

# Recursos económicos especiales por razón de capitalidad (\*)

por

**PAULINO MARTÍN HERNÁNDEZ**

Secretario de 1.ª categoría de Administración Local

**SUMARIO:** I. *Introducción:* A) Sistemática de la Ley de Régimen local. B) Régimen de las grandes ciudades. C) Régimen especial de la ciudad-capital: a) Aspecto doctrinal. b) Aspecto positivo. c) Especialidad en cuanto al régimen económico.—II. *Gastos especiales por razón de capitalidad:* A) Su determinación: a) Gastos para recepciones y de representación. b) Carga de capitalidad. B) Forma de cubrir los gastos de capitalidad: a) Cesión. b) Participación. c) Recargo. d) Impuesto de capitalidad. e) Subvención: 1.ª Denominación y carácter. 2.ª Finalidad. 3.ª Cuantía.—III. *Beneficios especiales por razón de capitalidad:* A) Planteamiento: Justificación de un arbitrio especial. B) Denominación de este arbitrio. C) El arbitrio de capitalidad y el de radicación. D) Sujetos pasivos del arbitrio de capitalidad: a) Personas físicas: 1) Residentes en Madrid. 2) Transeúntes. 3) Meros visitantes. b) Personas jurídicas. E) Finalidad del arbitrio.—IV. *Presupuesto especial de capitalidad.*—V. *Conclusión.*

## I. INTRODUCCION (1)

### A) SISTEMÁTICA DE LA LEY DE RÉGIMEN LOCAL.

La Ley de Régimen local de 24 de junio de 1955 organiza la vida local española sobre la base de establecer idénticas normas

---

(\*) Este trabajo se recibió en la redacción de la REVISTA y se compuso antes de la publicación de la Ley especial para el Municipio de Madrid, pero estimamos que por su contenido resultará de interés para nuestros lectores.

(1) El presente trabajo fué iniciado durante el curso de Habilitación para Secretarios de Primera categoría de Administración Local, seguido en la Escuela Nacional de Administración y Estudios Urbanos en la asignatura

para todos los Municipios. Desde la capital de la Nación hasta el más pequeño de los Municipios habían de regirse por los mismos preceptos. Se establecen, no obstante, algunas diferencias en orden al gobierno y administración de los intereses locales y a los servicios obligatorios mínimos, atendiendo al número de habitantes de las poblaciones, diferencias que en ningún modo pueden considerarse suficientes para que nuestro cuerpo legal escape del principio uniformista que lo preside (2) (3).

Al analizar la sistemática legal, coinciden la totalidad de los autores en criticar los preceptos vigentes, señalando que debe procurarse una mayor adecuación entre las normas y las realidades multiformes que la vida local presenta. Es cierto que en la legislación se ofrece la posibilidad del régimen de carta para conseguir aquella adecuación, pero parece que ningún Municipio, al menos con referencia a todos los aspectos, ha iniciado este camino (a excepción de Cádiz, que formuló un proyecto durante el Gobierno del general Primo de Rivera, que no llegó a obtener la aprobación ministerial), ni siquiera aquellos que por sus especiales características estaban más necesitados de un tratamiento distinto (4). En la actualidad, transcurrido con exceso el plazo de cinco años señalado en la propia Ley de Régimen local para proceder a su reforma, podría intentarse la posibilidad de redactar y poner en vigor diversos ordenamientos jurídicos que se ajusten

---

de Haciendas Locales. A don Vicente Azcoiti y Sánchez-Muñoz, Profesor de la misma, cuya bondad y afable trato nos agradó en gran manera, se lo dedico especialmente, con un grato recuerdo.

(2) JORDANA DE POZAS, en *Madrid, Capital de Estado*, Cátedra de Madrid, pág. 44, Madrid, 1954, dice que «Madrid tiene, con muy ligeras modificaciones, el mismo régimen que la última aldea de España» y que «ha padecido siempre, y sobre todo en los últimos tiempos, de uno de los que, a mi juicio, son fundamentales y necesariamente reformables daños de nuestro Régimen local, que es el uniformismo».

(3) JORDANA DE POZAS: «Tendencias actuales del Régimen local en Europa». *Revista de Estudios Políticos*, núms. 39-40 y 41-42, pág. 62. Madrid, 1948.

(4) Varios proyectos de carta económica surgieron como consecuencia de las disposiciones del Estatuto municipal. El propio Ayuntamiento madrileño convocó en 1924 un concurso público, en el que obtuvo el premio el proyecto de Carta municipal económica presentado por el funcionario don Nicanor PUGA. Con posterioridad, se registraron otros intentos para conseguir una Carta municipal, sin ningún resultado positivo.

a las características más acusadas en los diversos tipos que podrían hacerse de la totalidad de los Municipios españoles; es decir, que frente al sistema uniformista actual, se trataría de conseguir un ordenamiento pluriforme en que encontrasen cabida y solución los problemas y las inquietudes de cada uno de los entes locales (5).

## B) RÉGIMEN DE LAS GRANDES CIUDADES.

Si el problema de la uniformidad que acabamos de señalar es general, no es menos cierto que se podría establecer, en una nueva regulación, el grupo de los grandes Municipios e incluso, dentro de él, atendiendo a la población de nuestras ciudades, el grupo de las grandes ciudades españolas: Madrid, Barcelona, Bilbao, Valencia, etc., que, sobre todo en los últimos años, a un ritmo de crecimiento y expansión continuado, presentan características propias que exigen también una regulación particular.

Teniendo en cuenta estas exigencias, la Ley de 7 de noviembre de 1959 añade un párrafo al artículo 94 de la Ley de Régimen local, por el cual se autoriza la aprobación de un régimen especial orgánico y económico para Madrid y Barcelona, así como para otras ciudades cuyo número de habitantes e importancia de sus problemas municipales así lo aconsejen. Como consecuencia de esta autorización, y una vez realizados los estudios oportunos, Barcelona ha obtenido su régimen especial en virtud de la Ley de 23 de mayo de 1960. Con frecuencia hemos leído en los comentarios de prensa, e incluso en algunos trabajos publicados en revistas dedicadas a la vida local, dar el nombre de carta a la nueva regulación. Hay que señalar, no obstante, que si el régimen especial y la carta son análogos en cuanto a sus efectos, que no son otros que los de dictar una regulación especial para determinado ente local,

---

(5) RUIZ DEL CASTILLO, en «Disposiciones autonómicas en la nueva Ley de Régimen local», REVISTA DE ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL, núm. 55, 1951, página 27, dice: «la misma Ley rige para todos los Municipios, hoy para todas las entidades locales... cabría, sin embargo, que el texto único contuviera varias regulaciones típicas; por ejemplo, una para los grandes Municipios y otra para los Municipios menores».

así como en cuanto a la forma que dicha regulación adoptaría: ley delegada, técnicamente no se puede hablar ahora de régimen de carta (6). La diferencia fundamental radica en que éste arranca del Municipio y sigue una línea ascendente hasta ser aprobado por el Poder central, pudiendo incluso el Municipio rechazarlo cuando se introduzcan modificaciones en su formulación primitiva (7). El régimen especial, por el contrario, se inicia y se aprueba, aunque se permita el informe del propio Ayuntamiento, por el Poder central, imponiéndose su observancia a las ciudades afectadas. Por otra parte, como se desprende de la propia redacción dada al artículo 94 de la Ley de Régimen local, mientras que al régimen de carta podrán acogerse todos los Municipios sin excepción, el régimen especial únicamente podrá aplicarse a «Madrid y Barcelona, así como a otras ciudades cuyo número de habitantes e importancia de sus problemas municipales también lo aconsejen» (8).

### C) RÉGIMEN ESPECIAL DE LA CIUDAD-CAPITAL.

a) *Aspecto doctrinal.*—El profesor REBECCHINI (9), en el informe presentado en el XII Congreso de la «Union Internationale des Villes et Pouvoirs Locaux», que se celebró en Roma en 1955, justificaba el régimen especial de la ciudad-capital atendiendo a las siguientes razones:

1.<sup>a</sup> Necesidad de rodear de las mejores condiciones posibles el lugar que constituye la sede de la Administración central, para

---

(6) MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S.: *Problemas de los Municipios rurales*. Conferencia pronunciada en el segundo Curso sobre problemas políticos de la vida local, celebrado en Peñíscola en 1960, editada después por el Instituto de Estudios Políticos y publicada en la *Revista de Estudios Agro-Sociales*, octubre-diciembre 1960, núm. 33.

(7) L. R. L., arts. 95, 96, 97 y 239; Reglamento de Organización, funcionamiento y régimen jurídico de las Corporaciones locales, arts. 103 y siguientes.

(8) Art. 94 L. R. L., según la nueva redacción dada por Ley de 7 de noviembre de 1959.

(9) *Stato di fatto e stato di diritto delle città-capitali*. XII Congreso delle Città. Roma, 1955.

que sus órganos desarrollen las funciones que tienen señaladas con el mayor prestigio y la máxima eficacia.

2.<sup>a</sup> La estructura de la población que habita en la ciudad-capital, constituida en gran parte por funcionarios públicos.

3.<sup>a</sup> La función de capitalidad impone a su Administración cargas financieras superiores a sus propios recursos, cargas que —dice REBECCHINI—no deben ser costeadas exclusivamente por los ciudadanos de la capital, sino que han de ser soportadas, en proporción equitativa, por la colectividad nacional.

b) *Aspecto positivo.* — Lo anteriormente expuesto justifica, desde el punto de vista teórico, el régimen especial de la capital. De hecho, muchas de estas ciudades tienen otorgado régimen distinto. Podemos citar, entre otras, las de París, Londres, Lisboa, Washington, Dublín, Berlín, Praga, Viena, Estocolmo, La Habana, Buenos Aires, etc. (10).

Respecto a nuestra capital, existen algunos antecedentes del régimen especial que ahora se pretende conseguir. El Real Decreto de 14 de abril de 1852 suprimía, en algunas cuestiones, el trámite de aprobación por el Gobierno civil, al que tenían que sujetarse los demás Municipios, y el de 4 de abril de 1854 reorganiza el servicio de vigilancia pública y municipal en la capital. Ambos Decretos fueron derogados por el de 7 de agosto de 1854 (11).

El artículo 4.<sup>o</sup> de la Ley municipal de 31 de octubre de 1935 aludía concretamente al régimen de la capital. Con posterioridad a nuestra guerra se dicta la Ley de Bases de 25 de noviembre de 1944 (12), que regula la ordenación urbana de Madrid y sus alrededores, en virtud de la cual se han llevado a cabo la anexión

---

(10) JORDANA DE POZAS: «Tendencias actuales del Régimen local en Europa», pág. 72.

(11) LEAL FUERTES: *Régimen local*, pág. 33. Madrid, 1959.

(12) El texto articulado de la citada Ley es de 1 de marzo de 1946, y el Reglamento para su aplicación, de 17 de octubre de 1947. La Ley del Suelo, en su IV disposición transitoria, conserva el régimen urbanístico de Madrid.

a la capital de trece Municipios colindantes (13). En la base 14 del proyecto para modificar la Ley de Bases de Régimen local de 17 de julio se refería al régimen especial de Madrid y Barcelona, pero aquella base no tuvo después expresión concreta en el texto articulado de 3 de diciembre de 1953 (14). Más tarde se dicta la Ley de 13 de noviembre de 1957, que aprueba el Plan de Urgencia social de Madrid. Estas disposiciones están ya marcando un tratamiento especial para la capital, el cual va a consagrarse al modificar el artículo 94 de la Ley de Régimen local, como ya hemos visto.

A pesar de que todavía no ha sido aprobado oficialmente el texto articulado de la Ley de Régimen especial para Madrid, a diferencia de lo que ocurre con Barcelona, donde lleva más de dos años de vigencia, el Ayuntamiento madrileño ya ha emitido su informe sobre el anteproyecto confeccionado por la Dirección General de Administración Local (15). Este informe, que desarrolla articuladamente las disposiciones, es el que nos ha servido en dos de sus artículos para nuestro trabajo.

c) *Especialidad en cuanto al régimen económico.*—Casi todos los países han dotado a su capital de un régimen especial. Acabamos de ver que este es también el propósito español, pero las nuevas normas no establecerán solamente un régimen orgánico especial que podrá ser necesario dada la proximidad de los órganos del Poder central y la mayor complejidad de problemas, sino también se ha de procurar una regulación en el aspecto económico (16).

---

(13) Estos Municipios son: Chamartín de la Rosa, Fuencarral, Hortaleza, Canillas, Canillejas, Barajas, Vicálvaro, Vallecas, Villaverde, Carabanchel Bajo, Carabanchel Alto, Aravaca y El Pardo.

(14) GARCÍA HERNÁNDEZ, en «Hacienda estatal y local», REVISTA DE ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL, núm. 73, 1954, pág. 3, dice que «el Consejo de Ministros no aprobó la propuesta del de Gobernación por entender que, dada la amplia posibilidad con que se concedía el régimen de carta, dentro de ella cabía buscar soluciones a los problemas que pudieran afectar a estas Corporaciones».

(15) *Boletín del Ayuntamiento de Madrid*, núm. 3.384, de 4 de diciembre de 1961, acuerdo número 4 de la sesión celebrada por el Ayuntamiento Pleno el día 29 de noviembre de 1961.

(16) SÁINZ DE BUJANDA, Fernando: *La imposición municipal*, Cátedra de Madrid, pág. 244, Madrid, 1954.

Esta especialidad del régimen económico vendría determinada por la necesidad de exacciones especiales, cuyas razones justificativas no son otras que las mayores cargas económicas que la capital tiene que soportar. Antes hemos señalado que el profesor REBECCHINI mencionaba como una de las causas del régimen especial la existencia de cargas financieras que debían ser soportadas por todos los habitantes de la Nación. Es evidente que en la capital se dan una serie de circunstancias que exigen mayor sacrificio económico en el montaje de los servicios, así como la existencia de gastos que únicamente se deben al hecho de la capitalidad.

El régimen de capitalidad, por tanto, ha de montarse sobre dos supuestos que, en cierto modo, se contraponen, buscando en esta contraposición el equilibrio a que se debe aspirar. Existen, por una parte, gastos que únicamente surgen en el Municipio madrileño en razón a la capitalidad y que han de ser cubiertos por toda la Nación, pero al realizar en Madrid las inversiones de los ingresos obtenidos se producirán beneficios para los habitantes de la capital, ventajas en las que ellos no han colaborado económicamente y por las que, como consecuencia, deben abonar la correspondiente contraprestación.

Analícemos por separado cada uno de los dos grandes pilares en que, a nuestro juicio, debe apoyarse la especialidad del régimen económico de la capital: Gastos y Beneficios.

## II. GASTOS ESPECIALES POR RAZON DE CAPITALIDAD

### A) SU DETERMINACIÓN.

No cabe duda que en las relaciones entre los distintos países ocupan un lugar importante las que existen entre las Corporaciones de sus respectivas capitales, las cuales contribuyen a aumentar el clima de amistad entre los pueblos. Como consecuencia de estas relaciones se producen una serie de gastos que se cargan al Municipio en razón a su capitalidad.

Podríamos agrupar estos gastos especiales en los siguientes grupos:

a) *Gastos para recepciones y de representación.*—Hemos querido denominar de manera general a todos aquellos gastos que se producen como consecuencia de la visita de personalidades extranjeras a las que la Corporación tiene que agasajar. También incluimos los gastos ocasionados por la realización en Madrid de congresos y reuniones internacionales de todo tipo en cuya celebración colabora el Ayuntamiento ofreciendo recepciones a los participantes, las cuales suponen un elevado porcentaje en relación con los demás créditos presupuestarios. Asimismo, las autoridades municipales de la capital son invitadas a participar en actos y a visitar municipalidades extranjeras en razón exclusiva a que son representantes del primer Municipio español, todo lo cual ocasiona considerables desembolsos. Aunque, por supuesto, en esta clase de gastos tampoco la Corporación de la capital debe ser pródiga en exceso, sino que procurará estar a la altura impuesta por una amistosa reciprocidad, manteniéndose dentro de un marco de cierta austeridad.

Estos gastos no ofrecen dificultad en cuanto a la determinación de su cuantía en conjunto, de manera global, por cuanto vendría representada por la suma de las cantidades aprobadas por el Ayuntamiento para abonar los diferentes actos celebrados. El inconveniente está en separar de esta cantidad global para recepciones aquellos gastos que corresponden a Madrid solamente y que, por tanto, deben ser cubiertos de manera idéntica al resto de los gastos normales del Ayuntamiento de Madrid, ya que no se diferencian de los que por motivos semejantes tienen otras ciudades, y cuáles a Madrid como capital para que sean soportados por la totalidad de la Nación. Tal vez, para sentar una base dotada de cierta firmeza, sería conveniente manejar los presupuestos de las ciudades más importantes y descubrir en la diferencia de créditos consignados para estos fines, los gastos que intentamos precisar. No cabe duda que la comparación de estas cifras sería interesante.

b) *Carga de capitalidad.*—Lo que da un verdadero carácter a la capital es el ser sede de los órganos de la Administración central; pero si esto es, no cabe duda, una ventaja para los habitantes de Madrid, supone también el que las arcas municipales

se vean privadas de aquellas cantidades que constituirían un ingreso si no mediara una exención total a favor de numerosos bienes en atención a su destino público o a su carácter oficial, así como a favor de personas determinadas en virtud de su especial situación, a pesar de que utilicen los servicios locales e, incluso a veces, obliguen a mantener alguno de escaso o nulo rendimiento. Se da, por tanto, una doble circunstancia: 1.<sup>a</sup>, privación de ingresos que normalmente deberían producirse, y 2.<sup>a</sup>, realización de mayores gastos para mantener servicios que de otra suerte serían eliminados.

Este grupo de gastos, a los que por designarlos con un epígrafe general hemos denominado «carga de capitalidad», puesto que no se trata sólo de gastos realizados, sino de ingresos dejados de percibir, es evidente que en su totalidad debe ser soportada por la Nación entera, porque los perjuicios o molestias ocasionados por la ubicación de la mayoría de los órganos de la Administración central deben ser compensados a la ciudad-capital que ha de albergarlos y soportarlos.

#### B) FORMA DE CUBRIR LOS GASTOS DE CAPITALIDAD.

Es lógico pensar que el hecho de tener que recaudar las cantidades previstas en todo el territorio nacional determine la obligatoriedad para el Estado de ser, a través de sus instrumentos de recaudación, el que lleve a cabo el trabajo material y después se produzca el traslado de fondos de manos del Estado a las del Municipio madrileño en las fechas que se fijen en la Ley aprobatoria del régimen especial. El problema, no obstante, radica en cuál de los sistemas en vigor de traspaso de fondos de la Hacienda estatal a las locales debe ser empleado. Estudiemos, por vía de enumeración, los siguientes gastos:

a) *Cesión*.—Si se adoptase el sistema de cesión, pueden darse dos posibilidades:

1.<sup>a</sup> Ceder al Municipio madrileño uno de los impuestos que actualmente obtiene el Estado, tendría el inconveniente de fijar aquel impuesto que, por recaer sobre una actividad más general

y al que, por tanto, estuviesen sujetos la mayoría de los españoles, fuese idóneo para la finalidad que se trata de conseguir.

2.<sup>a</sup> Creación de un nuevo impuesto y cederlo al Municipio, que luego estudiaremos.

b) *Participación*.—Por supuesto, el hecho de conceder a Madrid una participación en un impuesto estatal supondría hacerlo sobre la cantidad total que, por el impuesto en el que se participase, obtuviera del Estado, ya que incrementar las actuales participaciones a favor del Municipio madrileño implicaría que eran exclusivamente los habitantes de la capital los que soportarían toda la carga de capitalidad. Tendría además el mismo inconveniente que hemos señalado respecto a la cesión, en cuanto a la dificultad de elegir el impuesto adecuado en el que participar.

c) *Recargo*.—Este sistema participa de los inconvenientes señalados a los anteriores, habría de ser sobre las cantidades totales recaudadas por el Estado de determinados impuestos, con lo cual existiría también el inconveniente de elegir el impuesto apropiado y además supondría un aumento de la presión fiscal, a no ser que en la misma proporción se redujera el tipo impositivo (17).

d) *Impuesto de capitalidad*.—Estaría relacionado con el sistema de cesión al que antes nos hemos referido, ya que después de creado el impuesto debería ser cedido al Municipio. Evitaría los inconvenientes apreciados en los sistemas anteriores respecto a la elección del impuesto adecuado para recargar, participar o ceder, y sería completamente justo en cuanto que existen gastos de capitalidad que deben ser soportados por todos los españoles y a todos ellos gravaría. Es, en principio, un sistema adecuado que podría emplearse, pero supondría un aumento de la presión fiscal, el cual desaparece en el sistema de subvención que vamos a estudiar a continuación.

e) *Subvención*: 1.<sup>a</sup> *Denominación y carácter*.—Parece lógico que se denomine «subvención de capitalidad», porque Madrid

---

(17) SÁINZ DE BUJANDA, Fernando, en *op. cit.*, pág. 245, califica de desastroso el sistema de recargos como solución a los problemas de las Haciendas locales.

percibe la subvención en función a la capitalidad, y la capitalidad es la que justifica su existencia (18) (19).

El sistema de subvención está cada vez más extendido, como exponente de la coordinación que debe existir entre la Hacienda estatal y la local, aunque a la larga, y este es, a nuestro juicio, su principal inconveniente, supone una mayor injerencia del Estado en los Municipios y, por tanto, una merma de la autonomía municipal. Presenta, sin embargo, la gran ventaja de que permite una planificación en la esfera local desde un nivel mucho más elevado que el que supone contemplar los problemas desde dentro del término municipal. Claro que estas consideraciones, referidas a las subvenciones otorgadas a los Municipios, desde un punto de vista general, no tendrían aplicación a la subvención de capitalidad, con la que evidentemente no se persigue una finalidad planificadora.

La subvención, concebida como un tanto por mil sobre el Presupuesto general del Estado, viene a tener las mismas características que una participación a favor del Ayuntamiento de Madrid, si bien se diferencia de las que en la actualidad se conceden por el Estado a los Municipios, en lo siguiente:

1.º No es participación en el montante de un solo impuesto o contribución, sino que se refiere a la cantidad global presupuestada por el Estado.

2.º No se concreta a las cantidades recaudadas de los contribuyentes madrileños, sino de todos los españoles.

Por otra parte, el sistema de subvención, que ya fué empleado durante la segunda República española, en el caso de la capitalidad ofrece caracteres específicos. Con la subvención se consigue, a nuestro juicio, una redistribución de la riqueza nacional a escala municipal, provincial o regional, es decir, se detraen cantidades de los ingresos aportados por la totalidad de la Nación para ser empleados en un punto concreto de la geografía española, ya

---

(18) SÁINZ DE BUJANDA, F.: *op. cit.*, pág. 245.

(19) SOLER Y DÍAZ GUIJARRO, J. M.: *La futura Ley de Madrid*. Conferencia pronunciada en la Real Sociedad Económica Matritense el día 7 de noviembre de 1957, editada por Artes Gráficas Municipales, pág. 14.

se trate de plan municipal, provincial o regional. Pero en todo caso, aunque el desembolso que la subvención supone produzca un incremento de la riqueza nacional, favoreciendo los intereses generales, no es menos cierto que los habitantes del punto donde se emplea, se benefician en mayor medida que los restantes. Las subvenciones se conceden atendiendo a las necesidades sentidas por los entes locales, necesidades que en la mayoría de los casos surgen de la desproporción entre los servicios que los Municipios han de mantener y su capacidad financiera. Pero aunque la subvención esté destinada a satisfacer una necesidad y se establezca un orden de prioridad en esta satisfacción, es evidente que, en todo caso, la entrega se hace graciosamente. La subvención de capitalidad, por el contrario, no es medida graciosa, sino de justicia, puesto que con ella se han de sufragar los gastos que deben ser soportados por toda la Nación. Aquí no existirá beneficio especial, a no ser que la subvención rebase los gastos.

El sistema expuesto es el que recoge el proyecto de la Dirección General de Administración Local, informado por la Ponencia constituida en el Ayuntamiento de Madrid, sistema que será trasladado probablemente, aunque cambie algún detalle en su regulación, al texto definitivo de la Ley que apruebe el régimen especial para la capital de España. Queremos, no obstante, hacer constar lo que consideramos un error de redacción, que posiblemente será rectificado en el proyecto definitivo, aunque merece atención al repetirse tanto en el texto de la Dirección General, como en el posterior del Ayuntamiento. Se dice que «a fin de compensar las cargas y gastos que *reporta* para Madrid ser capital de España, se establece a su favor una subvención anual del Estado...». Parece que nadie debe dudar de que la palabra «*reporta*» no se emplea de manera adecuada, ya que un gasto, una carga, se soporta, pero en ningún caso *reporta* nada. En este sentido la *Enciclopedia Espasa* dice que «*reportar*» es, entre otras significaciones, tanto como alcanzar, conseguir, lograr, obtener, producir, dar de sí, retribuir, pagar, recompensar, etc., ninguna de las cuales nos parece adecuada al sentido que tiene el párrafo al que nos estamos refiriendo. Creemos, por tanto, que una nueva redacción más lógica y más ajustada a la finalidad que se trata

de expresar podría ser la de indicar que «a fin de compensar las cargas y gastos que supone para Madrid ser capital de la Nación, o bien, que Madrid ha de soportar por ser capital de la Nación».

2.<sup>a</sup> *Finalidad*.—El fin de la subvención no debe ser otro que el de atender los gastos que, como ya hemos visto, deben ser soportados por todos los españoles. El destino, por tanto, de las cantidades ingresadas como subvención debe ser, al menos preferentemente, cubrir los gastos que hemos denominado de capitalidad.

Llegados a esta conclusión, nos llama la atención el que la finalidad señalada en el proyecto que analizamos es la de «nutrir, necesariamente, el presupuesto municipal de urbanismo». A nuestro juicio, el urbanismo es problema que en la actualidad tienen todas las ciudades e incluso los pueblos de España, y no es ni problema específico de la capital ni derivado del hecho de que Madrid sea capital de España. Si esta fuera la razón justificativa de la subvención, en análogas circunstancias se encontrarían las demás ciudades, desde el momento en que la Ley del Suelo exige el presupuesto especial de urbanismo en todas las que excedan de 50.000 habitantes (20).

Se indica, asimismo, en el proyecto que, como consecuencia, el Ayuntamiento quedará relevado de la obligación impuesta por la Ley del Suelo de asignar el 10 por 100 del presupuesto ordinario al de urbanismo, dedicando el ahorro que ello representa al pago de intereses y amortización de la deuda emitida. Es evidente que el Municipio madrileño, sometido a un crecimiento extraordinario en los últimos años, sobre todo por las anexionaciones realizadas, ha tenido que realizar una enorme cantidad de obras de primer establecimiento para dotar a la ciudad de los servicios mínimos que su categoría exige, los cuales, al no existir ingresos suficientes para su montaje, han originado una cuantiosa deuda municipal.

Concluyendo, señalaremos que el orden que se puede establecer en las finalidades a cubrir por la subvención de capitalidad podría ser el siguiente:

1.<sup>o</sup> Gastos de capitalidad. Los cuales ya están suficientemente

---

(20) Art. 176 de la Ley de Régimen del suelo y ordenación urbana, de 12 de mayo de 1956.

precisados a lo largo de este trabajo. La justificación de que los coloquemos en primer lugar también se hallará clara después de lo que con anterioridad hemos señalado.

2.º Intereses y amortización de la deuda pública municipal, al menos de una parte considerable. En oposición a lo que en el proyecto se indica, según el cual esta deuda ha de cubrirse con las cantidades que el Ayuntamiento deja de dedicar al presupuesto de urbanismo. Incluimos este gasto con cargo a la subvención de capitalidad, porque consideramos que el déficit en los ingresos para la realización de obras de primer establecimiento, a las que el Ayuntamiento estaba obligado para dar a Madrid el aspecto que la capital exige, se debe en gran medida a la falta de las cantidades que el Estado debería haberle asignado con anterioridad. Si hoy se considera justo que los gastos de capitalidad sean satisfechos por todos, ¿qué causa justifica el que no lo sean los de años anteriores?

3.º Gastos realizados para rodear de las mejores condiciones posibles el lugar que constituye la sede de la Administración central. Es lógico pensar que el aspecto externo de la ciudad, en cuanto a su estética se refiere, el embellecimiento de la capital, el saneamiento, el perfecto desarrollo de sus servicios, deben ser tenidos en cuenta a la hora de destinar unos ingresos que tratan de cubrir en su totalidad, o en parte, los gastos que, recayendo sobre España entera, tiene que soportar Madrid. Es aquí donde juega el urbanismo, al que de manera exclusiva hace referencia el proyecto de régimen especial. El desenvolvimiento urbano de Madrid en el futuro, los planes que a este respecto se redacten, el Madrid del porvenir, en definitiva, tiene que ser pensado y proyectado desde el punto de vista de la ciudad-capital.

En esta triple enunciación de gastos a los que debe dirigirse la subvención, hemos querido condensar aquellos que tienen que realizarse como consecuencia del presente, pasado y futuro de Madrid.

Cuando nosotros hemos razonado en contra del proyecto en el que toda la subvención se destina al presupuesto especial de urbanismo, queremos decir que no sólo, ni todo, el urbanismo debe ser cubierto con aquellos ingresos, ya que existen obliga-

ciones que, a nuestro juicio, deben ocupar lugar preferente. Podría objetárenos que al destinarse la subvención a los gastos de ordenación urbana, quedaría el Ayuntamiento en libertad para dedicar las cantidades que en otro caso habría de destinar a estas necesidades, a todos los demás fines señalados por nosotros. Contestamos que un mínimo de rigor lógico impone que la relación causa-efecto sea tenida en cuenta aquí también, y si necesidades generales son causas de ingresos determinados, éstos deben ser destinados a satisfacer aquéllas.

3.<sup>a</sup> *Cuantía*.—Razonar sobre la cuantía de la subvención hace necesario determinar con carácter previo el hecho de si toda subvención habrá de estar ligada con la cuantía de la obra o servicio que se subvenciona y, en este caso, si la subvención ha de cubrir el importe total o sólo una parte.

Si examinamos el problema en la Ley de Régimen local y en las demás disposiciones que hacen referencia a este aspecto de las Haciendas locales, nos encontramos con que el Estado y la Provincia vienen obligados a cooperar con el Municipio en la realización de los servicios mínimos (21). Nos parece que el recurso nivelador se puede considerar como una verdadera subvención a la que tienen derecho los Municipios menores de 20.000 habitantes que liquiden con déficit su presupuesto (22). Asimismo existen los planes provinciales de cooperación en los que se asignan subvenciones para la realización de obras municipales cifradas en un tanto por ciento de la cantidad total que se ha presupuestado para su financiación. En general, podemos decir que las subvenciones obtenidas por los Municipios sólo alcanzan una parte de la cuantía de las obras realizadas por los mismos.

Pero el supuesto de la subvención de capitalidad se apoya en

---

(21) Ley de Régimen local, arts. 106, 255-258.

(22) Este recurso ha sido suprimido por la Ley 85/1962, de 24 de diciembre, sobre reforma de Haciendas municipales, que en su art. 6.º señala: «Queda suprimido el recurso especial de nivelación de presupuestos municipales a que se refieren los artículos 573 a 577, ambos inclusive, de la Ley de Régimen local». En la Orden de 6 de febrero de 1963 se aprueban instrucciones para la aplicación del suprimido recurso nivelador (instrucción novena).

bases diferentes. Si las subvenciones, en general, tienen como fundamento la obligatoriedad de servicios que no pueden ser cubiertos por los entes locales, la de capitalidad se basa en el hecho de que no deben recaer sobre el Municipio-capital cargas que han de pesar sobre la Nación entera. Por esta razón, si la cuantía de aquellas subvenciones ha de estar en relación con la del servicio, y casi nunca la cubrirá en su totalidad, puesto que el Municipio debe hacer también su aportación, en el segundo caso, la subvención, lógicamente, debe cubrir todos los gastos de capitalidad e incluso sobrepasarlos, con el fin de conseguir el más perfecto asentamiento de los órganos centrales para el futuro.

Para determinar la cuantía mínima de la subvención habrá que determinar previamente las de los gastos de capitalidad:

1.º Ya hemos hablado de la dificultad que suponía distinguir los gastos de «recepciones y representación» que pesaban sobre Madrid por ser capital, aunque apuntábamos una posible solución, solamente aproximada, en la comparación de los créditos presupuestarios destinados a estos fines.

2.º Más difícil aún es determinar las cantidades que al Municipio madrileño puede suponerle la existencia de los órganos de la Administración central. Cabría encontrar un poco de luz si se pone en relación con el Presupuesto general del Estado, puesto que parece lógico pensar que una mayor cuantía de los servicios sea índice de una mayor complejidad de los mismos y, por lo tanto, de una mayor carga para la capitalidad. Se podría también establecer el porcentaje correspondiente sobre las nóminas del personal de la Administración central que prestase servicios en Madrid o, tal vez mejor, sobre los totales del inventario de bienes del Estado radicados en Madrid.

3.º Dificultad encierra también la determinación de los gastos comprendidos en el tercer grupo, gastos de embellecimiento y otros aspectos de la ordenación urbana que hacen referencia al hecho de la capitalidad, porque en su mayoría no se diferencian de los que por los mismos conceptos se realizan en cualquier otra ciudad, sin ofrecer características propias en Madrid.

Como resumen de los tres puntos tratados anteriormente, y a manera de conclusión, se puede afirmar que el importe de la

subvención debe estar conexionado con el Presupuesto general del Estado. Este es el criterio que sigue el proyecto, en el que la cuantía de la subvención se fija en el 5 por 100, sin que sepamos, ya que no se especifican en las exposiciones que se acompañan, los índices o módulos que hayan servido de base para establecer el porcentaje anterior. Este porcentaje se deducirá del estado, letra A) del Presupuesto general. Nos parece más acertado que se estableciera sobre la cantidad totalizada de los ingresos, como ocurre con cualquier otra participación a favor de los Municipios, aunque como la suma supone un gasto para el Estado, tenga su expresión en el estado de gastos.

### III. BENEFICIOS ESPECIALES POR RAZON DE CAPITALIDAD

#### A) PLANTEAMIENTO: JUSTIFICACIÓN DE UN ARBITRIO ESPECIAL.

A lo largo de la exposición del anterior capítulo hemos mantenido que todos los gastos que se originen como consecuencia de la capital deben ser soportados por la Nación entera. No cabe, pues, para nosotros la posibilidad de que algunos de ellos sean sufragados exclusivamente por los madrileños, sino que éstos participaran de aquellos gastos al igual que el resto de los españoles. Cabe, no obstante, preguntarse si los habitantes de Madrid no vendrían obligados a contribuir de una manera especial por razón de los beneficios obtenidos.

En el proyecto informado por el Ayuntamiento se señala como principio general que «la contraprestación entre los mayores gastos de la Hacienda del Municipio y los mayores beneficios obtenidos es lo que apunta hacia la línea en la que debe basarse, en general, el régimen económico especial de la capital de España, y especialmente el arbitrio sobre beneficios».

Para el debido enfoque de esta afirmación, hemos de fijarnos en dos momentos distintos:

α) Momento actual, es decir, antes de que se apruebe el régimen especial para Madrid. Sentar como principio general que

el hecho de que se produzcan mayores gastos ha de producir beneficios en la población, no parece ajustarse a la realidad, siempre que no se realicen obras que sean de general utilización y disfrute. ¿Qué beneficios puede obtener un madrileño por el hecho de que el Ayuntamiento se encuentre comprometido a realizar gastos de los que hemos denominado «de recepciones y representación»? y, sin embargo, nadie negará que su realización supone un considerable incremento de los gastos. Si en la actualidad existen mayores gastos por razón de capitalidad, o bien éstos recaen sobre los propios madrileños, acosados por una mayor presión fiscal, o bien se contrae deuda pública que a la larga habría de ser enjugada por ellos mismos, cabe incluso la posibilidad de hacer uso de los recursos especiales autorizados por las disposiciones vigentes. Cuando hasta los gastos que deben recaer sobre todos son soportados por los madrileños, difícilmente puede hablarse de beneficios y más bien se hablaría de cargas o de superior presión fiscal.

A pesar de las afirmaciones anteriores, existe un hecho que hace pensar si, en efecto, la residencia en Madrid determina ventajas para quienes la consiguen. Las corrientes migratorias que arrancan del campo y se dirigen a la ciudad son una realidad desde hace tiempo, pero el que la capital tenga al final del año 1960, 2.260.000 habitantes, a un ritmo de crecimiento que sobrepasa los 80.000 habitantes por año en el último quinquenio (23), hace preguntarse a qué se debe esa potente atracción inmigratoria que ejerce la capital. Un estudio completo y minucioso de las causas, en el que sin duda habrían de tenerse en cuenta múltiples aspectos sociológicos y situaciones de la España actual y de la evolución de Madrid como capital, nos llevaría a salirnos del tema que ahora nos ocupa. Para concretar, podemos sentar dos afirmaciones:

1.<sup>a</sup> Respecto a cualquier habitante de Madrid, es evidente que su residencia en la capital le produce una serie de compensaciones, aunque no siempre sean económicas. Podemos decir que en

---

(23) BALLESTER ROS, Ignacio: «Algunos aspectos del crecimiento demográfico de Madrid, capital de España». REVISTA DE ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL, núm. 118, pág. 521.

Madrid se encuentran los máximos representantes de las ciencias y de las artes españolas, los mejores médicos, abogados, e incluso los mejores espectáculos o las mejores tiendas. Por si fuera poco, Madrid se ha convertido en los últimos años en una de las primeras ciudades industriales de España. Todo esto es una realidad hoy, porque Madrid ofrece el marco y el ambiente adecuado para el desarrollo de las más diversas actividades. Madrid es la ciudad-centro hacia donde se dirigen los caminos de la periferia y es verdadero aglutinante y claro exponente del sentir español. Madrid es, y ha sido durante siglos para el mundo, la cabeza de España, la primera ciudad española.

2.<sup>a</sup> En cuanto a las empresas comerciales e industriales, parece acertado señalar que la ubicación en Madrid les produce verdaderos beneficios, ya que el mayor número de habitantes puede ser aprovechado para obtener una superior cantidad de clientes, además de aprovechar el resto de los mercados nacionales por la situación privilegiada que supone ocupar el centro.

Resumiendo, podemos decir que los beneficios que en la actualidad obtienen los habitantes de Madrid, ya se trate de personas físicas o jurídicas, no proceden, a nuestro juicio, de los mayores gastos realizados por el Ayuntamiento, sino en razón de la capitalidad que ostenta Madrid, que es el fundamento en que debe estar basada toda estructuración de su régimen especial, ya que esto es precisamente lo único que, caracterizándole, le separa de otras grandes ciudades, como Barcelona, por ejemplo.

b) Futuro de Madrid. A partir de la aprobación del régimen especial, como consecuencia del cual se percibirá la subvención de capitalidad, se producirá un cambio en la situación a la que acabamos de referirnos. ¿Qué ocurrirá entonces? Es evidente que los actuales beneficios seguirán produciéndose, pero, además, surgirán otros nuevos. Los gastos de capitalidad se cubrirán con el ingreso que la subvención supone, pero, además, se procurará el embellecimiento de la ciudad, la realización de obras de saneamiento y urbanismo que, sin duda, producirán un beneficio para los madrileños, en el que no colaboran económicamente más que el resto de los españoles, ya que estas obras se financiarán con las cantidades otorgadas por el Estado.

Se produce entonces una figura semejante a la contribución especial: al tiempo que se produce un beneficio general, surge también una ventaja para determinados particulares. Sería la figura de la contribución especial a escala madrileña, ya que todos los habitantes deberían colaborar, en cuanto se beneficiaran. Hay, sin embargo, algunas diferencias que separan ambas figuras.

La contribución especial es un sistema para realizar ciertas obras que sin la ayuda de los particulares que reciben ventajas especiales no podrían realizarse. Es decir, en la contribución especial, el administrado afectado por la obra de que se trata contribuye en la cantidad total, en cuanto paga exacciones al Municipio, y además de una manera especial, en razón al beneficio que la obra le produce.

En el supuesto de que con la subvención se realicen determinadas obras que beneficien especialmente a los madrileños, aquélla cubrirá el total de los gastos. Es evidente que los madrileños colaborarán en cuanto son contribuyentes del Estado. Por tanto, en principio, la figura se produce de manera idéntica a la contribución especial; pero si toda la obra se realiza con la subvención, ya no se hace entrega por razón de la obra concreta y destinada específicamente a su financiación. Aquí no se trata de realizar una obra para la que se precisa la aportación de los particulares beneficiados, sino que, como consecuencia de la obra realizada, se beneficiará toda la capital y será justo que para compensar ese beneficio, no para contribuir a que el mismo se produzca, nacido de la inversión de cantidades procedentes del Presupuesto general del Estado, se establezca un arbitrio especial.

#### B) DENOMINACIÓN DE ESTE ARBITRIO.

En el proyecto que analizamos se le da el nombre de «arbitrio por beneficios», queriendo superar la regulación que en el régimen especial de Barcelona se hacía del denominado arbitrio de radicación. A nuestro juicio, decir arbitrio sobre beneficios supone dar una denominación demasiado genérica que podría aplicarse también a otras figuras. ¿Acaso el arbitrio sobre el incremento del valor de los terrenos no es sobre el beneficio obtenido

por su propietario? Otro tanto ocurre en relación con el arbitrio sobre el incremento del precio del traspaso de los locales de negocios, que ahora se utiliza por primera vez. Por eso no estamos de acuerdo con la denominación aplicada. Ya hemos dicho que estos beneficios se producen como consecuencia de unas inversiones procedentes de cantidades aportadas por toda la Nación y que Madrid recibe por el hecho de ser capital. Los beneficios entonces procederán de la capitalidad y ella será el fundamento para aplicar esta exacción. ¿Por qué no denominarlas entonces arbitrio de capitalidad?

### C) EL ARBITRIO DE CAPITALIDAD Y EL DE RADICACIÓN.

En el régimen especial de Barcelona se habla por vez primera de un arbitrio de radicación, nombre que tampoco nos parece adecuado, ya que cualquier arbitrio se establece en función a que la riqueza o el bien sujeto «radica» en el término en el cual tributa. Aunque aquí lo que se grava es simplemente el hecho de que una industria radique en el término de Barcelona, sin tener en cuenta ninguna otra manifestación de riqueza, tal vez, dado el sentido de su regulación, hubiera podido hablarse con mayor precisión de «arbitrio de superficie o arbitrio de ocupación».

No cabe duda de que este arbitrio es expresión del deseo de que las grandes ciudades, acuciadas más cada día por el establecimiento de nuevos servicios, tengan unas fuentes de ingresos que les permitan afrontar los cuantiosos gastos que su instalación supone. Se intenta también, como señala José María ASENSI TERÁN (24), de conseguir mayor justicia en la distribución de las cargas, desplazando la actual imposición sobre el consumo hacia la industria y el comercio. Antecedente de este arbitrio es la tasa por disfrute de la vía pública, cuya tarifa se fijaba en proporción a los metros lineales de fachada de los establecimientos afectados. El fin que entonces se perseguía fué refundir una serie

---

(24) ASENSI TERÁN, J. M.: «El régimen especial de Barcelona en su aspecto económico». *Boletín del Colegio Nacional de Secretarios, Interventores y Depositarios*, núm. 187-188, págs. 465-474, julio-agosto 1960.

de tasas que hacían más cómodo el pago al contribuyente y a la Administración.

«Se trata—dice el autor citado—de un tipo de contribución industrial en forma de arbitrio proporcional a la superficie, y progresivo en cuanto a la situación de los locales de las empresas objeto de imposición».

Al redactar el proyecto de régimen especial para Madrid se intenta conseguir un perfeccionamiento de este arbitrio, incluyéndolo en el denominado arbitrio de beneficios. Para rechazar su regulación se partía del supuesto de que el simple criterio de la superficie era una base inadecuada y en desproporción a la riqueza o beneficio obtenido. Es evidente que el arbitrio de radicación, arrancando de la tasa por disfrute de la vía pública, tiene en cuenta precisamente que la extensión debe influir, con independencia del beneficio que de la explotación se obtenga. Aunque tal vez supondría acercarse más a la perfección situar junto a los dos criterios señalados en el régimen especial de Barcelona—el de la superficie y la zona de ubicación—el de los beneficios que se obtengan, bien para aumentar o disminuir la cuota resultante.

Lo que en realidad queremos plantear y concretar al enfrentar estos dos arbitrios, no es ni más ni menos que, si tal como hace el proyecto, el llamado arbitrio sobre beneficios aplicado a las empresas e industrias es un trasplante a la Hacienda madrileña, aunque perfeccionado, del arbitrio de radicación barcelonés.

Con el arbitrio de radicación se persigue:

- a) Desplazamiento de la base impositiva.
- b) Refundición de tasas para conseguir una simplificación burocrática, para lo cual en el Reglamento de Hacienda municipal, aprobado en el mes de diciembre de 1961, se establece la supresión de dieciséis tasas.
- c) Aumentar los rendimientos de las tasas anteriormente establecidas.

Estas finalidades se deducen también de la regulación realizada por el proyecto para el arbitrio sobre beneficios, aunque no con tanta nitidez:

- a) Se desgravan los artículos de primera necesidad, y especialmente las patatas, huevos, leche y verduras, con lo cual po-

dría obtenerse también un desplazamiento de la base impositiva.

b) No se produce refundición alguna y lo único que se hace es dejar sin aplicación los derechos y tasas relativos a inspección de calderas y motores en general, toldos y cortinas, portadas, escaparates y vitrinas y, además, se indica que quienes estén sujetos al arbitrio sobre beneficios quedarán exceptuados de la exacción de derechos de laboratorio por inspección periódica de establecimientos.

c) Por supuesto, se intentan conseguir mayores ingresos que los que con anterioridad se venían produciendo.

Del examen de ambos textos deducimos que se dan ciertas diferencias. Parece perfectamente lógica la finalidad perseguida por el arbitrio de radicación; en cambio, en el de beneficios se están mezclando criterios diversos. Habría que concretar los siguientes puntos:

1.º Si efectivamente obtienen beneficios las empresas. Antes ya hemos contestado afirmativamente, y si al analizar los beneficios obtenidos por las personas físicas hemos afirmado que existen, la afirmación no será menos cierta cuando de personas jurídicas se trate. Pero aquellos beneficios se producirán por razón de capitalidad y seguimos creyendo que los de las empresas tendrán su origen en el mismo hecho. Ahora bien, si estos beneficios se producen como consecuencia de las inversiones que se realicen a favor de Madrid con cargo a la subvención de capitalidad, para nada afectarán a los arbitrios a que en la actualidad están sujetas las empresas.

2.º Cabría, por tanto, en cuanto a los otros arbitrios que no surgen como consecuencia de la capitalidad, sino que se ajustan a los criterios generales de imposición recogidos en la Ley de Régimen local, seguir un camino análogo al de Barcelona, estableciendo la refundición de todos aquellos que hoy pesan sobre las empresas industriales y mercantiles en un arbitrio que podría denominarse de ocupación, de superficie, de disfrute de la vía pública o industrial, e incluso tomar denominación distinta (25).

---

(25) Este criterio de refundición es el que, con posterioridad, ha sido establecido en el artículo 3.º de la Ley 85/1962, de 24 de diciembre, sobre reforma de Haciendas municipales.

## D) SUJETOS PASIVOS DEL ARBITRIO DE CAPITALIDAD.

De lo que venimos examinando se deduce que estarán sujetas todas las personas—tanto físicas como jurídicas—que incidan socialmente sobre Madrid.

a) *Personas físicas*.—No sólo obtendrán ventajas los residentes en Madrid, sino aquellos que de una manera transitoria se beneficien de los servicios establecidos en la capital. Cabe, por tanto, distinguir, teniendo en cuenta la clasificación que de los habitantes se hace en el vigente Reglamento de Población de las Entidades locales (26), los siguientes supuestos:

1) *Residentes en Madrid*.—Serán los que más se beneficien de la capitalidad. El problema respecto a ellos es el de determinar la base y el tipo impositivo. En el proyecto se establece que éste no podrá exceder del 20 por 100 de las cuotas giradas por la Hacienda del Estado y devengadas en Madrid por contribución general sobre la renta.

2) *Transeúntes*.—No cabe duda que el hecho de vivir en Madrid, aunque sea por corto espacio de tiempo, supone aprovecharse de las ventajas que otorga la capitalidad. Como quiera que los transeúntes no abonan contribución sobre la renta en Madrid, no es posible seguir un camino paralelo al anterior para determinar sus cuotas. Pueden distinguirse dos supuestos:

α) Cuando se hospeden en hoteles, residencias o pensiones, podría establecerse un tanto por ciento sobre las facturas, supuesto semejante al regulado en el régimen especial de Barcelona como arbitrio sobre estancias, con la diferencia de que aquí contribuyen todos los transeúntes y allí únicamente los que se hospedan en hoteles de lujo y primera categoría (27).

(26) L. R. L., arts. 41 y ss.; Reglamento de Población, arts. 80 y ss.

(27) El art. 76 del Decreto de 23 de mayo de 1960, por el que se aprueba un régimen especial para Barcelona, «establece un arbitrio sobre las estancias», que según el artículo 40 del Reglamento de Hacienda municipal, «se exige por el hecho de hospedarse en hoteles de lujo y primera categoría», el cual es «compatible con el de consumiciones y el de consumos de lujo», por lo cual las normas que lo regulan no han sido afectadas por la reciente Ley 85/1962, ya citada, en que, con algunas excepciones, se suprime la imposición municipal sobre el uso y consumo.

b') Transeúntes que viven en casa propia o de sus familiares. Aquí no existen facturas que constituyan la base del arbitrio; podría admitirse, en su defecto, la fijación de un tipo impositivo determinado sobre la renta de la casa habitada, aunque, en todo caso, existiría una extraordinaria dificultad para controlar la existencia de este tipo de transeúntes.

c') Existe un supuesto que merece aclaración. Es el caso de aquellos residentes en Madrid que se hospedan en hoteles o pensiones. La solución es simple. Al tener que abonar como residentes impuesto sobre la renta, el arbitrio de capitalidad seguirá el camino general señalado para los residentes, quedando libre de todo recargo el importe de sus facturas, ya que de otra suerte se les haría objeto de una dualidad de imposición por el mismo concepto.

3) *Meros visitantes*.—Aquí la transitoriedad es mucho más acentuada. Es el caso que más se ajusta al supuesto del gravamen sobre las facturaciones de los hoteles. Precisamente a través de esta figura impositiva se abre la puerta para que las Haciendas locales se aprovechen del turismo, ya que hasta ahora era campo sin explotar por las ciudades, ni siquiera por la ciudad-capital, siendo precisamente a ellas a las que se debe en gran parte la gran afluencia de extranjeros.

b) *Personas jurídicas*.—Ya dijimos que las empresas o entidades estaban obligadas a contribuir en razón a los beneficios que obtienen. En el proyecto se establece que el arbitrio recaerá sobre todas aquellas que se hallen establecidas en Madrid, por sí o a través de sucursales, agencias, depósitos, almacenes y demás establecimientos análogos. El tipo impositivo no será superior al 5 por 100 del impuesto de renta de sociedades e industrial (cuota de beneficios). Ya hemos hablado de la separación de este arbitrio de capitalidad que se basa en los beneficios obtenidos por esta razón, del resto de los arbitrios a que hoy están sujetas las empresas y que para mayor comodidad podían ser refundidos.

#### E) FINALIDAD DEL ARBITRIO.

El arbitrio de capitalidad no tiene otro objeto que el de ingresar en las arcas municipales determinadas cantidades en com-

pensación a los beneficios obtenidos por la incidencia sobre la capital.

En el proyecto se intenta dar a este arbitrio una finalidad totalmente social en cuanto al importe de la parte que recaiga sobre los residentes: se destina a la Junta de Socorro y Asistencia Social.

#### IV. PRESUPUESTO ESPECIAL DE CAPITALIDAD

Al concluir la exposición anterior nos ha surgido una idea que no queremos dejar de plasmar en este trabajo. Se trata de plantear la posibilidad de que se redacte un presupuesto especial de capitalidad cuyo estado de ingresos estuviese constituido por la subvención de capitalidad y los arbitrios que hemos estudiado, y en el de gastos se relacionasen aquellos que al ser examinados, en cada caso concreto, se considerase debían ser cargo a este presupuesto.

Ventaja indiscutible del mismo sería la de separar los gastos que pesan sobre el Municipio madrileño como carga de capitalidad de los que tiene como simple entidad local. Dificultad extraordinaria, como ya hemos repetido, sería la de determinar esos gastos.

Como idea, aquí la dejamos, aunque podría dedicarse más tiempo y espacio a su desarrollo, que preferimos no abordar por el momento.

#### V. CONCLUSION

La línea eje del régimen especial de Madrid en el aspecto económico, hay que encontrarla en aquellas circunstancias que a Madrid le dan un carácter específico y distinto de las demás ciudades: la capitalidad. En función de ella se obtendrá la subvención de capitalidad que cubrirá los que nosotros hemos denominado gastos de capitalidad. Las inversiones que con cargo a la ayuda estatal realice el Ayuntamiento producen unos beneficios superiores a los que normalmente obtendrían los madrileños, por

cuanto provienen de aportaciones de la Nación entera, y entonces surgirá el arbitrio de la capitalidad, al que estarán sujetas las personas físicas residentes o transeúntes en Madrid y las personas jurídicas en razón de su sede. Con este conjunto de gastos e ingresos, producidos como consecuencia de la capitalidad exclusivamente, podría redactarse un presupuesto especial de capitalidad en el que se separasen, aunque el intento esté plagado de dificultades, las atenciones propias de la capital de aquellas otras que corresponden a Madrid como a cualquier otro Municipio o ciudad española.