

c)

4256

El Repartimiento General

del

Artículo 138 de la Ley Municipal

(Monografía premiada en el concurso celebrado por la Academia de
Jurisprudencia y Legislación de esta ciudad durante el año 1917.)

POR

D. Juan Pelegrí y Nicolau

ABOGADO

OFICIAL DE SECRETARÍA DE LA EXCMA. DIPUTACIÓN PROVINCIAL DE BARCELONA



Tip. Centro Administración Municipal : Barcelona

===== Año 1918 =====

**El Repartimiento General
del artículo 138 de la Ley Municipal**

El Repartimiento General

del

Artículo 138 de la Ley Municipal

(Monografía premiada en el concurso celebrado por la Academia de
Jurisprudencia y Legislación de esta ciudad durante el año 1917.)

POR

D. Juan Pelegrí y Nicolau

ABOGADO

OFICIAL DE SECRETARÍA DE LA EXCMA. DIPUTACIÓN PROVINCIAL DE BARCELONA



R. 11.962

Tip. Centro Administración Municipal : Barcelona

Año 1918

QUEDA HECHO EL DEPÓSITO LEGAL

Al erudito Notario de esta Ciudad,

D. Francisco Espriu y Torras,

como recuerdo de buena amistad.

Arxiu General de la Diputació de Barcelona
Biblioteca

BIBLIOGRAFÍA

—Volúmen del Primer Congreso de Gobierno municipal español, celebrado en esta Ciudad en el año 1908. (Falta el pié de imprenta).

—Finanzi locali, de F. Reitzemstein. — Biblioteca dell' Economista, serie terza, volúme, 14.º, parte II. — Torino: Unione tipografico-Editrice-1892.

—Ciencia de la Hacienda, de Federico Flora. — Madrid. Librería General, de Victoriano Suárez, 1906.

—Documentos y trabajos de la Comisión consultiva para la transformación del impuesto de consumos. — Madrid, 1908. — Imprenta Sucesores de M. Minuesa de los Ríos.

—Cours élémentaire de Science des finances et de Législation financière. — Gaston Géze. — Paris. M. Giard X. F. Brière. 1912.

—Dret orgànic municipal. — Isidre Lloret.-Tallers gràfics d'Antoni Lloret, Badalona, 1914.

—Volúm de la primera Setmana municipal organitzada per l'Escola de Funcionaris d'Administració local. — Contiene las "Orientacions d'una reforma de les Hisendes locals", formuladas por dicha Escuela y ampliadas por D. Miguel Vidal y Guardiola en la conferencia que dió con motivo de la misma Semana. — Imprenta de la Casa de Caridad de Barcelona; mayo de 1916.

—Proyecto de Ley regulando las exacciones municipales de 17 de noviembre de 1910. — Madrid. — Imprenta y encuadernación de Videsillas, 1911.

—Conferencias dadas en el Ateneo de Madrid por D. Andrés Giménez, D. Fernando Sans, D. Antonio Royo y Villanova, y don Tirso Rodríguez. — Zaragoza. Tip. de Tomás Blasco. 1916.

—La Cuestión de los repartimientos sustitutivos del impuesto de consumos. — Informe de D. Fernando Sans. — 1916. Tipografía del "Centro de Administración municipal".

—"Revista Moderna de Administración Local", de Barcelona. — Artículos publicados por su Director, D. Claudio Omar y Barrera, en los núms. 95, 107, 113 y 117 de los años 1914, 1915 y 1916, respectivamente.

El Repartimiento General

del artículo 138 de la Ley Municipal ⁽¹⁾

Situación actual de las Haciendas municipales

La fuerte crisis de la economía financiera de los Municipios españoles se intensifica cada día. Su proceso arranca de un defecto orgánico: la carencia de autonomía.

Es tan antiguo, pues, como la forma mecánica, geométrica con que se constituyeron todas las Corporaciones comunales españolas, prescindiendo de los caracteres que las distinguen y les dan fisonomía propia. Pero, en realidad y situando la cuestión objeto de este trabajo en el terreno que le corresponde, o sea el Repartimiento general del artículo 138 de la Ley orgánica municipal, la agravación de la crisis se inició con la reforma introducida por la Ley de sustitución y supresión del impuesto de Consumos de 12 de Junio de 1911 y las disposiciones ministeriales dictadas con motivo de la misma. Desde entonces, la situación de los Municipios que implantaron la reforma es tan lamentable que no es posible demorar la promulgación de una ley, o, por lo menos, de una disposición del Poder ejecutivo que dé a los Municipios los recursos necesarios para la realización de sus fines.

Para justificar la acusación lanzada contra la aludida Ley de 1911, estimo indispensable exponer los antecedentes legales y de hecho de la cuestión.

Para mayor claridad los subdivido en:

- A) Anteriores a la reforma introducida por la ley de 12 de Junio de 1911, y
- B) Posteriores a la misma.

Antecedentes legales

A) La ley municipal de 2 de Octubre de 1877 concede a los Municipios los siguientes medios:

Rentas y productos de bienes, derechos o capitales que por

(1) Monografía premiada en el concurso celebrado en 1917 por la Academia de Jurisprudencia y Legislación de esta ciudad.

cualquier concepto pertenezcan al Municipio o a los establecimientos de beneficencia, instrucción y otros análogos que de él dependan.

Arbitrios e impuestos municipales sobre determinados servicios, obras e industrias, así como los aprovechamientos de policía urbana y rural, y multas e indemnizaciones por infracciones de las ordenanzas municipales y bandos de policía.

Un repartimiento general entre todos los vecinos y hacendados en proporción a los medios de cada cual, para cubrir los servicios municipales en la totalidad o en la parte a que no alcancen los anteriores recursos.

Impuesto sobre los artículos de comer, beber y arder.

Los Ayuntamientos de poblaciones mayores de 200.000 habitantes, si renuncian al repartimiento general, podrán acudir a otros impuestos, recargos o arbitrios, además de los enumerados en las leyes, con la aprobación del Gobierno, que oirá para concederla al Consejo de Estado.

Y el artículo 138 del citado Cuerpo legal detalla las utilidades sobre las cuales puede girarse el indicado repartimiento general. De ellas sólo se enumeran las determinadas en las siguientes bases de la regla 2.^a de dicho artículo, es a saber:

1.^a A los propietarios de fincas urbanas se les valuará, como utilidad imponible el importe de las rentas que por este concepto perciban o las que pudieran percibir, atendidas la naturaleza y condiciones de las fincas, si están ocupadas por ellos mismos o por otros que no paguen renta.

2.^a A los propietarios que labren fincas rústicas, o en su caso los colonos, arrendatarios o aparceros, se les imputará una suma igual a vez y media el importe de la renta que produzca la finca o que pudiese producir, según los tipos medios del pueblo, si estuviese arrendada.

3.^a Cuando los propietarios de las fincas, ya sean rústicas o urbanas, no sean vecinos del distrito, se rebajará de la utilidad imponible un quinto de la suma a que según las bases anteriores debiera ascender.

4.^a A los que perciban sueldos, pensiones, censos, o intereses de cualquiera clase o procedencia, se les valuará como utilidad líquida el importe de estas sumas.

5.^a A los comerciantes, industriales y demás comprendidos en las tarifas de la contribución industrial, se les valuará la utilidad imponible en proporción a la cuota que por este concepto satisfagan al Estado, no bajando de cinco ni excediendo de veinte veces el importe de la misma cuota con arreglo a las escalas que, según la naturaleza de cada industria, determine el Gobierno.

6.^a Los jornaleros o braceros y en general todos los que vivan de un salario eventual, contribuirán en razón de la tercera parte de la suma a que según costumbre de cada localidad pueda alcanzar por término medio su haber durante el año.

7.^a Cuando no sea posible conocer la utilidad de algún vecino, se hará la evaluación sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 27 y regla 3.^a de éste, teniendo en cuenta los signos exte-

riores de la riqueza, tales como el valor del mueblaje, alquiler de la casa, número de criados y otros análogos.

Ese estado de derecho subsistió hasta que se dictaron las Leyes de 18 de Junio de 1885, que son las que marcan la tendencia continuada en las Reales órdenes de 10 de Junio de 1880, 5 de Abril de 1889, 20 de Diciembre de 1894 y en todas las posteriores a la ley de 12 de Junio de 1911. (2)

En cuanto a las consecuencias de la citada R. O. de 1889, no había ninguna clase de duda. La aludida disposición era de una eficacia tan extraordinaria que determinó la muerte de los referidos repartimientos, ya que no pudiéndose incluir en ellos las utilidades prohibidas, las restantes del artículo 138, representaban en las pequeñas municipalidades un ingreso mezquino, realmente insuficiente para cubrir las necesidades de los presupuestos municipales, atendidas antes debidamente con el producto del gravamen impuesto sobre las repetidas utilidades.

Y, como se verá, el repartimiento careció de aplicación práctica, hasta que la promulgación de la ley de substitución y supresión del impuesto de consumos dió lugar a su restablecimiento.

B) Una sencilla enumeración, acompañada de una breve exposición de la parte dispositiva de cada uno de los antecedentes legales posteriores a la recordada ley, será suficiente.

Año de 1911.

Ley de 12 de Junio.

Reglamento para su ejecución, de 29 de Junio.

R. O. de 8 de Julio, que declara la continuación de la vigencia de los artículos 238 y 239 del Reglamento de 11 de Octubre de 1898 relativos al arrendamiento de los derechos de consumos y de sus recargos, no obstante la ley de supresión.

R. O. de 29 de Julio, aclaratoria del artículo 81, núm. 1, letra A del Reglamento de 29 de Junio, en el sentido de declarar exentos del arbitrio de inquilinato a los militares y marinos.

R. O. de 4 de Septiembre. Dicta las medidas para la recaudación y entrega a los Ayuntamientos del recargo que establezcan sobre el impuesto del timbre de espectáculos públicos, como gravamen substitutivo.

R. O. de 23 de Septiembre. Señala las obligaciones de los arrendatarios en las poblaciones en que se suprimió el impuesto.

R. O. de 18 de Octubre. Fija el alcance y sentido de la disposición 2.^a transitoria de la Ley.

R. O. de 9 de Diciembre. Declara que no es necesaria la aprobación por el Ministerio de las Ordenanzas referentes a recargos municipales substitutivos, y que los Ayuntamientos pueden arrendar la exacción de los arbitrios.

R. O. de 11 de Diciembre, que consigna la improcedencia de

(2) La que podríamos denominar curva de la eliminación de las utilidades de la propiedad y de la industria en estos repartimientos se inicia con la Ley de Presupuestos de 21 de Junio de 1876, en la cual se basa la R. O. de 22 de Julio de 1878.

los aforos de existencia en establecimientos públicos de venta el día 31 de Diciembre en las poblaciones en las cuales desde esta fecha se supriman los arriendos como consecuencia de la supresión del impuesto.

R. O. de 27 de Diciembre, precisando las condiciones para que los Ayuntamientos puedan utilizar el repartimiento como medio substitutivo del impuesto. (Precisa que, con antelación al reparto, se hayan utilizado los demás gravámenes autorizados por el artículo 6.º de la ley, con la sola excepción del arbitrio de inquilinato en él establecido.) Esta R. O. fué ratificada por la de 8 de Julio de 1912.

Año de 1912.

R. O. de 20 de Enero, disponiendo, con carácter general, que pueden utilizarse como medios substitutivos los intereses de las inscripciones que posean los Ayuntamientos.

R. O. de 11 de Marzo, declarando exceptuada a la Sociedad de la Cría Caballar del recargo municipal sobre el timbre de los billetes de espectáculos.

R. O. de 23 de Marzo: refiriéndose a los Ayuntamientos en que se ha suprimido el impuesto, trata del abono de ingresos obtenidos por el Tesoro por varias contribuciones, de la aplicación del recargo sobre la territorial y de las deducciones de las cantidades abonadas a los Ayuntamientos.

R. O. de 30 de Marzo. Esa R. O. y otra de la misma fecha declaran varias exenciones del arbitrio sobre inquilinato.

R. D. de 22 de Junio. Suprime el último epígrafe del párrafo primero del artículo 98 del Reglamento dictado para la aplicación de la ley de 1911, relativo a la venta para el consumo directo de artículos de perfumería y de tocador a base de alcohol.

R. O. de 25 de Junio, que declara comprendidas en el arbitrio de inquilinato las personas de las familias y servicio de generales, jefes y oficiales de la Armada. Aclara el art. 83, núm. 1, letra A del citado Reglamento.

R. O. de 17 de Octubre. Prohíbe incluir en el repartimiento del artículo 138 de la ley Municipal, ni en otro alguno, las utilidades gravadas con el máximo de los recargos municipales, a excepción del autorizado por la ley de substitución del impuesto cuando se utiliza como tal substitutivo.

Ley de Presupuestos, que contiene el aplazamiento de la vigencia de la Ley, y trata de las cuotas abonables a los Ayuntamientos.

Año de 1913.

R. O. de 11 de Marzo. Declara que ha de entenderse subsistente la prórroga para la supresión del impuesto durante la vigencia de la ley de presupuestos. Sirve para interpretar el artículo 6.º de la ley de supresión en relación con el 37 de la de Contabilidad del Estado.

R. O. de 1.º de Diciembre. Establece la diferencia entre el repartimiento vecinal como substitutivo, creado por la ley, y el

del artículo 138 de la municipal, y determina el departamento ministerial al cual compete su examen y las reglas a que ha de ajustarse su distribución. (3) En cuanto a la competencia consigna que, si el repartimiento tiene por objeto compensar el cupo del Tesoro y los recargos municipales del impuesto de consumos, con las condiciones y limitaciones del artículo 6.º de la ley, su examen y aprobación corresponde al Ministerio de Hacienda, y que si se destina a otros fines, el competente será el Ministerio de la Gobernación, ya que será la ley municipal la que lo autorizará. (4) Respecto a las aludidas reglas, prevé que en el repartimiento del artículo 138 han de cumplirse estrictamente la 1.ª y las 3.ª y 9.ª, y reitera que, según el artículo 14 de la Ley de 1911, para las capitales de provincia y poblaciones de 10.000 o más habitantes, no puede exceder en ningún caso el gravamen del uno y medio por ciento, y que, para los demás Municipios, diversas disposiciones del Ministerio de la Gobernación habían limitado el tipo máximo de imposición de cuotas a propietarios, inquilinos, arrendatarios o aparceros al 25 por 100 de lo que respectivamente satisfagan al Estado por contribuciones directas.

Año de 1914.

R. D. de 7 de Febrero, ya calendado en el resumen relativo al año 1913.

R. O. de 17 de Septiembre, Previene con carácter general: a) que, a pesar de los recargos municipales autorizados sobre las contribuciones territorial y de subsidio, pueden gravarse las utilidades de dicha procedencia en el reparto general a que se refieren los arts. 6.º, 14 y 17 de la ley de 12 de junio de 1911, siempre que el mismo se utilice como sustitutivo del impuesto de consumos; b.) que no cabe apreciar incompatibilidad entre el recargo del 16 por 100 sobre la primera de aquellas contribuciones y la exacción del arbitrio de guardería rural; y c.) que no pueden gravarse mediante reparto general, ni especial, en ningún otro caso las utilidades sujetas a las referidas contribuciones y a los recargos de que éstas son objeto.

R. O. de 1.º de Octubre. Se refiere a la declaración de no constituir defraudación el embarque de hielo en un barco para la exportación.

R. O. de 3 de Noviembre. Establece las ordenanzas para la exacción de los arbitrios sustitutivos.

R. O. de 21 de Noviembre. Previene la sujeción al repartimiento sustitutivo de los jefes y oficiales del Ejército.

Ley de Presupuestos, artículos 7.º, 8.º y 10. Aplaza la aplicación de los arts. 2.º y 5.º de la ley de supresión, trata del impuesto sobre alcoholes, 20 por 100 de propios, 10 por 100 de los arbitrios de pesas y medidas y de aprovechamientos forestales.

(3) La aludida diferencia la consigna por primera vez la R. O. de 30 de Mayo de 1913, dictada previo informe del Consejo de Estado.

(4) Este precepto lo confirma el R. D. de 7 de Febrero de 1914.

tales, y autoriza para reglamentar el impuesto sobre aguardientes de brisa elaborado por los labradores para su consumo.

Año de 1915.

R. O. de 12 de Junio. Fija los límites dentro de los cuales se hallan obligadas y pueden utilizar los medios sustitutivos enumerados en el art. 6.º de la Ley, las Corporaciones a que se refiere el art. 17 de la misma. Interpreta la R. O. de Diciembre de 1913.

Circular de 26 de Julio dictando reglas para practicar la liquidación de las cantidades abonables por razón del 20 por 100 de las cuotas del Tesoro en las contribuciones territorial e industrial a los Ayuntamientos que hayan suprimido el impuesto.

Año de 1916.

R. O. de 11 de Marzo, reproduciendo la doctrina contenida en las de 1.º de Diciembre de 1913 y 17 Septiembre 1914. (5)

Antecedentes de hecho

A.) Anteriores a la ley de 12 de Junio de 1911.

El repartimiento — se lee en las «Orientaciones» de la Escuela de Funcionarios de Administración local — es la forma primera más simple y tosca de gravamen personal, justificado por el tópico conocidísimo que el Municipio es, de todos los organismos de Derecho público, el que ofrece un lazo máximo con los ciudadanos, y las prestaciones y servicios municipales refluyen en beneficios concretos y sensibles para los individuos. Este reparto ha tropezado con una dificultad práctica, la incapacidad administrativa, y con un desacierto teórico, que en vez de superar a aquella incapacidad, la ha consolidado y dado forma jurídica. Tal vez los Municipios descuidaron la institución, tal vez abusaron de ella contra los propietarios forasteros, la representación de los cuales en el Municipio, según la ley municipal, no puede ser más imperfectamente regulada; el caso es que en contra de ellos se alza la fuerza de los intereses privados, que ha logrado sustraer a la fiscalidad municipal las utilidades procedentes del capital invertido en tierras o industrias. Consagra plenamente el hecho la R. O. de 5 de Abril de 1889, ratificada en diversas ocasiones, que reduce a las bases 4.ª y 6.ª — utilidades de censos, pensiones, anualidades y jornales —, las que consigna para el repartimiento el artículo 138 de la Ley municipal. Así el repartimiento ha desaparecido de todos los Municipios, aparte de aquellos de población y riqueza mínima en que las utilidades del trabajo son muy superiores a las de la tierra.

(5) Podría adicionar las demás disposiciones dictadas con posterioridad a la fecha en que redacté esta monografía. Pero prefiero reproducirla íntegramente,

(Prescindiendo de los defectos observados por los técnicos en el artículo 138 de la Ley municipal (6), importa reconocer que con el repartimiento que establece se obtiene una distribución bastante justa de la carga resultante de la necesidad de atender a los gastos municipales).

Los Municipios continuaron confeccionando el repartimiento hasta que se dictó la R. O. C. de 5 de Abril de 1889. Carente, entonces, de virtualidad, el repartimiento general, fué absolutamente preciso recurrir a un doble procedimiento para obtener ingresos en sustitución de los que producía aquel repartimiento. Se utilizó en primer lugar el repartimiento vecinal, regularizado por el Reglamento de consumos de 1898; destinándose su producto a cubrir el cupo de consumos del Tesoro y los recargos municipales sobre dicho impuesto, incluyéndose en él a todos los vecinos por razón de todas las utilidades que disfrutaban, y excluyéndose a los pobres de solemnidad, a los hacendados forasteros que no tuviesen casa abierta mantenida a sus costas, o que la tuviesen solamente por 30 días o menos, a los residentes accidentalmente, a los individuos y clases de los Cuerpos armados y a los jefes y oficiales de estos Cuerpos que no se hallasen en la situación de retirados.

El segundo procedimiento consistía en girar un repartimiento de arbitrios extraordinarios confeccionado a base del de consumos, aplicable al mismo a tenor de la R. O. de 13 de Enero de 1892. Ese repartimiento estaba destinado a cubrir el déficit de los presupuestos municipales y afectaba a los artículos o especies incluidos en la 2.^a tarifa. (No es del caso ni interesa explicar detalladamente las reglas para la formación del reparto de arbitrios extraordinarios. Sólo me importa calendar la R. O. de 22 de Febrero de 1892, la que prohibía utilizar dicho reparto en las poblaciones no capitales de provincia ni inferiores a 12,000 habitantes que no hubiesen implantado el arbitrio sobre pesas y medidas, si bien esa soberana disposición hay que relacionarla con el párrafo 2.º de la regla 8.ª de la propia R. O.)

Ambos repartimientos bastaban para las necesidades financieras de los Ayuntamientos. Subsistía, como es natural, el vicio congénito: la falta de descentralización administrativa. Mas la vida miserable, vegetativa, de los pueblos, villas y ciudades españolas, no se dolía lo suficiente para mover la opinión pública en demanda de una reforma tributaria amplia, amoldada a las exigencias de cada localidad. Sólo algunas voces aisladas, incoherentes, se oían.

La totalidad de los Ayuntamientos arrastraba una existencia afrentosa. La mayoría era recaudadora del Estado o de las Diputaciones. De sus rentas más saneadas — consumos, pastos, canteras, aprovechamiento de montes, pesas y medidas, multas, intereses de inscripciones y otros, — la ley les obliga a entre-

(6) Referentes a la imprecisión de la proporcionalidad con que habían de contribuir los vecinos y hacendados.

gar en unos el 50 por 100, y el 20 por 100 y el 10 por 100 en los restantes. Las contribuciones territorial e industrial las cobran e íntegramente ingresa su importe en la Hacienda pública, la cual les exige, además, que confeccionen gratuitamente los respectivos repartimientos. El capítulo de cargos contra el Estado fuera interminable, y, tampoco se librarían de la censura las Diputaciones provinciales, bien que, en cuanto a éstas, la culpa es exclusivamente de la ley que únicamente les facilita escasas y menguadas fuentes de ingreso.

¿Qué actitud adoptaron los Poderes públicos para remediar esa situación? ¿Se preocuparon los Gobiernos españoles de solucionar ese problema de la carencia de ingresos en los Municipios y de la vida triste y miserable de nuestros Comunes? La política económico-financiera de los Gobiernos españoles ofrece dos aspectos: teórico y práctico. El primero se manifiesta en la presentación a las Cortes de proyectos encaminados, en cuanto respecta a los Municipios, a abolir las cargas que representaban para los Ayuntamientos el pago del cupo carcelario, el de la sal, el 20 por 100 de propios, el 10 por 100 de aprovechamientos forestales de los montes a cargo del Ministerio de Hacienda, el 10 por 100 del arbitrio de pesas y medidas, y, de una manera notable, el Proyecto de Exacciones municipales.

La tendencia práctica la reflejan las leyes de desgravación parcial, de 19 de Julio de 1904 y 3 de Agosto de 1907, y la de supresión y sustitución de los consumos, y las disposiciones ministeriales reveladoras del estado de la administración española y de su actuación funesta, perturbadora, destructora de la obra del Parlamento.

En el proyecto de Exacciones municipales, debido al primer técnico español, se dice que, suprimidos en él los medios más eficaces para lograr la efectividad de los cupos y recargos de consumos, en los municipios de menor número de vecinos precisaba restaurar el «repartimiento general», único remedio contra los repartos vecinales y las ventas a la exclusiva, fuente de iniquidades, privilegios y expoliaciones en los pequeños municipios. El proyecto merece aplausos en cuanto a su finalidad: la reconstitución de las Haciendas municipales. Pero es sensible que no acometiera el aspecto fiscal de la reforma. (7)

B) Posteriores a la ley de substitución y supresión del impuesto de consumos.

La ley de 12 de Junio de 1911 nació con un vicio congénital: la de tenerse de aplicar a todos los municipios, a pesar de haberse elaborado con miras a una cuarta parte de ellos. La consecuencia inmediata fué la de reconocerse la necesidad de reformarla tan luego como se llevó a la práctica. ¿Por qué? ¿Cuán-

(7) La indicación de la bibliografía va al principio.

les fueron las causas de que no realizara el fin para el cual se dictó?

Las causas se hallan, según algunos, en la obscuridad e imprecisión de los preceptos de la misma ley. Analicemos los más interesantes criterios relacionados con el objeto de este trabajo. El artículo 6.º de la ley concreta los arbitrios que los Ayuntamientos pueden utilizar para obtener los mismos ingresos que les compensen de los suprimidos por el impuesto substituido, los cuales arbitrios son los siguientes:

- a) Arbitrios sobre los solares sin edificar;
- b) Recargos del impuesto del timbre del Estado sobre los billetes de los espectáculos públicos;
- c) Recargo del impuesto del Estado sobre el consumo de gas y de electricidad;
- d) Arbitrio sobre inquilinatos;
- e) Arbitrios sobre las bebidas espirituosas, espumosas y alcoholes;
- f) Arbitrios sobre las carnes frescas y saladas, y
- g) En el último término, el repartimiento general.

Sin embargo, los Ayuntamientos podrán acudir al repartimiento general antes que al arbitrio sobre el inquilinato, o simultáneamente con éste, si así lo considerasen beneficioso a sus intereses.

El expresado repartimiento, de conformidad con lo prescrito en el artículo 14 de la propia ley, debía sujetarse a lo declarado en los artículos 136 y 138 de la municipal con las modificaciones siguientes:

- a) Las Compañías mercantiles que exploten industria o comercio en el término municipal serán sometidas al repartimiento, satisfaciendo como cuota la que abonarían por el concepto de inquilinato si este arbitrio se estableciera en la localidad.
- b) Todo varón mayor de diez y ocho años, no comprendido en el repartimiento por otro concepto, contribuirá con la cuota correspondiente a un bracero o jornalero en el repartimiento.
- c) El tipo del gravamen en las capitales de provincia y poblaciones de 10,000 o más habitantes no podrá exceder en ningún caso del 1 y medio por 100.

El exámen del indicado artículo 6.º convence de que, junto con el artículo 14 de la calendada ley de 12 de Junio de 1911, restablecieron íntegramente el 138 de la Municipal. Y aún más: el repartimiento puesto en vigor por la ley de substitución del impuesto es el general de los artículos 136 y 138 de la ley de 1877, pero ampliado, porque a éste lo condicionaban las limitaciones legales y gubernativas reseñadas, en tanto que con aquél pueden ser gravadas todas las utilidades especificadas en el citado artículo 138, incluso las procedentes de la propiedad y de la industria y otras, como las de las Compañías mercantiles sujetas en el repartimiento a la misma cuota que tenían de satisfacer por el arbitrio substitutivo sobre el inquilinato. La consecuencia

que se deduce es la de que, al hablar el artículo 118 del Reglamento de todo los arbitrios, se refiere, como forzosamente había de referirse, al repartimiento general, aún cuando en su confección hubiese de amoldarse a lo dispuesto en el repetido artículo 138.

Este es el verdadero criterio legal en la materia, contra el cual ha luchado con fortuna la jurisprudencia. Y lo notable es la seguridad como aún hoy, por necesidad o por convicción, y después de las continuadas Rs. Os. calendadas, se defiende la posibilidad de confeccionar aquel repartimiento. Sin la jurisprudencia, el criterio categórico y preciso de los artículos 6.º y 14 de la ley y 117 del Reglamento habría impuesto obligatoriamente el repartimiento general tal como está continuado en la ley municipal, con la adición permitida en el repetido artículo 6.º. En este respecto no cabe la menor duda. Y no cabe oponer a ello la consideración, alegada, de que el repartimiento general que autoriza girar la ley de 1911 es el que regia antes de su promulgación, o sea el amputado por la jurisprudencia y leyes que se han reseñado. A esa consideración hay que oponer, a su vez, el principio de hermenéutica legal que no permite establecer distinciones que no arrancan de la misma ley que se interpreta y comenta.

El fundamento del criterio contrario al restablecimiento integral del repartimiento general de utilidades, se observa en ciertos preceptos de la ley de 1911, que, hasta cierto punto, legitiman y abonan aquella interpretación.

En efecto: dicen los que sostienen la aludida opinión: según la primera disposición transitoria de la ley de 12 de Junio de 1911, mientras subsista total o parcialmente el cupo de consumos seguirá vigente el artículo 23 de la ley de presupuestos para 1902, de 31 de Diciembre de 1901, por la cual se fijó en el 16 por 100 el recargo sobre dicha contribución, recargo que, como es sabido, percibe el Estado aplicándolo a las atenciones de primera enseñanza. Y que, en consecuencia, si la recordada disposición transitoria no prohibiese que la propiedad pudiese ser objeto de otro gravamen más que el del 16 por 100, límite máximo de los recargos municipales sobre la cuota de la contribución territorial, y el artículo 3.º no aumentase al 32 por 100 las cuotas de la industria y de comercio, indudablemente los Ayuntamientos podrían girar los repartimientos sobre todas las utilidades del artículo 138 de la ley orgánica municipal. Por si no estimasen bastante estos argumentos, existe otro, según ellos, que demuestra hasta la evidencia, la imposibilidad legal de sostener el criterio apuntado. Se halla en el artículo 7.º de la misma ley, en la cesión que el Estado otorga a los Ayuntamientos del 20 por 100 del importe de las cuotas al Tesoro de ambas contribuciones. El motivo de dicha cesión sólo puede ser la de que el legislador quiso limitar, el gravamen sobre las expresadas contribuciones, prohibiendo que fuesen objeto de nuevos recargos, y que, por tanto, las excluyó del repartimiento general.

Y atiéndose, añaden, en confirmación de su opinión, que al conceder el Estado la reseñada cesión sufría, como sufre aún, las

angustias de una hacienda deplorable, carente de recursos, arrebatados en su mayor parte por la supresión de los consumos.

He expuesto los dos criterios que ha merecido la ley. Para constatarlos, examinaré la finalidad de la ley, y la opinión de los técnicos respecto a los resultados de su aplicación.

A) Finalidad de la ley

Todas las reformas del impuesto de consumos coinciden en la finalidad. Para indicarla es suficiente leer cualquier Exposición de motivos de los proyectos de ley de sustitución y supresión de los consumos presentados a las Cortes. En el proemio del R. D. de 23 de Octubre de 1910 autorizando al Ministro de Hacienda para presentar un proyecto de ley sobre transformación del impuesto de consumos se consigna: Ningún tributo existe con tanta tenacidad combatido y tan universalmente odiado como el de Consumos. Es su historia una nutrida relación de desórdenes, tumultos, asonadas y motines, atropellos y violencias, casi siempre terminados con sangre y desgracias. Los pueblos antiguos lo sufrieron y aborrecieron; los pueblos modernos imponen su abolición; ciencia y experiencia lo condenan, y naciones tan adelantadas como Bélgica, Holanda y Rumanía han fundado sobre su substitución las prosperidades de su vida actual. De los estudios realizados por la Comisión extraparlamentaria encargada de presentar el proyecto a que se refiere dicho Real decreto se desprende que la situación económica de los Ayuntamientos de España, en casi su totalidad, es insostenible y que por interés general, por higiene administrativa, para destruir los gérmenes nocivos de un caciquismo que sólo por el privilegio y la irregularidad vive y domina, es de todo punto indispensable procurar la independencia económica de los Ayuntamientos. La reducción, primero, y la supresión, más adelante, del contingente provincial; la supresión de la carga...

En dos principios se funda la transformación del impuesto. Es el primero, trasladar la tributación de algunos artículos de uso general a los lugares de producción, si son de origen nacional; a las Aduanas, si proceden del extranjero. El segundo consiste en reforzar, dentro de los límites de la mayor discreción, el rendimiento de otros impuestos ya establecidos, sea sobre los artículos llamados de renta, sea sobre otras contribuciones cuya administración lo consienta o requiera.

B) ¿Ha alcanzado aquella finalidad?

Evidentemente, no. Desde su aplicación la vida financiera de los pueblos ha devenido imposible, como ya se deja indicado. Las causas de ese resultado funesto, hay que buscarlas en la falta de precisión de los preceptos de la ley de 1911, o en las sucesivas modificaciones objeto de las Rs. Os. explicadas. ?

D. Andrés Giménez Soler, comparando la ley de 12 de Junio de 1911 con el proyecto de exacciones municipales de 7 de Noviembre de 1910, formula una crítica bastante razonada y justa de aquella ley. Dice: «En este se hallan incluidos todos los preceptos de la ciencia económica moderna; en aquella Ley ninguno; como que es un inmenso engaño; no es sustitutiva del impuesto de consumos, sino de las especies de consumos; traslada los gravámenes de unas necesidades a otras, del vino a la vivienda, del pan a la luz, deja subsistente el de la carne, para que el pobre no se alimente, recarga los espectáculos públicos para que el pobre se entregue a diversiones brutales y degeneradoras; salva cuidadosamente a los propietarios y el arbitrio sobre solares, única concesión que se hace a la verdadera economía, se limita piadosamente al 5 por 100, mientras se autoriza el 32 por 100 sobre la contribución industrial y mercantil y no se toca la territorial; y el obrero y las clases medias se creyeron dichosos y luego han notado que los precios eran iguales y pagaban impuestos antes no conocidos; ¿por qué no se reprodujeron en esta Ley las disposiciones relativas a los tributos especiales por aumentos determinables de valor que figuran en aquel proyecto? Porque la oligarquía territorial, que se lucra con el absurdo de que un capital improductivo, un capital retirado de la circulación produzca o hace suya la riqueza creada por la acción colectiva se opuso y las oligarquías políticas todas se fueron con ella.»

El tema discutido desde los primeros días de promulgada la ley fué el de determinar si los Ayuntamientos sujetos a la misma podían incluir en los repartimientos formados para atender a las necesidades de sus presupuestos las utilidades procedentes de la propiedad y de la industria. Es interesante dar a conocer las discusiones sostenidas y las soluciones propuestas al conflicto provocado en las finanzas municipales por la referida ley y disposiciones ministeriales.

En las Conferencias dadas en el Ateneo de Madrid los días 27, 28, 29 y 30 de Mayo de 1915 por los Sres. D. Andrés Giménez Soler, D. Fernando Sans y Buigas, D. Antonio Royo Villanova y D. Tirso Rodríguez, se historió detenida y documentalmente el problema de las Haciendas locales y se indicaron sus soluciones.

D. Andrés Giménez, después de una minuciosa exposición y de sucintas, pero atinadas, referencias a las legislaciones extranjeras, propuso imitar la práctica inglesa, en cuyo país se modificó el estatuto denominado de «manos muertas» para que los Municipios pudiesen adquirir, y cada vez más el Estado se desprenda de funciones y recursos en favor de las agrupaciones locales; imitar la práctica americana, consistente en conceder a las ciudades libertad de aceptar la ley común u otorgarse otra en sustitución de aquélla; dar satisfacción a nuestros Concejos rurales resucitando los tiempos en que el Gobierno municipal era un Gobierno autónomo y estaba facultado para nombrar por sufragio a los jueces y gozaba del «referendum»; he ahí el camino, según él.

D. Fernando Sans y Buigas, recordando el concepto que me-

reció a Turgot el impuesto de consumos⁽⁸⁾, calificó duramente el repartimiento vecinal del Reglamento de 11 de Octubre de 1898, y censuró el privilegio de que gozaban los propietarios, a pesar del aumento que la propiedad determina en los presupuestos municipales de gastos, hasta que el artículo 6.º de la ley de 12 de Junio de 1911 restableció íntegramente el repartimiento general del art. 138 de la Ley municipal, con lo cual entiende se reparó la enorme injusticia tributaria nacida del referido impuesto. Lamenta, a continuación, la explicada actuación del Poder ejecutivo, de la cual resultó la desvirtuación de la ley, especialmente por la R. O. de 1.º de Diciembre de 1913, que declaró que el repartimiento general que autoriza el último extremo del art. 6.º de la ley de substitución del impuesto de consumos no es un repartimiento, sino dos repartimientos, distinción que ciertamente no establece la ley: uno, cuyo total importe es el cupo de consumos al Tesoro, más los recargos municipales autorizados del 120 por 100; y el otro, en aquella cuantía necesaria para cubrir el déficit del Presupuesto, el cual último repartimiento se denomina de atenciones municipales, añadiendo que, en todo caso, el máximo de gravamen que puede imponerse a la propiedad es el 25 por 100 de la cuota que satisfaga al Tesoro cada contribuyente, y en la R. O. de 17 de Septiembre de 1914, en la cual, después de confirmar la obligación de formar dos repartimientos tal como indica la de 1.º de Diciembre de 1913, dispone que a los propietarios sólo se les incluirá en el primero de los expresados repartimientos, es a saber, en el confeccionado para obtener el cupo de consumos al Tesoro, más los recargos municipales. Apoya su criterio de que la ley de substitución del impuesto de consumos, reincorporó a los Municipios el repartimiento general en los preceptos de los artículos 17 de aquélla y 5.º del Reglamento para su aplicación de fecha 29 de los propios mes y año, y rechaza la eficacia de las disposiciones del Poder ejecutivo contrarias a los invocados preceptos, fundándose en lo ordenado en el art. 7.º de la Ley orgánica del Poder judicial, en el 4.º del Código civil — que prohíbe en absoluto aplicar disposiciones contrarias a la ley —, en la jurisprudencia del Tribunal Supremo, en resoluciones del mismo Poder ejecutivo que contienen igual declaración y en el art. 388 del Código penal. Empero, a la vez, manifiesta la esterilidad de esos preceptos en muchos recursos en los cuales los invocó en defensa de su criterio.

Para Royo Villanova el problema de la Hacienda municipal en los pequeños Municipios se reduce a una antítesis entre el repartimiento establecido por la ley municipal y el repartimiento como medio de recaudar el impuesto de consumos, dualismo que, a su ver, lograba destruir el proyecto de reforma del Régimen local de Maura, copiando, en justificación de su afirmación, el nú-

(8) Decía que era un impuesto progresivo al revés, o sea no proporcional a los medios de fortuna de cada contribuyente, sino a sus necesidades.

mero 7.º del artículo 17 3 del aludido proyecto (9), en el que se consigna el carácter real de los impuestos municipales como consecuencia del imperio fiscal sobre las cosas y prescindiendo de la condición personal del propietario y de que fuese o no forastero. Comenta la virtualidad de las Rs. Os. posteriores a la ley de 12 de Junio de 1911, y es de parecer que los Ayuntamientos tienen perfecta razón al pedir que se deroguen aquellas disposiciones que, dado el texto terminante del art. 138 de la Ley municipal, constituyen una notoria y peregrina incongruencia. ¿Por qué medios, por qué caminos, en virtud de cuáles razonamientos lógicos o de cuál sutileza silogística ha podido convertirse la bonificación de un 25 por 100 en la utilidad imponible, que es lo que reza la ley, en la tasa o límite de un 25 por 100 de las cuotas por contribución directa, que es lo que dicen las Reales órdenes? Cree, pues, evidente que esas Rs. Os. no obligan a los Ayuntamientos y que las resoluciones gubernamentales que en ellas se fundan son impugnables en la vía contenciosa, en virtud de lo que dispone el art. 3.º del R. D. de 22 de Junio de 1914, a saber: el recurso contencioso-administrativo podrá interponerse de igual modo contra resoluciones de la Administración que lesionen derechos particulares establecidos o reconocidos por una Ley cuando tales resoluciones hayan sido adoptadas como consecuencia de alguna disposición de carácter general, si con esta se infringe la ley en la cual se originaron aquellos derechos. No cabe imaginar caso más típico de aplicación de este artículo de la Ley de lo Contencioso. Estas Reales órdenes de Hacienda, aplicando e interpretando (por cierto con evidente incompetencia y extralimitación) el art. 138 de la Ley municipal, infringen, clara y terminantemente, este precepto legal. Reconoce la existencia de un fondo de justicia en las protestas de los hacendados forasteros cuando se quejan, con razón, de lo excesivamente gravada que resulta la propiedad territorial que, sin duda, por ser más visible teóricamente (ya que bien notorio es el abuso escandaloso de la riqueza oculta) sufre con frecuencia la carga tributaria con grave lesión de la justicia distributiva; y aunque también la riqueza mueble es castigada, no hay más que fijarse en los tipos contributivos para que salte a la vista la desigualdad. Y propone se señale a los Gobiernos la conveniencia de que busquen fuera de la propiedad rústica nuevas fuentes de ingresos para el Tesoro público.

Precisa hablar asimismo de la solución presentada por D. Pedro Corominas, quien propuso restablecer el repartimiento general una vez se hubiese suprimido el impuesto de consumos. Quiere que la cuota sea por familia y que no grave los productos ni las rentas netas, sino el integral poder económico de cada una, y que la cuota sea suntuaria (sobre el lujo), estimulante (sobre las tierras incultas), y proporcionada. Según él, los propietarios foras-

(9) Dice así: Repartimiento general entre todos los vecinos y hacendados en proporción a los medios o bienes que respectivamente posean en el término, sin computar a los que radiquen fuera del mismo.

teros tributarían por el producto de sus tierras, sin deducción de cargas, y el forastero, la estancia, o nada cuando la población se dedicase a la industria del veraneo.

La «Escuela de Funcionarios de Administración local», (subvencionada por la Diputación provincial de Barcelona) brinda en sus «Orientaciones» la siguiente solución: «La salvación del repartimiento requiere una reforma legislativa que comprenda los extremos siguientes: Primero: Desaparición definitiva del repartimiento de consumos. Segundo: Perfección, impuesta por el progreso cultural y administrativo de los Municipios, del régimen para la determinación de las rentas líquidas imponible. Tercero: Garantía de que no se perturbarán ni absorvirán mutuamente la imposición personal y la real. Importa la realización de este concepto, en primer lugar, un control del Presupuesto de gastos, evitando su inflación y consiguiente pregravación de los forasteros. Pero importa, de otro lado, la garantía para los vecinos de que una doble imposición en la persona o en la base, por el mero hecho de ser doble, no será rechazada, siempre que se ajuste a las ordenanzas del repartimiento. (Precepto contenido en el proyecto de exacciones municipales). Cuarto: Establecimiento de normas de derecho tributario inter-municipal en evitación de las evasiones del impuesto personal, así como para distribuir su producto entre diversos Municipios cuando todos ellos sean interesados (personas jurídicas, singularmente empresas de transportes). Quinto: Iniciación de una ligerísima progresión en las cuotas, formando clase, que será al comienzo en número muy reducido (de seis a tres) y sin que la cuota máxima exceda del 150 por 100 de la mínima. (10)

Las explicadas soluciones se formularon después de estudios profundos de investigación y crítica del actual régimen en orden a las finanzas municipales. ¿Pero, son aplicables en el actual estado de derecho? Para responder a esta pregunta precisa examinar la relación de aquella situación jurídica con el estado de hecho creado por la ley de 12 de junio de 1911 y la jurisprudencia posterior. En contra de la prohibición contenida en las calendadas reales órdenes, los Ayuntamientos que aceptaron la reforma de la ley de substitución de los consumos continuaron confeccionando el repartimiento general gravando en el mismo todas las utilidades del famoso artículo 138. Los interesados recurrieron ante las Diputaciones provinciales, a las cuales la regla 7.ª de dicho artículo confía la resolución de los recursos de agravios interpuestos contra los fallos de las Juntas repartidoras desestimatorios de las reclamaciones formuladas ante las mismas, solicitando la exclusión del reparto o la rebaja de la cuota. Las Diputaciones viéronse obligadas a ordenar la exclusión de los propietarios e industriales que ya habían satisfecho los recargos municipales sobre las respecti-

(10) No detallo las ventajas de la solución, ni el desarrollo que para hacerla variable, se indica en las «Orientaciones», a las cuales remito a quien desee estudiarla.

vas contribuciones. Las resoluciones de las Corporaciones provinciales descansan en las ya citadas Reales órdenes anteriores y posteriores a las leyes de 18 de junio de 1885, y en las posteriores a la ley del 12 de junio de 1911. El Tribunal Contencioso-administrativo, la Sala 3.^a del Tribunal Supremo, habrá de fallar la cuestión (11). Reflejamente, importa invocar la Sentencia de 8 de abril de 1914, que en un Considerando (el 8.^o) declara la vigencia de la explicada prohibición de las leyes de 18 de junio de 1885. Evidentemente no resolvió concretamente el caso planteado, o sea si después de la ley de supresión de los consumos era aplicable en toda su integridad el artículo 138, pero siempre revela la continuidad de un criterio, tan desfavorable a la vida financiera de los Municipios. Porque la realidad es que, privados éstos del repartimiento de arbitrios extraordinarios y siendo insuficiente el rendimiento del reparto general a base de las utilidades no excluidas, cómo obtienen los recursos necesarios para la buena marcha de la administración municipal? De hecho, como ya se deja manifestado, girando los repartimientos generales tal como los regula el artículo 138. Si los contribuyentes no reclaman, cubren la totalidad de la Sección de ingresos de sus Presupuestos. Si los recurrentes logran ver atendidas sus reclamaciones, el importe de las cuotas que tenían asignadas, constituye una baja en los ingresos. Y si, lo más sensible, las autoridades gubernativas o las Corporaciones provinciales decretan la nulidad del repartimiento, le quedan al Ayuntamiento interesado dos caminos: apelarse, o consentir la resolución superior. Lo segundo equivale a renunciar a la fuente de ingresos más nutrida. El primer procedimiento permite demorar la resolución ministerial o del Tribunal contencioso-administrativo, y, mientras tanto, proceder por la vía de apremio contra los contribuyentes, sean o no propietarios o industriales y hayan o no recurrido. Y así transcurre un año y ya otro reparto se ha confeccionado a base de las mismas utilidades que el anterior. Y así transcurrirán tantos como tarde en pronunciarse la sentencia que se incline en uno u otro sentido, o se dicte la ley reguladora de las Haciendas municipales.

No señalo la conducta a seguir por los Ayuntamientos. Expongo sólo la práctica de éstos. Aún más y por vía también de exposición. Según referencias, otros Ayuntamientos prescinden del hecho de estar pendientes de resolución, recursos contra la inclusión de contribuyentes en repartimientos y siguen el procedimiento de apremio contra los recurrentes. Se me ha contado un caso

(11) No he podido encontrar aún una sentencia que concretamente resuelva el conflicto, aunque lo contrario sostienen los Ayuntamientos interesados. Citan, especialmente, la de 22 de Abril de 1915, limitada a negar a unos contribuyentes personalidad para reclamar la nulidad de un repartimiento general, y la de 5 de Abril de 1916 que, a su entender, declara que rige íntegramente el artículo 138 de la Ley municipal cuando se trata de cubrir el déficit de los Presupuestos municipales. En realidad, no he sabido hallar otra sentencia aplicable, ni aún indirectamente, en este punto debatido que la de 8 de Abril de 1914.

curiosísimo en materia de repartos. Un Ayuntamiento de esta provincia, acogido al régimen sustitutivo de consumos, temeroso de que sus repartimientos generales corriesen la misma desgraciada suerte que los anteriores—respecto de los cuales se estimaron los recursos promovidos contra ellos—los giró por las utilidades de la base 7.^a de la regla 2.^a del artículo 138. Aparentemente quedaban excluidas las utilidades de la propiedad y de la industria, porque ni siquiera se hacía referencia a las mismas, pero en el fondo resultaban gravadas, ya que se las regulaba según la aludida base, o sea fijándose únicamente en los signos exteriores de riqueza de los propietarios e industriales. Ignoro si los recursos se han fallado. Tampoco me interesaría conocer el fallo, porque, sea cual sea, lo cierto es que legalmente no podrá prosperar ese ingenioso procedimiento, hijo de la necesidad de hacer contribuir a los propietarios e industriales, suponiendo ser desconocidas sus respectivas utilidades.

Solución harmónica

¿Los Tribunales de la Contencioso-administrativo declararán legales los repartimientos generales destinados a cubrir con su producto el déficit de los Presupuestos municipales y girados sobre todas las utilidades del artículo 138? Sinceramente, creo que sí, aún cuando deberán ponerse en contradicción con soberanas disposiciones del Poder ejecutivo que prohíben gravar, para el explicado fin, los productos procedentes de las riquezas territorial e industrial.

¿Es justa y equitativa la referida prohibición? En cuanto a las utilidades de la industria no hay posibilidad de gravarlas más allá del 32 por ciento máximo autorizado por el artículo 3.^o de la Ley de 12 de Junio de 1911? Si este máximo no se ha agotado, alegan los que no creen en la restauración total del repartimiento general, no hay inconveniente alguno, ni infracción legal, en usar el margen sobrante gravándolo en un repartimiento general.

Pero si no queda sobrante, añaden, no pueden ser objeto de doble gravamen las utilidades procedentes de la industria. En este sentido han rectificado su criterio algunos que opinaban que era legal la confección del repartimiento general de utilidades sobre todas las del art. 138, después de dictadas las disposiciones ministeriales referidas. Ahora ya no pretenden gravar en dicho repartimiento las utilidades resultantes del ejercicio de la industria. La mencionada rectificación afirma y ratifica el criterio de los que niegan que la ley de 12 de Junio de 1911 reincorporó totalmente el repetido repartimiento.

En cuanto a la propiedad, la cuestión ofrece un doble aspecto: el de la legalidad y el de la justicia. Según las Rs. Os. posteriores a 1911, ha de reconocerse que los propietarios han conseguido sustraer del repartimiento general las utilidades procedentes de sus fincas. En el orden de la justicia y de la equidad, ha de convenirse en que tal sustracción se traduce en un privilegio odioso. Lo de-

muestra una sola consideración, ya apuntada: la de que con anterioridad a la ley de Canalejas, los propietarios pagaban los arbitrios extraordinarios, cuyo producto se invertía en cubrir el déficit del Presupuesto. Hoy día viven bajo un régimen de favor. El contrasentido es evidente, y, la verdad, no concibo cómo pudo afirmarse que la repetida ley reparaba una injusticia tributaria, cuando los encargados de cumplirla han perpetrado una más censurable.

Pero, la culpa no ha de atribuirse exclusivamente al Poder ejecutivo. La ley misma parece amparar, sin motivo aparentemente justo, a la propiedad. Sin su 1.^a disposición transitoria, poca virtualidad se habría reconocido a las cacareadas disposiciones ministeriales. E indudablemente los Tribunales de lo Contencioso-administrativo les habrían negado valor y eficacia, al igual que con los artículos contrarios a la ley municipal del R. D. de descentralización administrativa de Moret, de 15 de noviembre de 1909.

Se alega, aún, en defensa de la indicada opinión otro argumento, deducido, igualmente, de la ley, o sea el de que la finalidad perseguida por ésta, es doble: supresión y substitución del impuesto, como su nombre manifiesta, y que, por consiguiente, al suprimir aquel impuesto, al privar a los Ayuntamientos de esta fuente de ingresos, el legislador se preocupó, como es natural, de los medios para sustituirla. La substitución se logró en cuanto a la contribución industrial con el aumento hasta el 32 por ciento de los recargos municipales permitidos hasta entonces. ¿Y en cuánto a la propiedad? Evidentemente, la situación privilegiada de que goza, entraña una gran injusticia.

A las explicadas consideraciones hay que añadir otra: la del aumento constante de gastos en los presupuestos municipales motivado por la propiedad, cuya consecuencia, si se mantiene la referida prohibición, es la de hacer recaer la parte del impuesto correspondiente a los propietarios sobre las clases más necesitadas y que menos disfrutan de los gastos municipales, precisamente por la escasa importancia de sus utilidades. Y esto sí que constituye una injusticia enorme, que forzosamente deberá desaparecer. ¿Cómo? El Ayuntamiento de Cabrils, en el informe emitido, con motivo de los recursos interpuestos ante la Diputación de esta provincia contra el repartimiento general confeccionado por el mismo y destinado a cubrir el déficit de su presupuesto municipal ordinario para el año de 1916, opina que la propiedad ha de contribuir a las cargas municipales, por medio del repartimiento, fundándose:

1.º En que es cierto que el art. 14 de la ley substitutiva del impuesto de consumos, restableció, con las limitaciones en el mismo señaladas, el art. 138 de la Ley municipal, y toda vez que ninguna de estas restricciones alcanza a la propiedad, a tenor del principio de derecho de que donde la Ley no distingue no cabe distinguir, no hay para qué establecer una limitación en la aplicación del artículo tantas veces repetido 138 de la Ley municipal que la ley substitutiva del impuesto de consumos no consigna, ni en su art. 14 ni en ningún otro extremo de la mencionada ley.

2.º En que, conforme se ha dicho, la disposición legal que de una manera más concreta señaló la restricción de que el reparti-

miento de utilidades sólo podía girarse sobre las bases 4.^a y 6.^a de la regla 2.^a del art. 138 de la Ley municipal, fué la de 5 de abril de 1889.

Y 3.^o En que, a pesar de todo lo expuesto, si después del régimen sustitutivo, determinado por la Ley de 12 de junio de 1911, los municipios, como ingreso municipal, continuaran percibiendo el 16 por 100, u otro tanto por ciento, de recargo, sobre las cuotas de la contribución directa por territorial, cabría, hasta cierto punto, y por una razón de equidad tenerlo en consideración y hacer repercutir este recargo municipal de la propiedad a favor del propietario, excluyendo a las rentas de la misma del expresado repartimiento al objeto de no incurrir en una duplicidad tributaria. Pero desde la promulgación de la Ley de presupuestos de 31 de diciembre de 1901, ya no perciben los Ayuntamientos este recargo que tenían cuando la vigencia de la R. O. de 5 de abril de 1889.

Abundando en esta razón de equidad y aceptando todas las consecuencias que de la misma se deriven, reconoce dicha Alcaldía que es defendible el criterio de no ser posible incluir en los repartimientos de utilidades sustitutivos del impuesto de consumos las rentas procedentes del ejercicio del comercio y de la industria, cuando éstas tributan por contribución directa al Tesoro y no por utilidades. Y lo cree así por la razón de que el art. 3.^o de la Ley de 12 de junio de 1911, sobre estas contribuciones autoriza un recargo tan crecido como el del 32 por ciento.

Las referidas razones legales son en absoluto convincentes. Las de orden moral o de equidad, coinciden con las expuestas en el cuerpo de esta monografía, y, en realidad, son dignas de ser atendidas. ¿La Diputación provincial de Barcelona, las aceptará? Y, en caso afirmativo, los Tribunales de lo contencioso-administrativo, ratificarán y confirmarán el acuerdo adoptado en el explicado sentido? Es muy poderosa la propiedad, muy formidable su influjo para arriesgarse a contestar concretamente. Pero, a mi entender, fuera la solución más justa.

Razones en que se funda

Se ha indicado el eje de las discusiones sostenidas, respecto de la reintegración por la Ley de 1911 del Repartimiento general. La imprecisión de algunos de sus preceptos justificará, a lo sumo, las dudas surgidas al aplicarse.

Indirectamente lo confiesa la R. O. de 1.^o de diciembre de 1913, en la cual se lee: «La aplicación de los preceptos de la Ley de 1911 ha tropezado en la práctica con errores de interpretación, nacidos en gran parte del silencio de la Ley misma acerca del organismo competente para aplicarla; de referir los medios reglamentarios de su aplicación a disposiciones en desuso y que deben adquirir nuevo vigor al adquirirlo la Ley que interpretaban o aclaraban, y, por último, de la confusión entre dos repartimientos iguales en sus normas, pero distintos por su origen, por su finalidad y por los límites que ésta determina para cada uno de ellos».

Mas la tarea de los juristas es precisamente la de interpretar el sentido de las leyes, poniendo en juego las reglas de hermenéutica, universalmente admitidas. Eran suficientes las disposiciones de los artículos 4.º y 6.º de la citada Ley para afirmar categóricamente el restablecimiento del repartimiento general? Precisaba relacionarlas previamente con las del artículo 3.º, referente a la facultad de recargar las cuotas de la contribución industrial y de comercio, hasta el 32 por ciento de su importe, una vez se haya suprimido totalmente el impuesto de consumos? Sinceramente creo que nada se opone a una doble tributación de la industria y que hay que atenerse a la Ley, que es terminante en este particular. Igual criterio debe sostenerse respecto de la contribución territorial, a pesar de lo prevenido en la primera disposición transitoria de la Ley. La aludida relación entre los calendados artículos 6.º y 14 de la Ley y 17 de su Reglamento, demuestra que el aumento de un 16 por ciento en el recargo sobre las cuotas de la contribución de subsidio señalaba una restricción, un límite a la imposición, independiente, ciertamente, del repartimiento general, y contradictorio de las leyes y disposiciones gubernamentales, que prohíben aumentar dicho recargo, pero que, en buenas reglas de interpretación y teneindo en cuenta la finalidad de la ley de 1911, había de reconocerse que se destinaba a compensar los rendimientos obtenidos de los industriales y comerciantes en los repartimientos de arbitrios extraordinarios.

PUBLICACIONES DEL MISMO AUTOR

Libro-cuestionario para el grado de Licenciado de Derecho y Ciencias sociales. Un tomo en 4.º de 680 páginas Año de 1902.

Las Cátedras de Gobierno Municipal. Comunicación al 1.º Congreso Español de Gobierno Municipal celebrado en esta Ciudad en el año 1908.

Les Societats de Responsabilitat Limitada en el nostre país. Monografía. Año de 1917.



Precio: UNA peseta