

# La Hacienda municipal en el régimen especial del Ayuntamiento de Barcelona

por

**JESUS ARANDA NAVARRO**

Viceinterventor del Ayuntamiento de Madrid

El texto articulado de la Ley, por la que se establece el régimen especial para el Municipio de Barcelona, aprobado por Decreto de 23 de mayo último, y promulgado en virtud de la autorización concedida por el artículo 94 de la vigente Ley de Régimen local (que reformó en este punto la de 7 de noviembre de 1957 al adicionar un párrafo al artículo 94 de la anterior, por el que se faculta al Gobierno, a propuesta del Ministerio de la Gobernación, para aprobar con carácter de Ley, un régimen especial orgánico y económico para Madrid y Barcelona, así como para otras ciudades cuyo número de habitantes e importancia de sus problemas lo aconsejen), contiene, en su título tercero, las disposiciones relativas a la Hacienda municipal.

Se divide este título en tres capítulos, comprendiendo los artículos 59 al 84, ambos inclusive, del mencionado texto legal.

En este aspecto de la Hacienda municipal, es indudable que el nuevo régimen especial tiene todas las características de una Carta económica.

En una interesante y documentada conferencia, pronunciada por D. Gabriel del Valle (Inspector de Servicios del Ministerio de Hacienda y Profesor del Instituto de Estudios de Administración Local), afirma que el régimen de Carta económica ha de cumplir fundamentalmente dos finalidades: ante todo, acomodar

los gastos a los recursos presupuestarios ; después, ha de procurar ordenar adecuadamente el sistema fiscal propio, esto es, distinto al normal previsto para todos los Municipios.

La primera finalidad es, en efecto, la idea fundamental y matriz ; no representa, en principio, ni recaudar más, ni recaudar diferente, ni el temido régimen de concesión o privilegio. Representa el acomodar los gastos que se fijan para una Corporación, y para aquellas atenciones a cubrir, en el Municipio, los ingresos presupuestarios precisos.

No ha de limitarse a esto el régimen de Carta, sino a la adecuada ordenación del sistema fiscal propio, en sí mismo considerado, y teniendo en cuenta también el sistema fiscal «total» de la Nación (el del Estado, el de las Provincias y el de los Municipios).

La Carta ha de afectar, incuestionablemente, a un territorio, sobre el cual ejerce su jurisdicción la Corporación municipal, así como sobre las personas y sobre los bienes que en dicha circunscripción territorial forman la base social del Municipio.

Ahora bien, cuando el Municipio precisa un especial régimen económico, es porque su vida desborda su término, extendiéndose sobre el de los colindantes, y crea en ellos una gran esfera de influencia, por lo que hay que deducir, lógicamente, que el régimen económico referido tendrá que afectar en cierto modo a los Municipios limítrofes, puesto que en el orden económico la actividad vital no se limita exclusivamente al propio territorio jurisdiccional de la Corporación.

En el texto legal que vamos a comentar brevemente, veremos cómo se cumplen estos que podríamos llamar postulados.

Un solo párrafo dedica en su Preámbulo el Decreto de 23 de mayo de 1960, a exponer los motivos de las reformas que en materia de Hacienda municipal contiene el régimen especial económico establecido para la ciudad de Barcelona.

En breves, pero expresivas frases, señala los defectos observados en la regulación de la Hacienda del Municipio barcelonés, regida hasta la nueva ordenación por los preceptos de carácter general aplicables a todos los Ayuntamientos. Estos defectos eran, fundamentalmente, tres : la insuficiencia de medios ; una excesiva

reiteración de la imposición, acompañada de una transformación, en ocasiones improcedente, de tasas en verdaderos arbitrios; y, por último, la exoneración más o menos acentuada de una parte de la población respecto a la carga fiscal, que parecían exigir ciertas manifestaciones de riqueza, con lo que resultaba lesionada la justicia distributiva.

La nueva Ley, tiende, como en el Preámbulo se expresa, a la supresión de tales anomalías y, de modo especial, a lograr la debida proporcionalidad fiscal, medio en el que se basa, casi enteramente, el necesario incremento de los recursos para que el Municipio pueda cumplir sus fines.

Breves, también, serán los comentarios que esta última parte de la Exposición de motivos del Decreto nos sugiera, puesto que las razones son tan claras y evidentes que no necesitan ser explicadas. Basta, para comprenderlas, con su simple y sucinta exposición.

Si la insuficiencia de medios es ya patente, por lo general, en nuestras Haciendas municipales, se aprécia de modo harto más notorio en los Municipios de Madrid y Barcelona, que tan arduos problemas y tan importantes necesidades, de muy diverso tipo, tienen planteados y por resolver y atender.

Los documentados y laboriosos estudios que en esta materia se han llevado a cabo, como trabajo preparatorio para la reforma legislativa en cuestión, justifican sobradamente la razón que por el legislador se invoca.

En los casos de Madrid y Barcelona, el progresivo y constante incremento en la extensión, importancia y coste de los servicios municipales (incluido el de transportes, de tan vital importancia en lo político, en lo social y en lo económico); el aumento de las cifras totales de los presupuestos municipales, sólo en parte compensados con el mayor rendimiento obtenido en los ingresos—en bastantes casos, sin modificación de tarifas—, y otra serie de problemas con los anteriores relacionados, han sido motivo de grave preocupación para los Ayuntamientos de las dos más importantes capitales españolas.

En cuanto a la excesiva reiteración impositiva, que en muchos casos implicaba una transformación improcedente, de tasas en

verdaderos arbitrios, basta para apreciarla un rápido examen de la legislación general hoy en vigor, y de la regulación particular contenida en las Ordenanzas de exacciones del Ayuntamiento de Barcelona, de modo especial en aquéllas que gravan la propiedad inmobiliaria, así como las actividades sociales, comerciales e industriales. Vemos también que al amparo del artículo 442 de la Ley de Régimen local, algunos de los derechos y tasas autorizados pasaron a convertirse en verdaderos arbitrios. El origen y causa de estos hechos anómalos los encontramos en la insuficiencia de los ingresos, que no hacía posible prescindir de conceptos impositivos autorizados por la Ley, aún cuando su exacción y cobranza resultara hartamente costosa, ni tampoco permitía el rígido formalismo fiscal la simplificación de liquidaciones, así como tener presente el coste real de los servicios para determinar las tarifas de las respectivas tasas.

El régimen previsto por la Ley de 17 de noviembre de 1957, y aprobado por el Decreto de 23 de mayo pasado, consecuente con el principio de que antes hacíamos mención, extenderá su acción a toda la esfera de influencia de Barcelona, persiguiendo un reparto proporcional de los ingresos y de los gastos, lo que significa la más adecuada distribución con los Municipios limítrofes de los mayores ingresos que puedan obtenerse por la implantación del nuevo sistema fiscal propio, para que de esta forma se facilite la integración de la vida ciudadana en un sector mucho más amplio. La nueva Ley declara de aplicación sus preceptos a los Municipios de la jurisdicción de la Comisión de Urbanismo y de Servicios comunes de Barcelona, y a los limítrofes que se incorporen a la misma.

Por último, es también evidente que una parte de la población quedaba, con las disposiciones hasta hoy en vigor, más o menos exonerada de la carga fiscal que ciertas manifestaciones de riqueza exigen, y así, de los datos que conocemos, resulta que algo más de un 44 por 100 de los ingresos del presupuesto municipal de Barcelona procede de la imposición sobre el consumo, mientras que los gravámenes sobre la industria tan sólo alcanzan al 19,25 por 100 (datos referidos a 1959).

El recargo municipal sobre el arbitrio provincial que grava el

productos neto de las explotaciones industriales y comerciales de Sociedades y Compañías, establecido desde la reforma de Haciendas locales de 3 de diciembre de 1953, implica una participación de las grandes empresas en las cargas del Municipio, pero la proporción es mucho más reducida que la de los modestos industriales y comerciantes sujetos a la contribución industrial, de comercio y profesiones, al paso que la proporción en que dichas grandes empresas se benefician de los servicios municipales es, precisamente, inversa con respecto a aquellos otros contribuyentes.

En nuestro estudio vamos a seguir el orden en que se agrupan las disposiciones del título tercero de la Ley que nos ocupa.

#### DE LOS INGRESOS MUNICIPALES

Bajo la rúbrica que dejamos consignada, el capítulo I está subdividido en cuatro secciones, que se titulan «Disposiciones generales», «De los derechos y tasas», «De las contribuciones especiales» y «De la imposición municipal».

En la disposición transitoria tercera de la Ley especial se expresa que el desarrollo reglamentario de las normas del título tercero se realizará por una Comisión integrada por representantes de los Ministerios de la Gobernación y de Hacienda y del Ayuntamiento de Barcelona, y será sometida a la aprobación del Ministerio de Hacienda.

La cuarta de dichas disposiciones, declara que por el Ministerio de la Gobernación se publicará, antes del 31 de marzo próximo, la oportuna Tabla de vigencias, con indicación de los preceptos que quedan afectados por las normas contenidas en la nueva Ley.

Desde luego, en lo no dispuesto con carácter especial rigen los preceptos especiales de la Ley de Régimen local comunes a los demás Municipios, en materia de Hacienda.

Así, los cuatro grupos en que el título primero, del Libro IV de la Ley de 24 de junio de 1955, divide los ingresos municipales (productos del patrimonio; rendimiento de los servicios y

explotaciones ; subvenciones, auxilios y donativos, y exacciones) ; las normas de carácter general contenidas en el título tercero del mismo Libro, sobre presupuestos ordinarios, extraordinarios y especiales ; gastos y su ordenación ; ordenación de pagos, formalización y realización de éstos ; imposición y ordenación de exacciones ; recaudación, inspección de rentas y exacciones, defraudación y penalidad ; depósito de fondos ; intervención de la gestión económica ; crédito local ; contabilidad y rendición de cuentas ; y prescripción, son materias en las que continuarán de aplicación las normas de la Ley común en cuanto no resulten afectadas por las del nuevo régimen especial, una vez publicada la Tabla de vigencias y la relación de los preceptos afectados por las nuevas disposiciones.

El artículo primero del nuevo texto legal, dispone que será de aplicación con carácter supletorio la legislación de Régimen local, en cuanto no contradiga los preceptos de la primera.

El artículo 59 contiene las bases a las que se ajustará el nuevo sistema de imposición municipal. Se hace en su apartado *a*) la declaración de que los tributos se coordinarán con los que constituyen el sistema fiscal del Estado.

El Sr. del Valle Alonso, en la conferencia a que aludimos, ya señala como una de las características del nuevo régimen fiscal de Barcelona la coordinación completa entre las esferas estatal y local, para que puedan ser más fácil y eficazmente conseguidos los rendimientos de ambas imposiciones.

El artículo 99 de la vigente Ley de Régimen local, dispone que las Cartas municipales no podrán : *a*) perjudicar los intereses tributarios del Estado o de la Provincia ; *b*) mermar la solvencia del Municipio en perjuicio de sus acreedores ; *c*) menoscabar los derechos otorgados al vecindario, y *d*) reducir las garantías de los funcionarios municipales. Tiene sus precedentes en los artículos 57 del Reglamento de organización y funcionamiento de los Ayuntamientos de 9 de julio de 1924, en los 55, 56 y 57 del de Hacienda municipal de 23 de agosto del propio año, y en el Real Decreto de 3 de noviembre de 1928. El texto de este artículo es idéntico al del 2.º del Decreto de 18 de diciembre de 1953, que desarrolló la Ley de Bases de 3 de los referidos mes y año.

El mismo apartado *a*) del artículo 59 dispone que será de especial aplicación lo preceptuado en la Ley de 26 de diciembre de 1957 sobre convenios económicos entre las Corporaciones locales y el Ministerio de Hacienda, de conformidad con el de la Gobernación.

Una interesante novedad supone la declaración del apartado *b*) sobre que la imposición ha de configurarse de forma que los tributos recaigan sobre la riqueza situada o sobre las actividades que se desarrollen en el término municipal de Barcelona, de suerte que se evite su traslación hacia las que se encuentren o tengan lugar en el territorio de otros Municipios.

El artículo 118 del Reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las Corporaciones locales de 17 de mayo de 1952, autoriza a que las Cartas municipales económicas puedan alterar el orden de prelación de las exacciones y el de la imposición municipal. Idéntica autorización se contiene en el apartado *c*) del artículo 59 de la Ley de Régimen especial de Barcelona.

La disposición del apartado *d*) es una prudente y acertada medida para que entre el régimen fiscal del Municipio de Barcelona y el de los otros comprendidos en el artículo 30 de la Ley, exista la debida paridad, cumpliéndose así el principio enunciado al ocuparnos de la Exposición de motivos de esta Ley.

Persigue como finalidad el número 2.º del repetido artículo 59, la máxima economía administrativa en los sistemas de exacción de los ingresos municipales, una más justa distribución de las cargas fiscales y asimismo la reducción de la presión tributaria indirecta, evitando en lo posible la existencia de servicios paralelos estatales y locales. Autoriza también a que las bases imponibles puedan determinarse en la forma prevista por el artículo 39 de la ya citada Ley de 26 de diciembre de 1957, esto es, mediante el sistema de convenios o de agrupaciones de contribuyentes.

El artículo 60 declara exentos de imposición por arbitrios y tasas las patatas, huevos, leche y verduras. Implica esta desgravación una interesante novedad que refleja el criterio de justicia social, ya expresado en discursos y declaraciones del Excmo. se-

ñor Ministro de la Gobernación. Se persigue con esta exención, beneficiar a las clases económicamente débiles.

Desde los primeros intentos de supresión del antiguo impuesto de consumos, ya fue ésta una preocupación de los Gobiernos de la Monarquía, siquiera las circunstancias no hayan permitido la total exención de los artículos de primera necesidad hasta ahora, ya que, por ejemplo, los mencionados en el artículo 60 no están gravados con impuestos sobre el consumo, pero sí con derechos y tasas por reconocimientos sanitarios de alimentos, así como de modo todavía más indirecto por los que recaen sobre la venta en puestos de la vía pública y terrenos del común, y otros análogos. La desgravación concedida para el término municipal de Barcelona, que es de suponer se extienda en día próximo a todos los Municipios españoles, no puede ser más clara y terminante.

#### DE LOS DERECHOS Y TASAS

Muy interesantes novedades contiene la sección de este capítulo I, que se ocupa de las exacciones citadas en el epígrafe.

Por lo que se refiere a los devengados por reconocimiento sanitario, declara el artículo 62 que podrán exigirse en forma análoga a la prevista en el artículo 73 de la misma Ley para los arbitrios sobre bebidas espirituosas y alcoholes y sobre carnes, volatería y caza menor, pescados y mariscos, todos los cuales se exigirán con arreglo a tarifas *ad valorem* que aprobará el Ministerio de Hacienda, previo informe del de la Gobernación. Es de señalar la autorización para transformar en arbitrio de equivalente cuantía los actuales derechos y tasas por reconocimiento sanitario. En realidad, y desde que en la reforma de la Ley de Régimen local, se suprimió el precepto que obligaba a limitar el rendimiento de los derechos y tasas por prestación de servicios al importe del coste real de estos últimos, los que se perciben por reconocimiento sanitario de alimentos no son tales derechos y tasas, sino verdaderos arbitrios sobre el consumo. La nueva figura fiscal tiene así una muy loable sinceridad.

Como consecuencia del establecimiento del nuevo arbitrio au-



torizado por el artículo 75, sobre la radicación en la ciudad de empresas industriales y comerciales, en el apartado 3.º del artículo 62, se dispone que el Ayuntamiento deje de aplicar las tasas por inspección y reconocimiento sanitario de establecimientos comerciales e industriales y la de «disfrute de la vía pública» en los supuestos del párrafo último de dicho precepto. Es lógico y estrictamente justo, tanto por lo que a la primera de dichas tasas se refiere, como por lo que respecta a las diversas agrupadas bajo la común rúbrica de «disfrute de la vía pública», que regula la Ordenanza fiscal número 1 del Ayuntamiento barcelonés.

Crea el artículo 73 una tasa por estacionamiento de vehículos de cualquier clase o categoría, sean o no de tracción mecánica, que comprenderá también el aparcamiento y parada en vías públicas.

El Ayuntamiento de Barcelona ya tenía una autorización, desde 1924, para exigir un impuesto sobre la gasolina, que posteriormente se transformó en un recargo. Al desaparecer la Patente nacional de circulación, se suprimió este recargo, por lo que hay que suponer que la nueva tasa implique una compensación, cuyo alcance se fijará en las normas que se dicten para desarrollo de la Ley.

El artículo 444 de la Ley de Régimen local, en su epígrafe 19, autoriza la exacción de derechos y tasas por parada y situado en la vía pública de carruajes de alquiler o para el servicio de casinos y círculos de recreo. Por este concepto no pueden gravarse los de motor, según recordó la Circular de 10 de junio de 1930, prohibición que se contiene en el número 24 del mismo artículo y en el 498 de la Ley referida. Ahora se autoriza al Ayuntamiento de Barcelona para crear la nueva exacción, comprendiéndose a los vehículos de tracción mecánica y se incluye en la tasa por estacionamiento (lo que el artículo 374, epígrafe R del Estatuto, y el precepto correlativo de la Ley de Régimen local denominan «situado»), también el aparcamiento y parada en vías públicas. El gravamen se regulará en atención a la categoría de la calle y a las condiciones y destino del vehículo, y podrá concertarse por periodos fijos.

En cuanto a los derechos y tasas por aprovechamientos espe-

ciales constituídos en el suelo, subsuelo o vuelo de la vía pública, en favor de las empresas explotadoras de servicios, y sin perjuicio de lo que dispone el artículo 448 de la Ley de Régimen local, podrá el Ayuntamiento optar por sustituir la participación prevista en los ingresos brutos o netos de la empresa concesionaria, por la prestación gratuita al Municipio de los servicios que aquélla efectúe, hasta un máximo de 1,5 por 100 del volumen de suministros que realice en el término municipal. Ventajosa forma de compensación, de gran interés para el Municipio y empresas.

Contiene el artículo 79 las normas para unificar, incluso con carácter de arbitrio, por su total importe y para el cobro mediante un solo recibo, los derechos y tasas y cualquier otra forma de imposición que graven la propiedad inmobiliaria o las actividades o beneficios comerciales e industriales.

#### DE LAS CONTRIBUCIONES ESPECIALES

Trata de ellas la sección 3.<sup>a</sup> del mismo capítulo I, y comprende los artículos 65 al 68, ambos inclusive.

La novedad introducida por la Ley de 12 de mayo de 1956 sobre régimen del suelo, en cuanto a ser compatible el recargo extraordinario a que se refiere el artículo 188, párrafo 2.º, de la misma, con la imposición de contribuciones especiales, por servicios y obras de cualquier naturaleza, modificación o reforma, salvo las de simple conservación o entretenimiento, se reproduce aquí en el artículo 66, y ya se contiene implícitamente en el anterior.

Con arreglo al artículo 67, podrá el Ayuntamiento, en los casos de contribuciones por beneficio especial, sustituir el reparto analítico de cuotas de dichas contribuciones por un tanto alzado de tipo unitario, en proporción para cada contribuyente a los metros lineales de fachada del inmueble, o a la superficie edificable del mismo, a los volúmenes de edificación o a cualquier otra unidad técnicamente adecuada según la distinta naturaleza y clase de las obras, instalaciones o servicios, y, de conformidad

con lo que se establezca en la Ordenanza aprobada al efecto, sin que en estos supuestos deba seguirse el procedimiento que marcan los artículos 465 de la Ley de Régimen local y 30 y 38 del Reglamento de Haciendas locales. Este procedimiento parece más perfecto técnicamente, se hace más breve el expediente para la exacción de las contribuciones, y reportará indudables ventajas para la buena marcha de la administración económica municipal. También se ofrece la modalidad de poder ser ejecutada la obra, previa solicitud, por los vecinos afectados y en las condiciones que determinan las leyes sustantivas local y del Suelo. Un precedente de este precepto lo tenemos en el artículo 461 de la vigente Ley de 24 de junio de 1955.

La autorización para el fraccionamiento en plazos del pago de las contribuciones especiales, con abono de intereses, que contiene el artículo 68 del texto articulado que comentamos, tiene su precedente en los artículos 458 a 460 de la de Régimen local, si bien el número de plazos anuales no excederá de cinco. El número 2.º de este mismo precepto autoriza para que el Banco de Crédito Local y las entidades de crédito que el Ministerio de Hacienda señale puedan anticipar, en la cuantía, forma y condiciones que el referido departamento establezca, hasta un 80 por 100 de los créditos del Ayuntamiento por contribuciones especiales, fijándose el máximo del anticipo por el Ministerio.

En el artículo 41 del capítulo II, del título segundo, dedicado a las obras municipales, se dispone que en la Memoria del proyecto de toda obra o instalación municipal, se contendrán además de las determinaciones exigidas con carácter general, las siguientes:

- a) «Amortización», exponiendo y razonando el plazo en que se calcule su período de vida o duración normal; y
- b) «Mantenimiento y conservación».

Esta prevención es de gran interés para cuando se trata de aplicar contribuciones especiales, y guarda, por tanto, conexión íntima con los preceptos del título tercero «Hacienda municipal».

## DE LA IMPOSICIÓN MUNICIPAL

La sección 4.ª y última del capítulo I, se refiere a la imposición municipal, y como innovaciones respecto a la reglamentación común, contiene las siguientes:

El arbitrio no fiscal sobre consumiciones, que regula el artículo 476 de la Ley de 24 de junio de 1955, se deberá considerar como arbitrio sobre consumo, verificándose la exacción sin variar las características establecidas por dicho precepto. Es otra manifestación de lo que hemos calificado de sinceridad tributaria, puesto que el arbitrio aludido (que nació como de carácter no fiscal, y así se ha mantenido, y que tuvo su origen y precedente en cierta especialísima exacción de este carácter que, con finalidad moralizadora, implantaron hace ya muchos años los Ayuntamientos de Sevilla y Bilbao), no es en realidad más que una exacción sobre el consumo de determinados artículos por razón del lugar en que aquél se efectúa.

Los mismos principios de justicia social que inspiran la legislación más moderna del Estado español, y que se expresan clara y concretamente en la Exposición de motivos de esta Ley, son el fundamento de lo dispuesto en el artículo 70, por el cual se faculta al Ayuntamiento para reducir hasta un 30 por 100 determinados tipos impositivos de la contribución de usos y consumos, de los figurados en la tarifa aneja al artículo 478 de la común de Régimen local.

En cambio, se podrá establecer un arbitrio, cuyo tipo máximo será del 5 por 100, que grave los servicios y artículos de uso y consumo que revistan carácter suntuario, o cuya adquisición revela adecuada capacidad tributaria, lo que se llevará a cabo, a propuesta del Ayuntamiento y en Ordenanza especial, que deberán aprobar los Ministerios de la Gobernación y de Hacienda. En equivalencia de este nuevo recurso, serán desgravados de los arbitrios y tasas sobre el consumo, independientemente de los beneficios concedidos por esta misma Ley, otros artículos considerados como de primera necesidad.

No concreta la Ley cuáles sean estos servicios y artículos de uso y consumo, pero es lógico suponer que se refiera a conceptos no comprendidos en la tarifa 5.<sup>a</sup> de la contribución de usos y consumos, o bien a determinados epígrafes que no fueron cedidos a los Ayuntamientos en virtud de la Ley de Bases de 17 de julio de 1945 y Decreto ordenador de las Haciendas locales de 25 de enero de 1946.

Al recargo sobre el impuesto que grava el consumo de gas y electricidad (regulado por el artículo 489 de la Ley vigente), se le da una mayor amplitud, extendiéndolo a todas las demás aplicaciones de los referidos suministros, pues el precepto general mencionado sólo lo impone sobre el destinado a usos domésticos.

En cuanto al arbitrio sobre el incremento de valor de los terrenos, limitado al 25 por 100 de dicho incremento por el artículo 513 de la Ley común, el artículo 72 autoriza su elevación hasta un límite del 50 por 100 de aquel aumento de valor.

Una antigua aspiración de las Corporaciones municipales era la de que los arbitrios regulados en los artículos 544, 547 y 552 de la Ley de Régimen local (consumo de bebidas espirituosas y alcoholes, de carnes, volatería y caza menor, y de pescados y mariscos finos) se exigieran con arreglo a tarifas *ad valorem* y no por tipos de gravamen unitarios. Al Ayuntamiento de Barcelona se le autoriza a hacerlo, según tarifas que aprobará el Ministerio de Hacienda, previo informe del de la Gobernación y en las condiciones que el artículo 73 señala.

La nueva figura fiscal creada por el artículo 74, que autoriza la imposición de un arbitrio sobre el incremento del precio del traspaso de los locales de negocio, tiene su justificación en razones muy semejantes a las que sirven de fundamento al arbitrio denominado por antonomasia «de plus valía», esto es, el establecido sobre el incremento de valor de los terrenos. Por ello, y por la obligada limitación de este trabajo, no nos extendemos en argüir los motivos de su implantación.

Contiene esta sección 4.<sup>a</sup> la más importante modificación en el régimen tributario del Municipio barcelonés. Nos referimos al arbitrio sobre la radicación en la ciudad de empresas industriales y comerciales, que se crea por el artículo 75 de la Ley de Régimen

especial. En el intento de reforzar la insuficiencia de los actuales recursos que nutren aquella Hacienda, este nuevo arbitrio aparece como fundamental, ya que persigue también lograr una mayor justicia en la distribución de las cargas, desplazando la actual imposición sobre el consumo hacia la industria y el comercio, que tan vital importancia tienen en la ciudad mediterránea. Su antecedente puede encontrarse en la tasa denominada «disfrute de la vía pública», en cuya tarifa se fijaban los tipos de gravamen en proporción a los metros lineales de fachada de los establecimientos acreditados; creada en 1957 con el fin de hacer más cómodo para el contribuyente y la Administración municipal el cobro de los recursos, refundía diversas tasas, como ya hemos dicho en otro lugar. Esta exacción, así como la de inspección de establecimientos comerciales e industriales, queda suprimida ahora, al implantarse el nuevo arbitrio.

Se exigirá este arbitrio de aquellas empresas industriales y comerciales establecidas en Barcelona, por razón de su sede, sucursales, agencias, fábricas, depósitos o cualesquiera otro establecimiento. La base tributaria, fijada por la Ordenanza respectiva, será determinada en función de la superficie que ocupen los establecimientos objeto del gravamen. La clasificación se hará en categorías de las distintas calles o vías, según su importancia, y el tipo de gravamen ha de ser de 25 pesetas como máximo por metro cuadrado para las empresas de toda índole, radicadas en vías que se clasifiquen como de inferior categoría, graduándose la cuota, según la importancia, uso a que se destinen y emplazamiento del local objeto del arbitrio. Para cada una de las categorías superiores el incremento será hasta un 50 por 100 como máximo de los tipos correspondientes fijados para la inmediata inferior. En determinadas circunstancias, se autorizan reducciones de, al menos, el 25 por 100 de la cuota ordinaria.

Es justo y lógico que la acción fiscal se proyecte sobre los elementos demográficos y sobre los financieros creados a la sombra arrogante de la misma gran ciudad, y aquí tenemos también el fundamento del arbitrio sobre estancias, establecido en el artículo 76, que gravará el importe de las facturaciones en hoteles de lujo y de primera categoría, con tipo no superior al 3 por 100

del importe de aquéllas, descontados el recargo por servicio y los demás gravámenes existentes en la actualidad.

Carecemos de datos para estimar, siquiera con cálculo aproximado, el probable rendimiento de las nuevas exacciones autorizadas al Municipio de Barcelona por la Ley de Régimen especial, pues no disponemos de los antecedentes, cifras y resúmenes estadísticos, que han podido servir de base a la Comisión redactora del proyecto, y al propio Ministerio de la Gobernación para la preparación del texto legal.

Por lo que al arbitrio de radicación se refiere, parece que se deja al buen criterio y sentido de responsabilidad de la Corporación municipal el fijar los tipos de las tarifas dentro de los límites máximos antes mencionados, y hay que suponer que se intentará, de momento al menos, compensar la cifra de rendimiento de las tasas que con el establecimiento de esta nueva exacción desaparecen, y aún rebasarla ampliamente para remediar, en lo posible, la insuficiencia de ingresos en la Hacienda municipal barcelonesa.

#### PRESUPUESTOS, RECAUDACIÓN Y CONTABILIDAD

De acuerdo con el principio concretado en el Decreto de 3 de noviembre de 1928 y en la Real Orden de 26 de los mismos mes y año, de que las exacciones distintas de las previstas en la legislación general (entonces en el Estatuto municipal) «no sean incompatibles con el régimen tributario del Estado y de la Provincia, ni atenten contra el interés público, la economía nacional o la de otros Ayuntamientos distintos al de la imposición, ni dificulten o entorpezcan la libre contratación y el tráfico industrial y comercial», y en la Ley de 1935, que exige que la Carta municipal «no ha de menoscabar los intereses tributarios del Estado», y reproducido en el artículo 99 de la Ley de Régimen local (texto refundido de 24 de junio de 1955) y Ley de 7 de noviembre de 1957, el número 1.º del artículo 77 de la Ley especial para Barcelona, dispone «que los presupuestos ordinarios y extraordinarios se coordinarán con la política financiera general del Es-

tado». Esta doctrina inspira toda la legislación de nuestra Hacienda pública estatal, municipal y provincial.

Una novedad trae el número 2.º de este mismo precepto, y consiste en que en lo sucesivo se ejercerán por el Director general de Régimen Fiscal de Corporaciones, previo informe del Servicio Nacional de Inspección y Asesoramiento de las Corporaciones Locales, las facultades reconocidas al Delegado de Hacienda en el libro cuarto, título tercero, capítulo 4.º de la vigente Ley sustantiva local. Es lógico que así se ordene en la nueva regulación, por aconsejarlo la importancia del Municipio de Barcelona, cuyos problemas y necesidades económico financieras rebasan la esfera puramente local, afectando a una mayor demarcación territorial y teniendo a veces su reflejo en la esfera nacional.

En el artículo 78 se da realidad a una iniciativa ya añeja, que consiste en la obligada previsión de un fondo para reserva de Tesorería, el cual se debe nutrir con una partida equivalente al 2 por 1.000 del importe del presupuesto ordinario de la Corporación, que con este exclusivo destino será consignada anualmente en aquél. La consignación anual habrá de mantenerse hasta alcanzar un total equivalente a la cuarta parte del presupuesto ordinario en curso, y dejará de consignarse cuando sea alcanzada esta cifra. La reserva en cuestión, se ingresará y contabilizará en la cuenta general de «Valores independientes y auxiliares del presupuesto».

En lo que a las previsiones presupuestarias concierne, es de interés lo dispuesto en el artículo 41 en relación con los requisitos que habrá de reunir la Memoria del proyecto de toda obra e instalación municipal, y que son concretamente: *a*) «Amortización», bajo cuya rúbrica se expondrá y razonará el plazo en que se calcule su período de vida o duración normal, sin otra inversión que su conservación ordinaria, y *b*) «Mantenimiento y conservación», epígrafe bajo el cual se detallarán concretamente las atenciones que durante el período de amortización deberán prestarse para el entretenimiento de la obra y el costo de dichas atenciones. Estos requisitos han de tener su reflejo, indudablemente, en las cifras que lleven consignadas los presupuestos ordinarios anuales para las dos finalidades previstas.



La exacción de los derechos y tasas y de cualquier otra forma de imposición que grave la propiedad inmobiliaria o las actividades y beneficios comerciales e industriales, se unificará, conforme al artículo 79, incluso con carácter de arbitrio, por su importe total, y se recaudará mediante un solo recibo. Los gravámenes a que esta disposición se refiere podrán refundirse en el tributo base, previa la autorización del Ministerio de Hacienda.

La moderna tendencia a la simplificación y economía de los procedimientos administrativos y recaudatorios, con la supresión de trámites y papeleo superfluos, que exigen una plantilla más numerosa de personal y encarecen los servicios, inspira esta acertada medida del artículo 79, y hemos de esperar que, estudiada la simplificación y unificación de exacciones, de documentos fiscales y recaudatorios, y por tanto, de procedimientos, sus resultados se aprecien en plazo relativamente breve.

Para la exacción de sus recursos, se autoriza al Ayuntamiento en el artículo 80, y además de los sistemas de recaudación previstos en la Ley general: *a*) a aplicar el sistema de evaluación global establecido en la Ley de 26 de diciembre de 1959, y *b*) a declarar en la Ordenanza de la respectiva exacción, segundos contribuyentes a las personas que en el proceso económico ocupen el grado inmediato anterior al que expenda el artículo o preste el servicio gravado. La importancia de esta disposición es notoria, ya que, si bien en muchos casos se utiliza el sistema de conciertos gremiales autorizado por el artículo 736 de la Ley de Régimen local y disposiciones complementarias, la autorización contenida en el precepto ahora comentado, permitirá dar mayor amplitud al sistema y ha de facilitar grandemente la labor estimativa y recaudatoria de la Administración municipal.

En su consecuencia, habrán de darse normas complementarias para que actúen los órganos de inspección de rentas y exacciones, en forma análoga a como lo hacen los servicios del Ministerio de Hacienda para las contribuciones e impuestos del Estado que son susceptibles de esta forma de exacción.

Ya en el artículo 527 de la Ley en vigor, se expone el criterio (apuntado en los preceptos respectivos del Estatuto municipal) de suprimir las molestias al contribuyente en la exacción de ar-

bitrios que gravan el consumo, y aún cuando se autoriza el establecimiento de líneas y cordones fiscales, se ordena la transformación en otros de características administrativas y sanitarias eficientes, y que limiten a lo estrictamente indispensable las intervenciones de las entradas, tránsitos y salidas. Este precepto es de aplicación a los derechos por reconocimiento sanitario de artículos destinados al abasto público.

En el número 2.º del artículo 80 de la nueva Ley se ordena que el sistema de exacción mediante oficinas recaudatorias periféricas o fielatos, se suprima a medida que se aplique el régimen de evaluación global autorizado en el apartado *a)* del número 1.º del mismo artículo, y en todo caso en el plazo de dos años a contar de la entrada en vigor de la Ley, suprimiéndose ya, al iniciarse la vigencia de ésta, las guías de circulación y cualquier otro documento o requisito que impida el libre tránsito de las especies gravadas. El nuevo sistema economizará cuantiosos gastos de personal e instalaciones de fielatos y oficinas de recaudación, con el consiguiente ahorro de molestias para el contribuyente, implicando también la supresión de rondas inspectoras y otros medios de fiscalización administrativa.

En contrapartida, será necesario atribuir a la Administración facultades todavía más amplias para llevar a cabo la exacción de todos estos arbitrios, derechos y tasas por el sistema de evaluación global, y su cobranza mediante conciertos gremiales o individuales, en su caso.

En lo que atañe a la penalidad para la defraudación en materia de arbitrios, en el artículo 81 se adopta de nuevo el criterio del artículo 568 del Estatuto municipal, pues se fija el límite máximo de la sanción en el quintuplo de las cuotas dejadas de percibir por la Hacienda municipal. Las sanciones se graduarán en la Ordenanza atendiendo a la gravedad de la infracción y al importe cuantitativo de la multa. Era necesario, puesto que en lo que se refiere a los arbitrios sobre especies destinadas al consumo, la penalidad hasta del duplo de la cuota, autorizada por la legislación actual, es harto insignificante y no implica el suficiente freno para los intentos de defraudación.

Del mismo modo que en otros preceptos de la Ley comen-

tada, se recogen las actuales orientaciones y criterios de simplificación y economía en el artículo 82, que autoriza al Ayuntamiento para organizar una contabilidad complementaria de tipo analítico para el estudio del coste y rendimiento de determinados servicios.

Es de esperar que se extienda tal autorización a toda la contabilidad presupuestaria, de Caja, recaudación y patrimonial, así como a las especiales, para implantar, en Municipios de la importancia de Madrid y Barcelona, sistemas propios y especiales de contabilidad, distintos de los actuales, acordes con la técnica moderna y que impliquen a ser posible la mecanización del trabajo. Ya en la Hacienda del Estado se iniciaron los oportunos estudios, y así hemos podido conocer la primera parte de la propuesta formulada por el Abogado del Estado e Inspector de Servicios del Ministerio de Hacienda, D. Gabriel del Valle Alonso (inserta para información pública en el número 45 del «Boletín Oficial del Ministerio de Hacienda» del año en curso).

#### BENEFICIOS A FAVOR DE LAS HACIENDAS LOCALES

Los dos artículos 83 y 84, últimos de la Ley, que comprende el capítulo tercero de este título, remite, el primero, a la exención de contribuciones e impuestos del Estado en los términos establecidos por los artículos 673 y 674 de la Ley general; el segundo, dispone que la Deuda que en lo sucesivo se emita por el Ayuntamiento, gozará (siempre que así lo autorice el Ministerio de Hacienda) de los mismos beneficios que la Deuda pública del Estado, a los efectos de la constitución de fianzas, reservas obligatorias e inversiones de entidades de previsión, seguros y ahorro.

En cuanto a este último punto, es de gran interés la declaración, si bien, para que pueda ser aplicado en la práctica este beneficio (en lo que se refiere a reservas obligatorias e inversiones de entidades de previsión, seguros y ahorro), la única dificultad puede estar en la rentabilidad líquida que ofrezcan los valores municipales en comparación con la de otros en los que pueden

invertirse los expresados fondos, pues es lógico y así ocurre en la práctica, que las mencionadas entidades busquen con preferencia aquellos valores que aseguran una renta líquida mayor.

#### DISPOSICIONES TRANSITORIAS

La disposición transitoria 3.ª determina que el desarrollo reglamentario de las normas del título tercero se realizará por una Comisión, integrada por representantes de los Ministerios de la Gobernación y Hacienda y del propio Ayuntamiento de Barcelona, y se someterá a la aprobación del segundo de aquellos Departamentos ministeriales.

#### CONSIDERACIONES FINALES

Del examen de las disposiciones contenidas en el Libro I de esta Ley, en relación con los preceptos de carácter general, deduciremos la competencia que en materia de Hacienda corresponde a cada uno de los órganos encargados del gobierno y administración de los intereses municipales. Pueden equipararse las atribuciones que corresponden al Consejo pleno, a las que antes eran competencia del Ayuntamiento pleno, y a las de la Comisión municipal permanente, las que la Ley atribuye a la nueva Comisión municipal ejecutiva.

Así, veremos que al Consejo pleno le corresponden los acuerdos relativos a enajenación de bienes y derechos, cuya cuantía rebase el 1 por 100 del presupuesto ordinario; la contratación o concesión de obras y servicios de duración superior a cinco años, en todo caso, y cuando el total importe de la obra exceda del 3 por 100 del presupuesto ordinario. Le están atribuidas también la aprobación de presupuestos y Ordenanzas de exacciones; de habilitaciones y suplementos de créditos (cuando excedan para cada partida del 5 por 1.000 del presupuesto respectivo; censura de cuentas; aprobación de presupuestos y censura de cuentas de las Entidades municipales autónomas y de los inventarios y ba-

laces de empresas municipales; emisión de Deuda y operaciones de crédito, en todo caso, y los contratos de Tesorería que excedan del 3 por 100 del presupuesto ordinario.

Son de la competencia de la Comisión municipal ejecutiva los siguientes acuerdos: la adquisición de bienes y derechos, y enajenación de aquéllos cuya cuantía sea superior al 1 por 1.000 del presupuesto, sin rebasar del 1 por 100; y la enajenación de parcelas sobrantes de vía pública y de efectos inútiles; contratación o concesión de obras y servicios de duración superior a un año, sin exceder de cinco, o de cuantía comprendida entre el 1 por 1.000 y el 3 por 100 del presupuesto; el desenvolvimiento económico de los presupuestos aprobados, salvo las facultades de ordenación de pagos y demás atribuidas al Alcalde, y otorgamientos de subvenciones con cargo a partidas globales; transferencias, habilitaciones y suplementos de créditos que no excedan del 5 por 1.000 del respectivo presupuesto, para cada partida; operaciones de carácter económico o financiero, aprobación de créditos y contratos de Tesorería, cuya cuantía no exceda del 3 por 100 del presupuesto ordinario, aunque se refieran a otros; aprobación de conciertos fiscales y económicos, reconocimiento de exenciones, reducciones o bonificaciones tributarias, aplazamientos o suspensiones de pago, con arreglo a la legislación común, salvo que se tratare de la aplicación particular de preceptos o acuerdos generales.

Finalmente, el Alcalde tiene atribuciones legales para enajenación de bienes y derechos de cuantía inferior al 1 por 1.000 del presupuesto; contratación y concesión de obras y servicios de cuantía inferior al 1 por 1.000 del presupuesto ordinario; ordenación de pagos y de determinados gastos; iniciativa, dirección e instrucción de los servicios económicos. También tiene el Alcalde la facultad de preparar el programa de actuación de seis años sobre la base del «Plan financiero» aprobado por el Consejo pleno.

Han sido ampliadas, al transferirlas a la Comisión municipal ejecutiva, las facultades que la Ley de Régimen local atribuye a la Comisión municipal permanente, y del mismo modo se han robustecido las del Alcalde.

En cuanto a los funcionarios, la nueva Ley reconoce a los de los Cuerpos nacionales el derecho al ejercicio pleno de las funciones que les están atribuidas por la legislación general, por lo que habrá de estarse a lo dispuesto en la Ley de Régimen local y sus Reglamentos. En el artículo 36, y sin perjuicio de las funciones de los titulares de la Secretaría, Intervención y Depositaria, se dispone que corresponderá a las jefaturas de Sección y Negociado, investigar, definir, liquidar y procurar la cobranza e ingreso de las cuotas o razón de derechos, rentas y exacciones municipales, conforme a las leyes, ordenanzas y presupuestos. Declara responsables el artículo 37 a aquellos Jefes, y a los de los demás Servicios administrativos y técnicos de grado similar, de todos sus actos de gestión, muy especialmente de sus informes, dictámenes o propuestas y resoluciones, sin que su aceptación o aprobación por los órganos principales exonere o atenúe su responsabilidad.

Es una novedad que conviene destacar, pues hasta ahora no existían preceptos que de modo tan categórico determinasen la responsabilidad de aquellos funcionarios que de una manera destacada y efectiva influyen en las decisiones municipales.

Según el último artículo mencionado, tampoco quedarán exentos de responsabilidad los miembros de los órganos principales del Ayuntamiento, por el hecho de actuar conforme a los dictámenes o propuesta de los órganos auxiliares.

\* \* \*

Hemos procurado dar una visión panorámica, pero a la vez lo más concreta y detallada posible, del Libro tercero del nuevo texto legal que establece el régimen especial concedido al Ayuntamiento de Barcelona.

En su monografía «Modalidades y perspectivas del régimen especial de Carta», dice Ortiz Díaz que la elaboración de una Carta económica es siempre difícil, pues el incremento de la presión tributaria del Estado es tan intenso, que puede decirse no quedan apenas sectores de las economías privadas y de la circulación económicas libres del gravamen del Fisco. Por otra

parte, cualquier otra nueva exacción o elevación del tipo de las actuales, puede perjudicar los intereses tributarios del Estado y de la Provincia.

La presión tributaria, dice el Profesor Del Valle, ha de adaptarse a las circunstancias económicas de la población, y quiere afirmar con ello que no cabe establecer los Servicios públicos de un modo ilimitado, sino que estos serán, o habrán de ser los que la población pueda y deba sostener, dada su organización y su régimen de vida.

Si a todo esto se añaden las circunstancias de la actual coyuntura económica española, en que se inicia la segunda fase del Plan de estabilización, fácilmente se comprende que no resulte posible de momento una reforma fiscal de mayor amplitud para cumplir las finalidades señaladas en el breve, pero enjundioso, Preámbulo de la Ley de régimen especial para Barcelona.

En diversos estudios y proyectos, y con carácter más o menos oficioso, se formularon propuestas de nuevas figuras fiscales para nuestras dos más importantes capitales. (Así, vemos la exposición hecha por lo que a Madrid se refiere, en la Conferencia sobre «Cartas municipales», pronunciada en la Semana municipalista de Palma de Mallorca, 1955, por el Catedrático de Hacienda pública de la Escuela Central Superior de Comercio e Interventor del Ayuntamiento madrileño, Sr. Martí Ballesté), por no citar otros textos que harían más extenso este trabajo. Sin embargo, por no cumplir unas los requisitos legales exigidos, otras porque ya fueron incorporadas al régimen tributario del Estado, y otras porque los organismos superiores competentes, después de laboriosos estudios no las consideraron adecuadas y oportunas, no pudieron tener cabida en esta reforma, donde en cambio hay otras modificaciones no previstas anteriormente.

La preocupación por una justa distribución de las cargas fiscales, por remediar la insuficiencia de medios de la Hacienda municipal, y por la corrección de aquellas anomalías ya señaladas en el Preámbulo de la Ley, es bien patente en el legislador.

Al Municipio de Barcelona, con su nueva estructura, se le

dan medios para iniciar la futura solución de sus problemas y necesidades. Esperemos que, cuando la fase de reactivación de nuestra economía alcance su plenitud, y como fruto de la experiencia en las periódicas revisiones del texto legal, previstas en la disposición final del mismo, se complete o reforme lo que entonces se juzgue necesario, el Ayuntamiento barcelonés pueda ofrecer el ejemplo de una Hacienda floreciente y próspera, cuyas normas, experiencias y resultados sirvan de guía a los demás Municipios españoles.