por decretos y Reales órdenes especiales, presentando, en cambio, para el punto de que tratamos, una concisa cita, sobre todo en lo referente a depuración de aguas y pozos negros y su forma de inutilización, desinfección y cegamiento.

Sobre estos últimos puntos conserva el Estatuto una tolerancia implícita o un consentimiento en el artículo 204, refiriéndose a Municipios menores de 15.000 almas, y sólo su mención nos hace entender que debiera corregirse en el Estatuto reformado, ya que han sido prohibidos con carácter general y en toda instalación de poblados grandes y pequeños por la Real orden de 22 de abril de 1922 y por el reglamento de Sanidad municipal de 9 de febrero de 1925.

Entre las normas de procedimiento y detalle de desinfección y cegamiento de pozos abandonados o sustituidos por fosas sépticas, dada su extraordinaria importancia para la higiene de las viviendas



inmediatas, entendemos que debiera figurar en el reglamento del Estatuto modificado, y a modo de prescripciones mínimas para la confección de Ordenanzas o como guía de más fácil divulgación y examen de las Reales órdenes y decretos, la transcripción y unificación de prescripciones que se detallan en la Real orden de 3 de enero de 1923 y la de 22 de abril de 1922, acompañados de una referencia o apéndice de lo pertinente contenido en el reglamento de Sanidad municipal, resultando de este modo de más fácil consulta y más general conocimiento, tanto para los particulares como para las Corporaciones.

En lo referente a depuración de aguas, sólo se menciona en aquellas leyes como de ejecución posible, e igualmente en el actual Estatuto, pareciendo sólo ser una facultad de los Ayuntamientos su ejecución, debiendo tener, a nuestro juicio, el merecido desarrollo en el reglamento modificado los sistemas que menciona el de Sanidad municipal y especialmente el que cita de «lodos activos», por sus ventajas comprobadas y ensayadas respecto a la supresión de emanaciones y alto rendimiento en la reducción de bacterias.

\* \* \*

Estas son las observaciones principales que el Servicio de Obras Sanitarias tiene el honor de remitir a V. E. en cumplimiento de lo decretado.

Madrid, 22 de septiembre de 1930.







## EL PROBLEMA DE LA LIMPIEZA PUBLICA ANTE EL ESTATUTO MUNICIPAL Y SUS REGLAMENTOS

*Ponencia formulada por el Jefe del Servicio de Limpiezas del Ayuntamiento de Madrid, D. José Paz Maroto.*

Una de las omisiones que más resaltan al examinar detenidamente el vigente Estatuto Municipal de 4 de febrero de 1924, que no ha sido corregida por los reglamentos posteriores para la ejecución del citado Estatuto, especialmente los correspondientes a Obras, servicios y bienes municipales y reglamento de Sanidad municipal, es lo referente al problema de la limpieza pública en todos sus aspectos, tanto en el de limpieza viaria como en el de recogida y tratamiento de basuras públicas.

No solamente se ha olvidado de él al no mencionarlo siquiera entre las obras de saneamiento (debido quizá a que por ser un servicio que no requiere obras especiales más que en la fase de tratamiento de basuras creyó el legislador que no encajaba en este capítulo lo referente a la limpieza), sino que al tratar de los medios económico-financieros para la ejecución de obras municipales, se preocupa exclusivamente de lo que realmente son obras, como si el servicio que no requiriese la ejecución de obras de ninguna clase no fuera tan importante como los otros, y, naturalmente, no se preocupa de indicar dónde y cómo han de obtener los Municipios los medios económicos para acometer sin vacilación la organización de un buen Servicio de Limpiezas.

Si examinamos el título segundo del citado reglamento de Obras, servicios y bienes municipales, que se refiere a los servicios (en el puro sentido de la palabra), vemos que ni siquiera menciona el de Limpiezas, ignorando si éste quiso incluirlo entre los de Higiene; pero en tal caso hemos de acudir al reglamento de Sanidad municipal, que regula la materia higiénica de los Municipios, y en su artículo segundo nos encontramos con que ordena prever en las Ordenanzas municipales se contengan disposiciones relativas a los servicios higiénicos, y habla de una policía sanitaria de vías públicas, pero sin preocuparse



lo más mínimo de dictar la menor cantidad de normas posibles en relación con este servicio tan importante para la salud de las ciudades.

Y si pasamos ya al interesante aspecto de las haciendas locales, base, como es natural, de la implantación de toda clase de servicios, vemos que únicamente hay previsto en el apartado ñ) del artículo 368 del Estatuto Municipal la posibilidad de implantación de una tasa para extracción de basuras domiciliarias, desatendiéndose en absoluto de la cuestión de limpieza propiamente dicha. A mi juicio, esta omisión del legislador tiene una explicación fácil, considerando que el problema de la limpieza pública es reciente, hasta el punto de que en las naciones que se preocupan de él intensamente, y especialmente en Norteamérica, es llamada la *Sanidad Nueva*, y en el momento de redacción del citado Estatuto los técnicos que asesorasen a los legisladores no habían podido aún recoger en toda su intensidad las vibraciones que en pro de este servicio municipal eran ya visibles y patentes en otros países.

Por todo ello, y teniendo en cuenta los antecedentes de otros países, creo debe llegarse a las siguientes conclusiones:

Primera. Ampliación del reglamento de Sanidad municipal con una sección dedicada a las normas a que ha de sujetarse la limpieza viaria y domiciliaria en las poblaciones de más de 15.000 almas.

Segunda. Modificación del Estatuto en el sentido de autorizar a los Ayuntamientos a la percepción de cuotas o tasas por la prestación del servicio de limpieza viaria y la recogida domiciliaria con arreglo a las normas que se acuerden y con el límite máximo del coste del servicio, exigiendo previamente para la imposición de la tasa la debida organización de ambos servicios.

A fin de facilitar la labor futura del legislador sobre ambos extremos acompaño adjunto un proyecto de reglamentación de los Servicios de Limpiezas y otro proyecto de régimen fiscal para la imposición de derechos y tasas como consecuencia de la limpieza pública.

#### ANEJO NÚMERO 1

### PROYECTO DE LA REGLAMENTACIÓN DE LOS SERVICIOS DE LIMPIEZAS MUNICIPALES

Artículo 1.º La limpieza de las calles comprendidas dentro de los recintos urbanos, tanto de las calzadas como de las aceras y paseos, es función exclusivamente municipal, quedando absolutamente pro-



hibido, bajo ningún pretexto, verter en la acera o calzada ningún producto de barrido ni desecho doméstico, bajo multas de cinco a veinticinco pesetas, que serán percibidas sin más trámite por agentes especiales de los Municipios.

Art. 2.º Organizado el Servicio de Limpiezas, queda prohibida la concesión de licencias para extracción de basuras a los traperos, así como el traspaso de las ya autorizadas, debiendo procurar los Ayuntamientos, por cuantos medios estén a su alcance, la desaparición de dichos traperos.

La hora de terminación de la labor de recogida de los traperos será fijada por la Alcaldía, sin que pueda exceder de la de terminación del servicio de barrido, y viniendo obligados dichos traperos a dejar completamente limpio el puesto, prohibiéndoseles, además, efectuar rebusca alguna en la vía pública.

Art. 3.º Se prohibirá terminantemente sacudir alfombras, ropas, etc., en los balcones después de las nueve de la mañana, bajo la multa de cinco a quince pesetas.

Art. 4.º El Ayuntamiento deberá tender a la supresión o disminución de las ventas ambulantes, exigiendo, no obstante, a los que la ejerzan, los debidos dispositivos para no arrojar absolutamente nada a la vía pública.

Asímismo se obligará a los dueños de cafés, bares y establecimientos análogos que ocupen parte de la vía pública a que mantengan constantemente limpio el terreno que ocupan, dotándole de los debidos medios de limpieza y recogida, e imponiendo sanciones por la infracción de cinco a veinticinco pesetas.

Art. 5.º El propietario de todo inmueble está obligado a poner a disposición de los inquilinos cubos especiales de recogida de basuras del modelo que adopte el Municipio, bien sea adquiriéndolos directamente o bien suministrándoseles en el Ayuntamiento con arreglo a las normas que previamente se fijen.

Art. 6.º El Municipio fijará las horas de recogida de basuras domésticas, y los propietarios están obligados a hacer depositar, sea exteriormente en la acera, sea interiormente cerca de la puerta de entrada, en sitio perfectamente accesible y visible, el número de recipientes necesarios para que los inquilinos puedan verter sus basuras. Esta obligación se extenderá también a los inmuebles emplazados en calles particulares; pero en tal caso vendrá obligado a hacer depositar dichos recipientes en el encuentro de la vía privada con la pública, si es que la primera no permite el paso de los vehículos de recogida.

El depósito de los recipientes se efectuará antes de la hora reglamentaria de la recogida, sin que esta anticipación pueda exceder de una hora, y se retirarán media hora, como máximo, después del paso de los vehículos.



Art. 7.º Los recipientes de basuras habrán de ser de metal galvanizado, con un sistema de tapas que asegure un cierre en forma a evitar desbordamiento y vertido durante el transporte, con sus superficies lisas para el fácil lavado y desinfección, y habrán de ser controlados por el Municipio.

Art. 8.º Todos los desperdicios industriales que no caigan dentro de la denominación de basuras caseras se sujetarán en su extracción a normas diferentes, mediante recipientes de mayor capacidad, y, si es posible, sujetos a un servicio especial de recogida, rigiendo para ellos cuotas diferentes a las señaladas por las basuras caseras. En el caso de que estos residuos sean objetos o líquidos con un elevado contenido de ácidos o cenizas calientes, se preverán cubos especiales.

Art. 9.º Se procurará por todos los medios posibles desarrollar una labor de cultura cerca del público mediante publicaciones, circulares, etc., en las que se expresen lo más gráficamente posible los perjuicios que para la higiene urbana tiene el no sujetarse a las normas señaladas y el arrojar papeles, mondaduras de fruta, restos de cualquier clase, etc., y escupir en la vía pública. Asimismo, los Ayuntamientos preverán que las futuras construcciones sean dotadas de locales adecuados para la colocación de recipientes, a menos de que se los provea de un medio de destrucción de basuras rápido e higiénico, bien mediante la incineración individual, bien mediante la recogida por medio de tuberías adecuadas e incineración colectiva.

Art. 10. Se prohibirá terminantemente la ocupación de la vía pública con materiales con destino a obras particulares fuera del recinto cercado que se autorice para dichas obras, así como el que las empresas que realicen obras en la vía pública con motivo de canalizaciones, tapado de calas, acometidas, etc., dejen los sobrantes de los escombros más de veinticuatro horas de terminadas las obras, quedando facultado el Ayuntamiento para verificar la extracción de dichos materiales o escombros por cuenta de los infractores, sin perjuicio de la imposición de sanciones pecuniarias.

Art. 11. Se exigirá que los carros y volquetes destinados al transporte de tierras, escombros y materiales vayan cubiertos en forma de evitar el vertido a su paso. En cuanto a la extracción de estiércoles procedentes de cuadras y establos que desee ser efectuada por sus dueños, se exigirá un modelo de carro que reúna, como mínimo, las mismas condiciones higiénicas que los vehículos de recogida municipal.

Art. 12. Se autorizará a los Servicios de Limpiezas municipales a ejercer la debida inspección sobre el estado de limpieza de patios y locales de uso público, así como a efectuar la limpieza de los mismos en caso de infracción por cuenta de la entidad propietaria de aquéllos, sin perjuicio de las sanciones que se acuerden. Estas facultades se extenderán a los solares, que deberán estar vallados, y en los que se



prohíbe depositar basuras y escombros, efectuándose en caso negativo el vallado y limpieza por el Municipio a cuenta del infractor, sin perjuicio igualmente de sanciones oportunas.

La inspección de la limpieza de las líneas de tranvías, así como las normas a que ha de sujetarse la misma, se fijarán por los Servicios municipales de Limpiezas.

## ANEJO NÚMERO 2

### PROYECTO DE NORMAS PARA LA IMPOSICION DE TASAS PARA LA LIMPIEZA PUBLICA

Artículo 1.º El Ayuntamiento podrá, y deberá, suprimir las prestaciones personales del vecindario en lo referente a la limpieza viaria y sustituirlas por una tasa en forma tal que su importe máximo no exceda del coste del servicio de barrido y riego.

Art. 2.º La tasa se efectuará a base de metros de fachada de los edificios, previa una clasificación de calles en grupos, cuyo número máximo será de cuatro, para tener en cuenta la cantidad y calidad del trabajo y el grado de ensuciamiento y tráfico de las mismas.

Art. 3.º El Municipio determinará cada año cuáles han de ser estas tasas, con arreglo a la evolución que sufra la necesidad del servicio.

Art. 4.º Cuando existan casos especiales, tales como casas de viviendas modestas de mucha fachada y poco fondo y viviendas de lujo de poca fachada y mucho fondo, o exceso de duración, de faltas de alquiler en los cuartos, se podrán disminuir o aumentar estas tasas hasta el límite del 50 por 100.

Art. 5.º La tasa por extracción de basuras domiciliarias se establecerá sobre el valor neto de los inmuebles que sirva de base a la contribución urbana, y su importe no podrá exceder del coste del servicio de extracción y tratamiento y como máximo del 6 por 100 del líquido imponible. Esta tasa se aplicará a todas las propiedades sujetas a contribución urbana, a excepción de las fábricas y casas o parte de casas alquiladas para algún servicio público.

Art. 6.º La tasa se impondrá a nombre de los propietarios o usufructuarios y será exigible contra ellos y subsidiariamente los inquilinos. En caso de ausencia o falta de alquiler de más de cuatro meses de duración se podrá suspender o moderar la tasa a petición del interesado, previa comprobación por parte del Ayuntamiento de las razones alegadas.



Art. 8.º Queda terminantemente prohibido hacer uso de la facultad de imposición de tasas, tanto para la limpieza viaria como para la recogida y tratamiento de basuras, sin que previamente se preste el servicio en la forma proyectada por los Municipios y aprobada asimismo por la Dirección general de Sanidad, a quien deberán someterse los proyectos correspondientes.











BIBLIOTECA HISTORICA MUNICIPAL



1200003810

Ayuntamiento de Madrid



