

Las llamadas «Contribuciones especiales»

Ha visto la luz pública recientemente un libro muy documentado e interesante del Profesor Bilac Pinto, de la Universidad de Minas Geraea y de la Universidad de Brasil, dedicado especialmente a ilustrar esta materia, con ocasión de la Ley sometida a la Comisión de Hacienda de la Cámara de los Diputados en 25 de abril de 1947 y en méritos de lo dispuesto en la Constitución federal del Brasil, cuyo art. 124 previene que demostrada la valorización de un inmueble advenida por motivo de obras públicas, queda facultada la Administración que las hubiere llevado a cabo para exigir a los beneficiados el pago de la *contribuição de melhoria*.

El primer efecto que la lectura de este libro produce en el ánimo de un español es el de pesadumbre por el desconocimiento en que, por lo general, se encuentra España de la intensidad científica desenvuelta allende los mares por países que son de nuestra raza o muy afines a ella, como es el Brasil. Cuesta enorme trabajo, no siempre coronado por éxito lisongero, estar al tanto de la actividad desplegada acerca del particular, y concretamente en punto a la Ciencia de la Hacienda, incluso en países entrañablemente vecinos como el propio Portugal. Conseguir, hace muy pocos años, una bibliografía estimable aunque incipiente, se logró a través de desvelos e importunidades, cual si en un Estado regido por quien se distinguió precisamente en sus labores académicas dentro del campo de la finanza científica no pudiera campear ya una pléyade de nombres que fuese digna sucesora de los que a mediados del siglo XIX demostra-

ban hallarse muy en contacto con lo que entonces constituía culminación de la teoría por aquellos tiempos recibida en Europa y aún en Norteamérica. Ya por esta razón ha de juzgarse motivo de verdadera satisfacción el conocimiento de las dos aportaciones del Profesor Bilac Pinto al problema de las Contribuciones especiales, contenidas en su obra fundamental *Contribuição de melhoria* y su informe ante la Comisión de Hacienda antedicha reimpresso en la «Revista Forense», vol. 113, páginas 257 a 269.

Pero además, estas dos aportaciones son de gran valor, por su orientación teórica y por el allegamiento de antecedentes históricos que el autor lleva a efecto.

Desde el primer punto de vista, ya es muy relevante ello; recuerda uno ciertas inconsistencias doctrinales de que fué típico ejemplo el Profesor Kleinwächter en su *Lehrbuch* publicado el año 1922 en Leipzig al no dar cabida a las Contribuciones especiales entre las tasas y derechos y los impuestos, reconociéndoles la nota típica de exacciones, antes bien incluyéndolas entre los ingresos de Derecho privado y no entre los de Derecho público: quizá por esta y análogas deficiencias, mientras obtenía rápida y esmerada traducción por G. Franco el libro del propio profesor de Czernowitz (Barcelona, Gustavo Gili, editor) en 1925, sobre Economía Política, el de Hacienda quedó sin verter a nuestro idioma y en tal situación persiste, con más razón ahora en que nuevas aportaciones de España y del extranjero le han relegado a una condición de arcaísmo que le hace innecesario para el público hispano.

No desconoce Bilac Pinto la existencia de antecedentes históricos más o menos precisos relativos a lo que hoy conceptuamos constituir contribuciones especiales, y entre ellos destaca el problemático de 1250, apuntado por Cannan, y una Real Cédula de nuestro Felipe II dada el año 1562 por la que disponía que los Virreyes y Gobernadores llamasen a costear las obras públicas a quienes de ellas lograsen beneficio, incluso limitando el coste de la aportación privada en relación con el de la obra total; así como la Ley de 6 de julio de 1596 del vetusto Derecho portugués y su regulación de las *fintas* como contri-

bución destinada a construcción o reparación de murallas, puentes y calzadas: algunos de ellos rememoran ciertamente exacciones del Derecho fiscal de los Fueros municipales peninsulares. Pero estima que de la identidad del aspecto exterior del fenómeno no cabe inferir una identidad de institución, puesto que si el referido fenómeno es idéntico, y aun a veces coincidiera su principio informativo, en otros casos no se da semejante igualdad y por ello la institución es incuestionablemente nueva.

Para Bilac Pinto, que en este punto sigue el parecer de Bastable, se trata de una institución financiera creada por los norteamericanos, a través de un curioso proceso histórico en que el principio incumbe privativamente a los propietarios de inmuebles colindantes la iniciativa de obras de mejora, mas después, advertido que con ello no siempre se atendía acuciosamente a lo que demandaba el interés general, fué insinuándose la tendencia legislativa a otorgar semejante facultad de propuesta y decisión a las Corporaciones municipales, y de tal suerte que a los antaño conceptuados como iniciadores ya no se les reconoció más tarde su atribución de interponer su veto en caso de disconformidad. No se entretiene en seguir la historia del desenvolvimiento de la institución en los Estados Unidos, minuciosamente estudiada por Víctor Rosewater en que destaca la fecha de septiembre de 1691 y se fija sobre todo en el año 1912 y la Conferencia Nacional de Urbanismo ante la cual había presentado Nelson P. Lewis su estudio titulado *Paying the bills for City Planing* que giraba sobre la idea del beneficio local a que debía acompasarse un tributo también local; más adelante se distinguirán las dos categorías de contribuciones en que los módulos de aportación se refieran al coste o al beneficio, a su vez motivadores de evaluaciones por uno u otro concepto y en que el mencionado beneficio podrá contemplarse en esferas cada vez más amplias según que alcance a las localidades, a zonas determinadas o a la generalidad.

Examinados los *special assessments* norteamericanos, se fija Bilac Pinto en las *betterment taxes* inglesas y en la obra doctrinal de Blunden, Seligman, Losewaer y Cannan, y hace notar esa

característica posición británica que a la par del *betterment* —mejoramiento— hace también pensar en el *worsement*, que pudiéramos traducir por *empeoramiento* o *desmerecimiento*, y donde se procuraba fijar los términos de la indemnización debida por el Estado al particular cuando la obra pública acarree una *desvalorización de la propiedad*.

También examina Bilac Pinto los antecedentes históricos y doctrinales franceses, remontándose, en cuanto a los primeros, a la época de Colbert, y respecto de los segundos, a la exposición de motivos dirigida el año 1807 al Poder legislativo en que se preguntaba a cuenta de qué el Tesoro Público podía ser llamado a efectuar un gasto cuyo inmediato provecho redundaba en favor de determinadas personas y causaba respecto de determinadas propiedades un aumento de valor. Más adelante, ya en el siglo xx, concretamente en 1917, la tesis de Jeanerrey se apoya en otra doctrina, la del enriquecimiento indebido, al razonar que la entonces existente Ley de 1841 no ponía en manos de las Corporaciones medios eficaces para que los propietarios de predios ribereños enriquecidos por una obra pública aportasen al Erario una parte siquiera de tal enriquecimiento: gracias a esa campaña pudo llegarse a dictar la Ley de 6 de noviembre de 1913 por cuyos cauces han transcurrido los Decretos-Leyes de 8 de agosto de 1935 y 2 de mayo de 1936, pero sin que en otro orden de ideas, ciertamente distinto pero afín del anterior, hayan llegado a granar intentos como los insinuados en los proyectos de Klotz en 1920 y de Clementel en 1925 sobre imposición general de lo que con frase muy gráfica vienen los británicos denominando *unearned increment*, cosa distinta de esta contribución.

Respecto de Italia, el primer nombre que aparece es el de Roncali, acaso por efecto de las leyes inglesas precisamente dictadas bajo la inspiración de los móviles latentes en el *Tower Bridge Act* de 1895, donde campeaban juntamente, en un alarde del *fair play*-inglés, a un tiempo la idea de mejora y de perjuicio —*worsement*— antes aludidas. Luigi Nina estudia el asunto incluso en sus antecedentes históricos que quiere hallar ya en la *tassa per le ruine* del siglo xv percibida de aquellos a

quienes beneficiaran las obras de demolición — ¡cuántos monumentos artísticos se salvaran si ello se hubiese aplicado en otros países! — y en la mucho más moderna Ley de 25 de junio de 1865 que permitía descontar del valor de expropiación el provecho especial e inmediato surgido por efecto de las reformas a que sirviera de medio aquella expropiación. Menciona las tesis de Graziani, de Ricca Salerno y de Pascual Jannacone, así como la de Fasolis especialmente cuidadoso de diferenciar las aportaciones fundadas en provecho coyuntural individual de las fundadas en el aumento de valor de los bienes: incluso toca un punto bastante difícil al discrepar de Santi Romano para quien ha de entenderse por contribución en sentido estricto — el de las especiales — a los tributos recaudados por consorcios administrativos obligatorios, tales como los hidráulicos, de repoblación y de bonificaciones; hace notar, además, que no es idéntico el concepto de impuesto en regímenes al estilo de los que imperaban en Italia y los de otros países.

Aquí termina el examen internacional comparativo, que permite al autor ocuparse ya de los antecedentes doctrinales e históricos del Brasil. Así hace mérito del principio de beneficio en las Leyes de expropiación, acaso trasunto de ideas latentes en las leyes francesa e italiana sobre deducción de la valorización causada, y del comentario de Solidonio Leite; se ocupa de las *taxas de melhoramento* estudiadas por Wáshington Azevedo, y por último, de las imposiciones para pavimentación de vías públicas, autorizadas a costa de los propietarios colindantes por un Decreto de 6 de julio de 1905 en torno al cual se suscitó ardiente polémica sobre la constitucionalidad del precepto: los nombres de sus adversarios Azevedo Marques y Gama Cerqueira se contraponen a los que en favor de la nueva orientación militaban, en que sobresalieron Villaboim y Hermes Lima, este último autor de la sagaz réplica según la cual era en la desigualdad evidente de estas exacciones donde radicaba su inatenable justicia.

¿Pero cuál puede ser el principio doctrinal subyacente en la construcción de un sistema tributario que dé cabida a esas creaciones fiscales? Al examinar Bilac Pinto las tres etapas de la

elaboración constitucional brasileña, especifica las tres expresiones cuya formulación se hace con las palabras «unearned increment», «excess condemnation» y «special assessment».

El concepto de «unearned increment», es decir, de incremento no ganado, no merecido —como dirían los tudescos, «unverdiente Wertzuwachs»— representa, dice Bilac Pinto, la imposición por todo aumento de valor de la propiedad no motivado por el trabajo o por el capital de su titular. La «excess condemnation» que G. H. Blunden designa con la palabra *recoupment* (literalmente retazo, recorte, descuento) puede considerarse como expropiación marginal y significa el sistema de financiación de obras públicas mediante expropiación de área superior a las necesidades del servicio público abarcando toda la zona que se valorizará mediante la obra a fines de ulterior reventa con lucro, y dedicando esas diferencias de estimación a cubrir las expensas de ello. Y, finalmente, el «special assessment» fué la denominación clásica norteamericana del impuesto incorporado al Derecho fiscal brasileño con el nombre de contribución de mejora —*contribuição de melhoria*—. La idea de la valorización inmerecida presidía el anteproyecto de la Comisión de Constitución de Itamaraty; el principio de expropiación en exceso informaba la enmienda, que no prosperó, aunque en determinadas ocasiones tendría su aplicación —y de hecho bien frecuente es el caso de expropiaciones o proporción mayor que lo estrictamente requerido para el servicio u obra, granjeando la Corporación pública el sobreprecio de lo innecesario vendido ulteriormente—. Por fin, la idea de «special assessment» no era en realidad sino la del «betterment» por cuanto la especial evaluación ya incluía la noción de partículas, beneficio recayente en provecho de ciertas propiedades.

* * *

Cuanto hasta ahora va dicho tiene un indudable interés, pero no da aquí por terminada su labor el eminente Profesor brasileño: adéntrase en el examen más doctrinal del tema y comienza exponiendo la diferencia esencial entre las contribuciones es-

peciales y los demás recursos de entidades públicas. Da desde luego como desechada la extraña tesis de quien no ve en aquéllas una figura de Derecho público, pero tampoco admite la confusión que al parecer pueda existir entre la tasa y la contribución especial conforme a las tesis de Piehn, Campos y Pontes de Miranda, porque, según apuntaba Selighan, la contribución especial se da en razón a mejoras locales mientras la tasa puede recaer respecto de cualquier servicio; y además, la carga de la primera incide sobre el individuo en sí y la de una contribución especial es sobrellevada, ciertamente por un individuo, pero en tanto forma parte de una clase: otro aspecto distintivo señala, siguiendo a Hauriou, que es el de ir enlazada la contribución especial con una obra pública, mas no parece deba admitirse esa nota porque bien se dan casos de servicios de interés público motivadores de contribuciones especiales: nuestro Derecho municipal, a partir de las innovaciones que se iniciaron hacia 1917 y cristalizaron en 1924 pasando a la Ley de 1945, nos presentan los casos de contribuciones especiales sobre instituciones que no podrían en rigor estimarse obras públicas, y que tampoco dicen relación a propiedad privada: instituciones de seguro social, servicios de extinción de incendios: por estas causas el Profesor Lampe rechaza semejantes criterios de caracterización.

Pero tampoco es la contribución especial un *impuesto especial*, como parece opinar Santi Romano, atendida la calidad en que viene sometido a la carga —su pertenencia a una clase, como acabamos de indicar—, ni sería posible discernir en este caso un beneficio individual derivado de la institución sufragada mediante aquel recurso. Menos aún cabe identificar la contribución especial con un impuesto en general: se trata de una creación tributaria que de suyo forma categoría separada y bien deslindada.

Ahora bien, hay un extremo en que parece menos especificado el sentir del Profesor brasileiro: da a entender que las ventajas resultantes de lo sufragado mediante contribuciones especiales se reflejan en la propiedad inmueble mediante su valorización. Ciertamente que en muchos casos acontece así, mas no es

menos cierto que ello no constituye regla general ni excluyente: ya el art. 9 de la Ley prusiana de exacciones municipales fecha 14 de julio de 1893 autorizaba la implantación de este linaje de exacciones a costa de propietarios *e industriales* especialmente beneficiados por la iniciativa de la Corporación local; y semejante criterio vino ya recibido en nuestro Estatuto municipal que, si autorizaba la percepción de tasas en su art. 368, g), y en el art. 332 piensa en las propiedades inmuebles, no olvidaba en sus arts. 345 y otros las contribuciones por razón de explotaciones industriales y comerciales, encontrándose en el artículo 354, apartados h) y l) ejemplos no relativos fundamentalmente a fincas: idéntico sesgo se insinúa en la Base 23 de la Ley de 17 de julio de 1945.

Muy interesante es la serie de indicaciones que, al tratar de las contribuciones especiales en su aspecto económico, aporta el Profesor Bilac Pinto; tal ha venido a ser la importancia de esas contribuciones especiales que una estadística de 1929 revelaba como de más de 3.000 millones de dólares obtenidos por los Municipios de Estados Unidos, sólo las Contribuciones especiales representaban por encima de 228 millones de dólares, o sea, casi la décima parte. (Según las estadísticas resumidas correspondientes al año 1945, a la cifra absoluta de 1.990 millones de pesetas correspondía en los Municipios españoles la de 21 millones, o sea, el 11 por 100.) Pero la dinámica de esta figura fiscal ofrece aún más curioso aspecto en que Bilac Pinto hace reparar: el uso de este recurso es más propio de los Municipios en formación o desarrollo, y sus alícuotas son más altas en las ciudades menores que en las mayores; además, tiende a decrecer en importancia global relativa y absoluta, confirmándose así su nota de transitoriedad.

Esbozada queda la significación de la Contribución especial: mas aún examina el mencionado Profesor otros aspectos de singular transcendencia. ¿Cuál es el fundamento jurídico de esta institución? No ciertamente el poder penal del Estado o de las entidades públicas porque no se trata de corregir desmanes o infracciones; no tampoco el poder de policía que nos habla de un finalismo concreto de orden administrativo; ni cabe

aludir al llamado poder derivado del dominio eminente cuyo campo explicativo más bien afecta a la facultad de expropiación. Es, dice Bilac Pinto, siguiendo el común sentir que ya exponía Dillon, la potestad tributaria. Pero ésta muestra un matiz social de indudable relieve, no porque se trate de igualar fortunas, sino porque al responder al fenómeno de concentración urbana, uno de los fuertemente característicos de los tiempos actuales, que a su vez de tal manera influyen en el fomento de lo cultural, si algo da a los Municipios medios para facilitar el progreso de los núcleos urbanos, es precisamente el mecanismo de la contribución especial tan apta para la creación de medios económicos con que atender al transporte y dilatación de las áreas habitables. Claro que el cumplir esa misión reclama una intensificación de la capacidad administrativa, sin la cual el sistema no es capaz de rendir los ingresos y la labor esperados.

PÍO BALLESTEROS

Magistrado del Tribunal Supremo