

988  
II CONGRESO NACIONAL MUNICIPALISTA

491

M O C I Ó N

sobre el tema

HACIENDAS LOCALES

presentada por

DON E. NICANOR PUGA



MADRID  
IMPRENTA MUNICIPAL

1926

Ayuntamiento de Madrid

II CONGRESO NACIONAL MUNICIPALISTA

## M O C I Ó N

sobre el tema

# HACIENDAS LOCALES

presentada por

DON E. NICANOR PUGA



MADRID  
IMPRENTA MUNICIPAL

—  
1926



## II CONGRESO NACIONAL MUNICIPALISTA



### MOCIÓN PRESENTADA POR DON E. NICANOR PUGA SOBRE EL TEMA HACIENDAS LOCALES

**Consideraciones sobre el desenvolvimiento de las Haciendas locales y algunas ideas en relación con los preceptos del Estatuto Municipal en punto a imposiciones, con el fin de que alcancen éstas el mayor rendimiento**

Desde mucho tiempo acá viene propugnándose, no sólo por las personas que por razón de su cargo y jerarquía rigen los Municipios españoles, sino también por los tratadistas de Economía política, la necesidad de ensanchar el radio de acción de los Ayuntamientos en materia impositiva, a fin de que éstos obtengan los medios económicos suficientes para que los pueblos se desarrollen y cumplan con holgura los deberes que les impone la ley y reclama la vida moderna.

En el general concierto de opiniones no hemos de ser una nota discordante, pero sí habremos de confesar por adelantado que nuestra opinión, modesta desde luego y acaso equivocada, difiere de la corriente general en punto al procedimiento para conseguir el objetivo por todos deseado.

Afirmemos, en primer término, que sin reputarle perfecto (pues como obra humana es falible) el Estatuto Municipal, da medios suficientes; es cantera capaz para extraer medios económicos bastantes para que la vida de los pueblos sea desahogada. Lo que es menester realizar es más bien obra de coordinación y de ordenación en cuanto a los ingresos; y en cuanto a los gastos, problema que consideramos de mayor importancia aún, lograr que los Ayuntamientos se vean libres de la imposición de cargas por servicios que, por no ser de su competencia, no deben satisfacer,

y aparte de esto obtener para los preceptos de dicho Cuerpo legal el respeto y la consideración que como ley merece, a fin de hacer eficaces sus disposiciones. Discurriendo por ese camino debemos sentar como principios básicos de este trabajo, los siguientes:

1.º Que los Ayuntamientos no vienen obligados a satisfacer gastos por servicios que no son de su competencia.

2.º Autorizar a los Ayuntamientos para el englobamiento de los conceptos tributarios que sean factibles de ello, simplificando así los procedimientos de exacción, y obteniéndose, por tanto, a más de una economía en los gastos de administración y cobranza, una mayor facilidad para impedir los fraudes.

3.º Determinación de los arbitrios con fines no fiscales que pueden establecerse en armonía con lo preceptuado en el artículo 31 del Reglamento de Hacienda Municipal; y

4.º La observancia de los preceptos de las Ordenanzas de Exacciones que, una vez aprobadas por el señor Delegado de Hacienda de la provincia, deben tener, para todos los efectos, la misma fuerza legal que el propio Estatuto.

## I

### **Los Ayuntamientos no vienen obligados a satisfacer gastos por servicios que no son de su competencia**

Para la demostración de este aserto no se ha menester, ciertamente, de grandes y enojosas argumentaciones. Varios son los conceptos que gravan el presupuesto de gastos de las Corporaciones municipales y que a todas luces son improcedentes. En primer término, citaremos el contingente provincial. Si algún día tuvo razón de existencia esta carga, hoy ha desaparecido con la promulgación del Estatuto Provincial. En él medios sobrados se dan a estos organismos para el cumplimiento de las menguadas obligaciones que el propio texto les impone. Como demostración palmaria bastará examinar los presupuestos de las Diputaciones en el antiguo régimen y compararle con el actual, y se obtendrá el convencimiento de que, mientras los medios dispositivos han acrecido extraordinariamente, los deberes han quedado de hecho en la misma proporción que antes.

Otra de las obligaciones impuestas a los Ayuntamientos, a nuestro juicio injusta, es la del pago por el concepto de Instrucción pública, y de ello es muestra el hecho de que los Ayunta-

mientos se limitan a satisfacer las cargas que el Estado les impone en este respecto, pero la autoridad, la dirección y el funcionamiento en esta materia se escapa a la fiscalización del Concejo. No cabe duda que la enseñanza es función privativa del Estado. Sobre ella actúa en todos sus aspectos y sin limitación; percibe los ingresos y satisface todos los gastos que la enseñanza, en todos sus órdenes y grados produce, con la única salvedad de la primaria, lo cual justifica nuestra afirmación. Deben, pues, eliminarse del presupuesto de gastos de los Ayuntamientos todos los relativos a Instrucción pública.

Del mismo modo, y por razones análogas, estimamos razonable la supresión del deber impuesto a los Ayuntamientos de sufragar los alquileres de locales destinados a Juzgados y a oficinas de Fieles contrastes. Es decir: que el presupuesto de los pueblos no debe gravarse en modo alguno por los conceptos expresados de Instrucción pública y locales de Juzgados y Fieles contrastes. Se trata de materia sobre la que actúa con toda facultad el Estado, y a él, y sólo a él, le compete el pago de tales servicios; y en cuanto al contingente provincial, porque no resulta equitativo gravar a los pueblos con esta carga excesiva en beneficio de unas Corporaciones a las que el Estatuto Provincial concede los recursos de que ahora disponen.

Por razones semejantes debe reintegrarse a los Ayuntamientos el importe de los gastos que les ocasione la prestación de servicios, que, si por su índole y carácter no deben de dejar de prestar, compete sufragarlos al Estado o a la Provincia. No es justo que los Ayuntamientos, que dan a aquellos organismos las mayores facilidades en la prestación de servicios que les son peculiares, mermen sus disponibilidades económicas costeando esos servicios que les son ajenos por completo.

## II

### **Autorizar a los Ayuntamientos para la englobación de los conceptos tributarios que sean factibles de ello**

No es momento para asentar sobre este principio una disertación minuciosa y detallada examinando uno por uno todos los preceptos del Estatuto. Para el móvil que nos guía bastará señalar algún caso que justifique la necesidad enunciada. En este punto viene a nuestra memoria lo que acontece con la imposición deter-

minada con el nombre de contribuciones especiales, comprendidas en el apartado *a* del artículo 332, o sea las que han de ser impuestas por efecto de las obras, instalaciones o servicios que produjesen un aumento determinado del valor de ciertas fincas.

Este gravamen es de suyo complicado y requiere una gran minuciosidad en su imposición, y gastos no pequeños para la exacción del mismo. Basta examinar con algún detenimiento los artículos 332 y concordantes del Estatuto y 33 al 40 del Reglamento de Hacienda Municipal para convencerse de ello. Sería conveniente, pues, autorizar a los Ayuntamientos para poder percibir estas contribuciones por un procedimiento más sencillo y, por consecuencia, menos costoso. No hemos de pasar adelante sin hacer resaltar la incongruencia que en este punto existe entre el mentado artículo 332, que dice:

«Las contribuciones especiales a que se refiere el número 2.º del artículo 316 de esta ley *podrán* ser impuestas en los casos siguientes:

»*a*) Cuando por efecto de las obras, instalaciones o servicios se produjese un aumento determinado del valor de ciertas fincas...», y el artículo 533 del propio Estatuto, que preceptúa: «La imposición de las contribuciones especiales del apartado *a* del artículo 332 en los casos previstos en esta ley *es siempre obligatoria* para los Ayuntamientos.» Es decir, que mientras el primero de los aludidos preceptos establece la condicional de *podrán*, el segundo artículo copiado exige la *imposición obligatoria*.

Se precisa, en primer término, una aclaración que borre esa incongruencia, armonizando el artículo 533 con el 332, redactándose aquél en este o parecidos términos:

«Art. 533. Cuando los Ayuntamientos acuerden la imposición de las contribuciones especiales del apartado *a* del artículo 332, en los casos previstos en esta ley y la de las demás contribuciones especiales, en los casos previstos en el artículo 354, su exacción tendrá carácter preferente, sólo en cuanto a la imposición del repartimiento general; pudiendo hacerse efectivas dichas contribuciones en la forma prescrita en el capítulo III del Estatuto Municipal o mediante fusión con el arbitrio sobre el incremento del valor de los terrenos.»

En el caso de que los Ayuntamientos consideren conveniente la imposición de las contribuciones especiales, entendemos que su exacción debería confundirse o englobarse con el aludido arbitrio sobre el incremento del valor de los terrenos. Para ello basta con la modificación apuntada en el artículo 533 y aclarar las prescrip-

ciones contenidas en la sección octava, capítulo V, título IV, libro II del Estatuto Municipal, a fin de que no exista dificultad legal alguna para tal reforma. En consecuencia, el artículo 422 debe expresar:

«Será objeto del arbitrio regulado en esta sección, el incremento *que en un periodo determinado de tiempo*, que se fijará en la Ordenanza respectiva, experimente el valor de los terrenos sitos en el término municipal del Ayuntamiento de la imposición... Se entenderá por incremento del valor, la diferencia en más entre el valor corriente en venta del terreno en la fecha en que termine el periodo de imposición, con respecto al dicho valor al comienzo del periodo...»

Es decir: que a semejanza de lo determinado en el artículo 423 del Estatuto para las Corporaciones y entidades de carácter permanente, nos parece equitativa la imposición del arbitrio en determinados plazos o periodos, sin esperar a que la propiedad de los inmuebles afectados pasen a otros poseedores.

Los artículos 428 y 429 deberán concordarse con el 422, prescribiendo que en los casos en que no exista transmisión de dominio recaerá y vendrá obligado al pago del arbitrio el propietario del inmueble.

Con tal aclaración y teniendo en cuenta que con arreglo a las prescripciones del artículo 422 del Estatuto, del aumento del valor gravado hay que descontar forzosamente las cantidades satisfechas por el concepto de contribuciones especiales, se infiere que no imponiendo ninguna de estas contribuciones los Ayuntamientos, sin necesidad de las dificultades y gastos que lleva consigo la liquidación y cobranza de dichas contribuciones, percibiría este arbitrio al hacer efectivo el gravamen periódico sobre los aumentos de valor de los terrenos.

Otra razón abona la teoría de refundir en el *plus valia* las contribuciones especiales: la posible lenidad en el pago de cuotas. Está autorizado por el Estatuto, que en este extremo acertó a recoger la realidad, que las cuotas repartidas por contribuciones especiales puedan subdividirse en anualidades hasta 25. Y ¡aterra pensar el cúmulo de diligencias, trámites y requisitos a que darían lugar los retardos en el pago de vencimientos para hacer efectivas las cuotas!, pues aunque el Estatuto establece en tales casos la garantía de la hipoteca, este afianzamiento no exime al Ayuntamiento del procedimiento legal, nada sobrio, en el caso de ejecución, procedimiento regulado por el derecho común, que si para un particular no es rápido, fácil ni económico, calcúlese lo que significaría para un Ayuntamiento que tiene reglados



sus derechos e iniciativas, y sujeta su voluntad mediante plazos, reuniones plenarias y determinado *quorum*, de ordinario, de difícil consecución.

También merece destacarse de entre los conceptos tributarios que deben agruparse para una sola exacción, el impuesto de carruajes de lujo, atribuido a los Ayuntamientos, en virtud del artículo 384 del Estatuto, y la tasa por rodaje autorizada en el apartado c del artículo 374 del propio texto.

Si no lo impidiera el respeto que nos inspira el contribuyente, reputaríamos de jocoso a lo que dan lugar estas duplicidades de conceptos tributarios por la misma materia-base.

No nos resistimos, sin embargo, a relatar un caso del que fuimos testigos presenciales y que más que historia parece alarde feliz del ingenio de un humorista.

Un interesado compró un automóvil de 20 HP. Como es sabido HP. es la manera más clara para designar en castellano los caballos de fuerza. Compró un automóvil, repetimos, y luego de llenar los diversos trámites prescriptos para la inscripción del coche, dió éste de alta en la Oficina municipal mediante la oportuna declaración, y... el hombre respiró satisfecho al verse en el tranquilo disfrute de su flamante carruaje.

Y, como cosa nueva, que en esto somos siempre niños, en los primeros meses no dió paz al volante ni tregua al motor, hasta que un buen día, el *chauffeur-dilettanti*, vióse sorprendido por una comunicación de la Oficina municipal correspondiente, invitándole a comparecencia en expediente instruido en virtud de denuncia por falta de permiso de circulación. Acudió el hombre mostrando la copiosa documentación que poseía, y al advertírsele la falta del permiso de circulación, respondió al funcionario ante quien compareció: Yo sólo di de alta el coche porque me figuraba que así era suficiente, y a la réplica del empleado de ser dos conceptos diversos que requieren declaraciones distintas, arguyó: «Tiene usted razón, pero yo creo que un automóvil sólo sirve para rodar, no para ponerlo en la sala como una pianola»...

Consignemos, en justicia, que la denuncia fué sobreseida como es costumbre siempre que es probada la buena fe del denunciado, aunque la falta se halle justificada.

Pero estos errores, aunque conocidos, no pueden ser remediados *à priori* por la Administración. En primer lugar, porque no lo autorizan las disposiciones vigentes, y, además, porque entre muchos contribuyentes de honradez acrisolada no cabe negar la existencia de ciertos individuos en relaciones poco cordiales con el Fisco, y si a uno de éstos, que sorteara con fortuna el encuentro

con la investigación municipal, se le exigiera el pago de un arbitrio por un concepto no declarado, ¡habría que oír lo que diría de la Administración, y habría también que leer el fallo de la Superioridad en el recurso correspondiente del interesado!

Una autorización a los Ayuntamientos en el sentido expuesto merecería, de seguro, el aplauso de todos.

### III

#### **Determinación de los arbitrios con fines no fiscales**

Juzgamos interesante coordinar la más aparente que real contradicción existente entre los artículos 331 del Estatuto y 31 del Reglamento de Hacienda Municipal, relativos ambos a los arbitrios con fines no fiscales, pues mientras el primero determina: «Los acuerdos de los Ayuntamientos relativos al establecimiento de arbitrios con fines no fiscales, serán motivados y expresarán el fin o fines perseguidos con el establecimiento del arbitrio, y las razones en cuya virtud se recurre a este medio para realizarlo. Los acuerdos a que se refiere este artículo son impugnables:

»1.º Por no ser los fines perseguidos por el Ayuntamiento de la competencia legal de éstos.

»2.º Por manifiesta incongruencia entre los fines propuestos y el arbitrio mismo; y

»3.º Por lesionar injustamente interés económico legítimo», el segundo afirma: «...Por punto general sólo podrán ser admitidos como tales arbitrios con fines no fiscales aquellos que, no teniendo una finalidad netamente fiscal ni figurando entre los autorizados expresamente por el Estatuto, hayan de servir al Ayuntamiento que los imponga como medio o instrumento para limitar o aminorar fraudes, mixtificaciones o adulteraciones en la venta de artículos de primera necesidad o resistencias al cumplimiento de Ordenanzas de Policía urbana o de otras disposiciones en materia sanitaria, para contribuir a la corrección de las costumbres o para prevenir perjuicios a los intereses generales del Estado, Provincia, Municipio y del vecindario en general.»

Esa indeterminación exige aclarar los copiados preceptos para evitar perjuicios a intereses particulares, siempre respetables, o merma de ingresos lícitos a los Ayuntamientos. Es discreto, pues, evitar, como hoy ocurre, que la imposición de tales arbitrios penda solamente de la potestad de los Delegados de Hacienda, por grandes que sean, y lo son, su competencia y su rectitud.

#### IV

**Observancia de los preceptos de las Ordenanzas de Exacciones que, una vez aprobados por el Delegado de Hacienda, deben tener, para todos los efectos, la misma fuerza legal que el propio Estatuto**

Creemos fundamental para las Haciendas locales la declaración contenida en el anterior enunciado.

Agotado, como está, el índice de disponibilidades, el recurrir a nuevas exacciones nos parece, no sólo peligroso, sino ineficaz. Se ha discurrido tanto en este respecto que el hallar nuevas fuentes de ingresos es realmente, más que difícil, imposible:

Por eso desechamos tal procedimiento y nos pronunciamos, para fomentar las Haciendas locales, por el sistema de una depuración de los conceptos tributarios autorizados por el Estatuto Municipal, y una mayor energía en el cumplimiento de sus preceptos en punto a exacciones, a más de una completa austeridad respecto a las exenciones de las mismas. Claro es, y a eso tiende nuestro propósito, que el remedio que solicitamos no está en manos de los Ayuntamientos, sino de los organismos superiores llamados a resolver reclamaciones contra los ingresos municipales, y de ellos hay que impetrar normas que eviten fallos que contraríen los preceptos reguladores de exacciones municipales y, en cambio, fortalezcan la soberanía de los Ayuntamientos en este respecto, si al ejercerla observaron puntualmente los preceptos estatutarios.

Para afirmar la justicia de nuestros alegatos, hemos de consignar que la mayor parte de las reclamaciones contra la exacción de tributos municipales se producen contra el acto cobratorio y no contra la Ordenanza reguladora de éstos y otras fundadas en disposiciones ajenas a las contenidas en el Estatuto Municipal. Con ello ocurre que los cálculos realizados para el cifrado del presupuesto de ingresos resultan baldíos, pues no formulándose reclamación contra las Ordenanzas, y aprobadas éstas tácita o explícitamente, se admiten y cursan alzas contra preceptos de aquéllas o, cuando menos, sin probar infracciones de las mismas en la cobranza del arbitrio, al estimarse las dichas alzas se infiere un daño cierto a los rendimientos presupuestos.

Entre los muchos casos que podríamos citar merece señalarse lo acontecido con los locales de Casinos y Círculos de recreo, los cuales resultan exentos por disposiciones superiores, no sólo del

impuesto específico sobre dichos locales, sino también del que grava los inquilinatos, contrariándose con ello lo determinado expresamente en los artículos 319 y 321 del Estatuto Municipal. Hay casos semejantes, cuya exposición detallada nos alejaría del propósito y finalidad del presente trabajo, y por ello renunciamos a consignarlos aquí. Basta señalar su existencia para fundamentar la demanda que debe producirse ante la Superioridad, con la súplica de que por ningún concepto ni motivo se reconozcan directa o indirectamente exenciones de arbitrios municipales no consignadas de modo expreso en el Estatuto, y caso de concederse por el Gobierno, en uso de la facultad reservada al mismo por el artículo 362 del propio Cuerpo legal, se compense a los Ayuntamientos en la forma que el aludido artículo establece.

Por todo lo expuesto y como compendio de los alegatos consignados, entendemos que las Haciendas locales lograrán de hecho la holgura e independencia por todos anhelada y reconocida en el preámbulo del Estatuto Municipal, mediante la siguiente declaración del Poder público, aclaratoria del citado decreto-ley.

A) En armonía con lo determinado en la novena disposición transitoria del Estatuto Municipal, desde el próximo ejercicio económico cesarán para los Ayuntamientos las siguientes obligaciones que hoy pesan sobre los presupuestos municipales:

Contingente provincial.

Instrucción pública.

Alquileres de locales de Juzgados y oficinas de Fieles contrastes.

A partir de la indicada fecha se reintegrarán a los Ayuntamientos los gastos que les ocasione la prestación de servicios del Estado o de la Provincia, bien en forma de subvenciones fijas, determinadas de común acuerdo, o como rescate de las sumas invertidas por aquéllos en dichos servicios, entre los cuales se considerarán incluidos:

Elecciones generales y provinciales.

Alistamiento, sorteos y demás operaciones para el reemplazo del Ejército de mar y tierra.

Asistencia a enfermos pobres, no avecindados en el término municipal, en hospitales, dispensarios y clínicas sostenidas por el Ayuntamiento.

Juntas locales del Censo electoral y de Reformas Sociales.

Redacción de matrículas, repartos, amillaramientos y formación y rectificación del Censo general de población.

B) Se autoriza a los Ayuntamientos para el englobamiento de aquellos conceptos tributarios comprendidos en el Estatuto,

que por su índole, semejanza o por recaer sobre la misma materia, sean susceptibles de ello.

C) La determinación de arbitrios con fines no fiscales autorizados por el artículo 331 del Estatuto, se sujetará a las prescripciones contenidas en el artículo 31 del Reglamento de Hacienda Municipal, considerándose incluidos en él los que a continuación se enumeran, y los de naturaleza y finalidad análogos:

Sobre toda clase de juegos, rifas y apuestas autorizadas, con la sola excepción de la Lotería Nacional y traviesas en los frontones.

Sobre los traspasos de locales destinados a establecimientos comerciales.

Sobre establecimientos públicos en que se expendan bebidas después de determinada hora de la noche.

Sobre las existencias en depósito de caldos, legumbres, granos u otros productos de la tierra, cuyo almacenaje no obedezca a la mejora de los mismos, y siempre que existan ofertas de compra a los precios corrientes en el mercado.

Sobre los varones mayores de edad, avecindados o residentes en el término municipal, que no acrediten el ejercicio de carrera, arte, profesión u oficio.

Sobre las fincas situadas fuera de línea, desde los cinco años siguientes al en que se fije la nueva rasante.

D) Los Delegados de Hacienda al conocer de las reclamaciones contra los presupuestos y Ordenanzas de exacciones municipales, se limitarán a corregir las infracciones legales, si las hubiere, señalando concretamente el precepto o preceptos infringidos.

Las reclamaciones sobre aplicación y efectividad de exacciones municipales, habrán de contraerse únicamente a señalar de modo concreto la infracción de la Ordenanza respectiva realizada por el acto administrativo recurrido, no tramitándose reclamación de ninguna clase que carezca de dicho requisito.

La gratuidad en los recursos contencioso-administrativos que prescribe el artículo 256 del Estatuto Municipal, se entenderá aplicable a los recursos en sí y no a las partes que puedan promoverlos, alcanzando por consecuencia dicho beneficio a quienes se personen con el carácter de coadyuvantes.

Madrid, 15 de abril de 1926.

E. NICANOR PUGA.