

# Valoraciones en Municipios <sup>(1)</sup>

## LAS NECESIDADES COLECTIVAS

*El fin de todo Municipio es la máxima satisfacción de las necesidades colectivas, con el mínimo sacrificio de las neccsidades individuales.*

Los hombres tienen, en sociedad, dos órdenes generales de necesidades: individuales y colectivas.

Para la satisfacción de las *necesidades individuales* se requiere una *actividad* individual de la persona interesada: producción de bienes o servicios para, con su importe, adquirir y satisfacer dichas necesidades, con productos o servicios obtenidos por otros individuos.

Para la satisfacción de las *necesidades colectivas* (luz, agua, calle, sombra, orden público, etc.), *no se precisa una actividad* directa. Su satisfacción *es directamente pasiva*. Estas necesidades que los individuos satisfacen de modo directamente pasivo han de ser satisfechas por la actividad de la colectividad organizada. Son las necesidades llamadas también sociales.

Cada individuo, para satisfacer sus necesidades individuales (o familiares), dispone de unos ingresos, siempre limitados. De consiguiente, debe limitar sus satisfacciones. Lo que sí puede hacer, y realmente hace consciente o inconscientemente, es ordenar sus necesidades conforme a sus disponibilidades y a un orden de preferencia. Es decir, las selecciona a la vez que las limita en total y para cada necesidad.

---

(1) Lección explicada a los alumnos de 2.º Curso de Urbanismo, del Instituto de Estudios de Administración Local.

Pueden bien, los entes públicos, para satisfacer las necesidades colectivas, deben y sólo pueden operar de forma similar. Mediante la percepción de contribuciones obtienen unos medios, limitados, para satisfacer las necesidades colectivas de la comunidad. La distribución de estos medios limitados, debe acomodarse igualmente a una ordenación y selección, desde las más acuciantes o de primera necesidad municipal, a las de semi-lujo o lujo municipal.

De consiguiente, la selección y la adscripción de un gasto a cada necesidad colectiva seleccionada constituye la política municipal de gastos. El que le cueste a cada Municipio la menor cantidad posible cada gasto y el conjunto, responde al principio lógico, y por ello económico, de la máxima satisfacción de las necesidades con los mínimos medios.

Los medios del Municipio para la satisfacción de las necesidades colectivas provienen de sus ingresos, de sus exacciones. Ahora bien, como los ingresos municipales dependen, en gran parte, de los ingresos de sus vecinos, toda exacción municipal restringe o limita coactivamente las necesidades individuales; de consiguiente, la política municipal de ingresos tiene por límite aquel importe de exacciones solamente necesario o disponible para la satisfacción de las necesidades colectivas. De ahí, que la política municipal de ingresos sea muy distinta para Municipios crecientes en riqueza, de la de los estacionarios o de la de los decadentes.

Y téngase presente que los entes públicos, y particularmente los Municipios, si bien son capaces de desorganizar o de destruir mucha riqueza, no son capaces, más que muy limitada y excepcionalmente, de contribuir a incrementarla.

## LA RENTA

El concepto de riqueza es un concepto vago si no va unido o deducido del de renta. La renta es la magnitud sobre la que se impone, sobre la que se establecen las exacciones o contribuciones. Todo impuesto sobre el capital se puede reducir, con

intervención del tiempo, a un impuesto directa o indirectamente levantado sobre la renta.

La renta, aunque se exprese en dinero, tiene siempre un contenido real. En este sentido íntimo y fundamental, la renta, referida a un período, por ejemplo un año, es la suma de productos o servicios creados económicamente durante dicho período. De la renta total de cada período, una parte se emplea en bienes o servicios de consumo directo; otra parte va a colaborar en el proceso de continuada creación de dichos bienes y servicios, y una tercera es la destinada —si existe progreso— a la ampliación del progreso productivo para que en los ulteriores períodos la renta total aumente.

Aunque no hubiere moneda, cada persona, durante cada período, habría intercambiado los servicios y los productos necesarios a su vida.

Ahora bien, los entes públicos detraen de esta renta una parte para satisfacer las necesidades colectivas.

Toda detracción por contribuciones, mayor que la suficiente para la satisfacción de dichas necesidades colectivas, no sólo disminuirá las necesidades individuales, sino que, al perturbar la ordenada distribución de la renta, a la larga hará disminuir y cegar las fuentes de imposición municipal o de los demás entes públicos.

De consiguiente, si las disponibilidades o las fuentes de ingreso de los Municipios están basadas sobre la renta, *lo que importa no es tanto conocer la valoración de la ciudad, sino la valoración de su renta.*

La renta de un país, de una zona, de un Municipio, es una magnitud que varía con el tiempo. De consiguiente, es de sumo interés unir, al anterior estudio y tan importante como él, el conocimiento o cálculo del ritmo de dicha renta.

Por fin, puesto que la renta se distribuye entre los ciudadanos o vecinos, precisa conocer igualmente la estructura de la distribución de las rentas, puesto que según sea aquélla, así podrá ser la política de la imposición municipal.

Estos cálculos tienen muy distinta dificultad, según sean los Municipios y según sea el origen de la renta. Baste pensar en

## CLASIFICACION GENERAL DE LAS NECESIDADES HUMANAS

INDIVIDUALES						COLECTIVAS (POR MUNICIPIOS)													
ESTRUCTURA	GRADOS DE TENOR DE VIDA (CIVILIZACIÓN)					Total por periodo	ALGUNOS EJEMPLOS (DE LOS 5 GRADOS)	DEL TOTAL:		Total por periodo	GRADO DE LAS NECESIDADES								
	Marginal	1.º	2.º	3.º	4.º			Gasto anual	Cuota anual		Marginal	1.º	2.º	3.º	4.º				
I. SUBSISTENCIA Comida Bebidas Estimulantes Aseo e higiene Sanidad Calor y luz II. VESTIDO Tejidos Sombrero Calzado Adorno y varios III. CASA Vivienda Cocina y mesa Muebles Decoración Varios IV. COMUNICACIONES V. RECREO Y DEPORTES VI. ESPIRITU Religión Cultura VII. IMPUESTOS PERSONALES VIII. SEGUROS Y AHORROS	Subsistencia, vestido y cobijo mínimo vital en cada zona.	Mejora en cantidad y algo en calidad sobre lo marginal.	Mejoras en calidad y nuevos gastos y más variados. Algún ahorro.	Ampliaciones de clases de gastos, con semi-lujos y algún lujo. Seguros varios.	Insignificancias de los gastos de subsistencia y vivienda, frente a los demás lujos. Grandes seguros o ahorro.		I. Mercados. Conducciones de aguas. Fuentes públicas y riegos. Alcantarillado. Servicios sanitarios públicos. Hospitales. Servicios médicos públicos. Lucha contra epidemias. Baños. Limpieza de calles y basuras. Alumbrado público. II. III. Edificios municipales. Policía de la vivienda. Urbanización. IV. Urbanización. Policía del tráfico. Turismo. Puentes. Vías públicas. V. Teatros municipales. Plazas de Toros. Campos deportivos. Parques. Fiestas municipales. VI. Subvenciones religiosas y culturales. Patrimonio artístico. Turismo. Música. Escuelas y otros centros culturales: Bibliotecas, Museos. Arte del urbanismo. Caridad municipal. VII. (Parte de los ingresos municipales). VIII. Orden público. Montepíos y Cajas de Ahorro Municipales. Ferias y exposiciones.												
TOTALES.....																			
	RENTA MEDIA POR INDIVIDUO.....						GASTO POR INDIVIDUO ( = ? A CARGA FISCAL MUNICIPAL).....												



Municipios característicamente productores, agrícolas o industriales; y en Municipios característicamente consumidores, p. e.; Madrid o ciertas pequeñas capitales de provincia. Sombart, clasifica, p. e., a los Municipios en actividades creadoras y en actividades llenadoras (*Städtegründer* y *Städtefüller*).

No obstante vamos a dar una explicación general de cuanto acabamos de exponer, con el fin de que en cada caso particular se pueda plantear lo más adecuado.

#### NOTAS A LA CLASIFICACIÓN (ESTRUCTURA) DE LAS NECESIDADES HUMANAS

##### *La fundamental importancia de la estimación (valoración) de la renta municipal para la política ciudadana*

Cada Municipio prede estimar una renta anual media por individuo.

Cada Ayuntamiento puede estimar su población dividida en alturas de renta y número de individuos respectivo. Los mayores, con cinco alturas o tenores de vida, los grandes (de 100.000 a 250.000 habitantes) con tres; los medianos con dos y los pequeños con una o con dos.

Las contribuciones de todas clases del Estado y del Municipio, que pagan sus habitantes, son un porcentaje de la renta de dicho Municipio.

La parte correspondiente al Estado queda fuera del control municipal. Cada Municipio dispone de su parte, que a su vez es un porcentaje de la renta por individuo.

La renta por individuo es una cantidad fija al año. Si las exacciones públicas aumentan, los individuos forzosamente deberán disminuir sus gastos en alguna, o todas, de las partidas de distribución de su renta.

El aumento de la renta media por individuo, aunque con oscilaciones anuales o de ciertos períodos en alza o en baja, a un cierto plazo largo, tiene un incremento mucho más lento que lo que el vulgo cree: desde fines del siglo pasado hasta la

segunda Guerra mundial, los países prósperos europeos sólo tuvieron un incremento medio anual de renta nacional alrededor de un 3 por 100; pero el aumento de renta por individuo, también en porcentaje, fué sólo la diferencia entre el incremento anual de la población y el incremento medio anual de la renta nacional. Para España, por ejemplo, el Consejo de Economía Nacional ha calculado que el incremento medio de la renta nacional real de 1906 a 1935 (época general de prosperidad) fué del 2 por 100 anual, pero puesto que la población se incrementó en cerca del 1 por 100 anual, el incremento medio de la renta por individuo no llegó al 1 por 100 anual.

Las cifras de renta nacional y por individuo, al ser referidas a la Nación, son conceptos típicos generales y por lo tanto indican que unas zonas han tenido mayores incrementos y otras menores y hasta incrementos negativos. De consiguiente, existen Municipios cuyos aumentos de renta total han sido mayores que el 2 por 100, quizá del 3, 4 ó 5 por 100. Si fueran del 5 por 100 indicarían que su «riqueza» total dobló en 20 años (no hay acumulación o interés compuesto porque los incrementos son cálculos sobre líneas de regresión), lo cual ya indicaría un desarrollo enorme.

Claro está que el incremento de renta por individuo puede ser algo mayor o menor que tales porcentajes medios, pues depende del coeficiente angular de la línea de regresión de la población de cada Municipio.

Con esto indicamos que, si la renta nacional anual total municipal y la por individuo es una cantidad real sensiblemente fija, las posibilidades de exacción del Estado y del Municipio sobre tal renta son mucho más limitadas de lo que se suele suponer; de consiguiente, el problema de política municipal está mucho más en el mejor reparto de la cuota municipal sobre la renta, que en suponer una capacidad contributiva siempre creciente para mejorar o ampliar con gran ritmo los servicios municipales.

De la estructura general de necesidades individuales se deduce que varias de ellas no se pueden satisfacer total o plena-

mente por el individuo aislado; son las necesidades colectivas, cuya satisfacción asumen los entes públicos, mediante la detracción sobre las rentas individuales, de los ingresos necesarios, sea indirectamente, en cuyo caso en el precio de los distintos bienes y servicios que cada individuo paga, va incluida la exacción (obtenida por el Estado durante su proceso productivo); sea directamente por recibo de contribución satisfecho por la familia (indicado en la estructura de las necesidades como concepto propio y distinguible).

*Pero como la renta (o ingresos disponibles) es limitada, se sigue que los entes públicos —en nuestro caso el Municipio— deben establecer una gradación y selección de necesidades colectivas para acomodar a ella los medios disponibles (el porcentaje sobre la renta o carga fiscal total).*

Cuando el Municipio crece en renta y en ingresos ordenados a tal crecimiento, se pueden satisfacer o mejorar necesidades ya satisfechas, o bien otras necesidades de mayor grado (en bienestar), y ello sea, según la clase, por mayor gasto anual directo, sea mediante empréstitos que detraen una parte de la cuota fiscal de años ulteriores. Pero en uno y otro caso, en especial el segundo, la estimación del incremento de renta y de su rentabilidad fiscal ha de ser muy cuerda, teniendo en cuenta que a largo plazo los incrementos de renta, como se ha visto, son mucho más cortos que lo que tan corrientemente se supone.

En Municipios donde el incremento de renta es muy pequeño o negativo, por el contrario, deberá renunciarse a todo aumento de inversiones en necesidades de mayor grado o satisfacer más modestamente las necesidades anteriormente establecidas.

Toda exacción municipal (y en general toda carga fiscal) que sobrepase un límite prudente, reduce por su importe la renta disponible por individuo, obligándole a una reclasificación de los porcentajes y de la calidad de la inversión de su renta. Con ello, el Municipio le ofrece servicios (necesidades colectivas), de mayor grado que su tenor de vida, por ello, además, disminuído. Como la reducción de renta disponible suele empezar por los gastos de grados superiores y éstos en general

son del espíritu o de fabricaciones de lujo o semi-lujo, la demanda correspondiente se reduce y las actividades económicas de mayor o menor plazo, las nuevas posibilidades de exacción a mayor o menor plazo, las nuevas posibilidades de exacción municipal.

• • •

De lo dicho se desprende que la valoración municipal más importante y fundamental es la de la renta municipal, y con ello la cuota fiscal disponible y su ritmo: toda imposición y gasto municipal que sobrepase dichas disponibilidades, conduce no sólo al fracaso municipal, sino que también perturba y reduce aún más las posibilidades de exacción y el bienestar de los individuos.

En especial para los planes urbanísticos, cuanto antecede es fundamental.

#### VALOR-MONEDA Y PRECIO

La moderna teoría económica ha desechado las definiciones del valor de las cosas o bienes económicos. Cassel, desde principios de siglo y en especial desde la aparición de su obra original en alemán en 1918, establece claramente que todo valor sólo tiene existencia cuando lo expresa un precio; de ahí que el problema estriba en conocer las leyes de formación de precios, y que resulten sólo disquisiciones todas las demás concepciones del valor.

Ahora bien, para esclarecer el concepto del valor aproximándolo a esta concepción moderna, sirve la definición del Padre Luis Chalbaud, fundador de la Universidad de Deusto, cuyo concepto es el siguiente:

«Valor, es la estimabilidad social de un bien económico concreto, derivada de su utilidad social.»

Con ello se une la concepción casseliana de valor = precio, y la moderna subjetiva de la utilidad, de la escuela vienesa. De

otra parte, permite obtener una cierta directriz para aquellos valores económicos cuya formación del precio responde a las necesidades y a las estimabilidades colectivas; es decir, en los casos de bienes poseídos por entes públicos.

Ahora bien, todo valor precisa poderse medir. La medida de los valores es la moneda. De otra parte, todo valor precisa expresarse: la expresión del valor es el precio.

Con ello observamos que, en definitiva, sólo hallando un precio es como podemos tener idea del valor de los bienes económicos; con lo cual venimos a confirmar la posición de Cassel.

### VALORES NOMINALES Y REALES

Ahora bien, si la moneda es la medida del valor, toda variación de esta medida repercutirá en su expresión.

¿Podremos decir que el valor ha cambiado?

Con ello observamos que el valor de las cosas puede variar por causas reales o bien por causas monetarias, de expresión, de nombre, nominales. Esta distinción es muy importante porque permite evitar muchas confusiones, inexactitudes y hasta espejismos o conflictos de valoración.

De consiguiente, interesará conocer de qué manera se puede realizar una comparación del valor real de un bien económico, entre dos fechas, en el tiempo.

Para ello precisa adoptar una medida homogénea e invariable.

Dos métodos generales se pueden seguir, con reservas en ambos casos, que sólo más profundos factores de la teoría de moneda-precio pueden esclarecer:

A) Uno de los métodos parte de considerar que el oro es mercancía de valor en general estable y de apreciación universal. De consiguiente, la comparación de dos valores expresados en moneda-oro, nos dará un resultado generalmente aceptable para la comparación de valores reales.

Para ello, sin necesidad de entrar en una explicación de cálculo, nos bastará utilizar la serie de valores oro, por ejemplo, de

la peseta, que calcula y publica la Dirección General de Estadística de España en sus Anuarios (1). Para cada fecha se multiplica el valor-oro de la peseta, tomado como coeficiente, por el valor nominal del inmueble, solar, etc. Los valores resultantes, valores-oro, presentan posibilidad de comparación homogénea y pueden estimarse como muy aproximados a los valores reales (claro está, sobre los nominales con los cuales se haya operado).

Ejemplos:

1) Un edificio valorado en 1.000.000 de pesetas en 1913 y en 2.000.000 de pesetas en 1935. ¿Ha crecido o decrecido en su valor real?

La peseta valía en 1913, 0,9298 pesetas-oro y en 1935, 0,4167 pesetas-oro:

De consiguiente, el edificio valía en 1913	929.800 pesetas-oro.
Y en 1935 ... ..	833.400 pesetas-oro.

---

De consiguiente, en 1935, ha perdido... 96.400 pesetas-oro, de su valor real en 1913.

2) En una zona urbana el tipo medio de alquileres (supuesto bien elaborado y ponderado), era de 200 pesetas en 1913 y en 1935 de 500 pesetas, ¿qué incremento real de alquileres ha habido?

200 pesetas reducidas a pesetas-oro, son 185,96 pesetas-oro.

500 pesetas reducidas a pesetas-oro, son 208,35 pesetas-oro.

De consiguiente, el aumento real del tipo de alquileres es:

$$\frac{208,35-185,96}{185,96} 100 = 12,04 \%$$

3) Un edificio normalmente conservado enclavado en una zona cuyo tipo medio de alquileres ha pasado, desde 1913 a 1935, de 200 a 500 pesetas, valía 1.000.000 de pesetas en 1913. ¿Qué valor tiene en 1935?

---

(1) Véase, por ejemplo, en la pág. 607, la serie de valores-oro de la peseta de 1913 a 1941, en la edición manual del *Anuario estadístico de España*.

De acuerdo con lo anterior, en 1935 valía 2.500.000 pesetas, pero el incremento real de valor no fué del 150 por 100, sino solamente del 12,04 por 100.

B) Para muchos casos pueden utilizarse los índices de precios al por mayor, elaborados y publicados igualmente por la referida Dirección General, en tanto en cuanto convenga por la naturaleza de la comparación o valoración a efectuar.

Esta comparación se reduce igualmente a simples proporciones entre los índices generales de cada respectivo año y los valores a comparar:

Sean los valores a comparar ( $a$ ) y ( $b$ ); y los índices de sus años respectivos (p. e. 1913 y 1935) 100 y 172,3. El problema será saber qué valor, de acuerdo con la elevación de precios, debería tener ( $b$ ); llamémosle ( $b'$ ).

$$\text{En este caso la ecuación será } b' = \frac{172,3 a}{100}$$

Suponiendo que los valores  $a$  y  $b$ , fuesen 500.000 y 1.200.000 pesetas respectivamente,  $b' = 861.500$  pesetas, es decir, el valor que le correspondería de acuerdo con el índice general de precios; de consiguiente, tal mercancía o valor de un stock de mercancías en almacén municipal tiene o está valorado en 338.500 pesetas de más, es decir, el 39,3 por 100 de más.

Otro ejemplo:

El presupuesto para obras públicas de un Ayuntamiento se eleva en 1935 a 5.000.000 de pesetas, representando el 25 por 100 del total Presupuesto de gastos municipal (20 millones). En 1942, el Presupuesto para obras públicas era de 15.000.000 de pesetas y representa el 20 por 100 del Presupuesto municipal de gastos (75 millones).

El aumento real en gastos para obras públicas de 1935 a 1941 ¿cuál es?

En 1935, el índice general de precios al por mayor era de 172,3 y en 1941, de 350. Luego a 5.000.000 en 1935, corresponderían unos 10.157.000 pesetas en 1942. De consiguiente, aunque en el presupuesto municipal las obras públicas hayan descendido en porcentaje, disponen en 1942 de unos 5.000.000 más que los que con arreglo a 1935 gastaban.

Claro está que en este caso, como en muchos, la comparación requiere afinamientos debido a que el índice de precios al por mayor, ni conviene a todas las ciudades por igual, ni sirve plenamente, debido a su estructura interna y a su acomodación a las estructuras de los gastos por materiales de obras públicas y por los demás conceptos del Presupuesto municipal.

De ahí que para cada caso se precisa el máximo cuidado tecnológico, porque, de una parte, los índices de precios sólo expresan aproximadamente el nivel de precios; y de otra, la mercancía o grupos de mercancías valoradas, pueden tener causas específicas de variación de precios.

De similar forma se utilizan los índices de precios del coste de la vida, elaborados para las capitales españolas, utilizables, por ejemplo, para valoraciones reales en casos de artículos alimenticios consumidos por hospitales, casas de beneficencia, etc. Tales índices se utilizan igualmente (aunque siempre sujetos a interpretaciones técnico-económicas), para el cálculo de los salarios reales.

Sea un salario de ocho pesetas en 1939 y el salario para igual faena, de diez pesetas en 1941. ¿Cuál era el salario real en 1941, comparado con el de 1939?

Utilicemos los índices generales, ponderados, de dicha Dirección General: el de 1939 (segundo semestre), era de 153,6, y el de 1941 de 231,5; de consiguiente, el poder de compra de ocho pesetas en 1939, correspondería a  $\frac{8 \times 231,5}{153,6} = 12,05$  pesetas.

Por lo tanto, el salario de diez pesetas indica que tiene un poder de compra 17 por 100 inferior al que le corresponde.

De todo lo dicho, expuesto en forma sencilla, se deduce que no pueden establecerse comparaciones simplemente entre valores nominales sin correr el riesgo, en muchos casos, de velar los reales movimientos o incrementos de valor de los bienes económicos.

Estos cálculos de valores reales tienen suma importancia al tratarse de estimar proporciones entre varias combinaciones, inventarios o presupuestos, referidos a otros base de épocas anteriores, tanto más en épocas como la presente, de elevación

general de precios, precisamente porque durante estos períodos cambia la estructura de precios tendiendo a lograr un nuevo equilibrio. Con ello se puede observar qué valores nominales están en debida proporción al nivel general, y de cuáles es presumible esperar un alza o una baja ulterior.

ROMÁN PERPIÑÁ

*(Continuará.)*