

el Gobierno, rechazó desde luego el de la Academia y presentó un nuevo proyecto, que no es otro, con leves modificaciones, que el que presentaron los ingenieros del Canal en 1857.

Este es el que se construyó. Por esto dije en otra

ocasión, y hoy lo repito, que a los ingenieros del Canal D. Juan Ribera y D. José Morer y a D. Lucio del Valle, especialmente, debe el Cuerpo de Caminos la gloria de haber puesto su sello en el centro de la capital de España.

(Carlos de ORDUÑA
Profesor de la Escuela de C., C. y P.

El Estatuto Municipal y las contribuciones especiales

I

Entre los nuevos principios que integran el Estatuto Municipal, quizás ninguno sea tan fructuoso, para los fines de mejorar las condiciones sanitarias y estéticas de las poblaciones, como el de las que denomina «Contribuciones especiales», que en el fondo, ya que no en la forma, viene a constituir una consagración de la *cooperación vecinal*. Este principio puede definirse diciendo que es la *facultad* y el *deber* que tienen los Ayuntamientos de hacer contribuir o cooperar, dentro de ciertos límites, en la ejecución de obras, instalaciones o servicios municipales, a aquellas personas o entidades especialmente interesadas.

Aclaremos o especifiquemos los términos de esta definición.

Toda obra, instalación o servicio (por ejemplo, la pavimentación de tal calle, la instalación del alumbrado en tal otra o la mejora de un servicio cual el de incendios), desde el momento que ha sido aprobada por el Ayuntamiento, es de presumir que reporta un bien general, un beneficio, grande o pequeño, próximo o lejano, que alcanza a todos los vecinos y al que, por tanto, en estricta justicia, debe contribuir la comunidad, es decir, que debe ser sufragada, en mayor o menor proporción, con los fondos municipales. Pero, al mismo tiempo que esta utilidad general, existe casi siempre otra particular, otra que sólo afecta a determinadas clases o personas. Pues bien: el nuevo Estatuto, no sólo establece taxativamente el derecho de imponer a estas clases o personas directamente beneficiadas una contribución proporcional a la mejora *especial* que experimenta, sino que prescribe de manera bien rotunda que «la imposición de las contribuciones especiales... es siempre obligatoria para los Ayuntamientos».

Quizás por algunos se dirá que tal principio no constituye novedad, ya que hace tiempo los propietarios y vecinos de nuestros Municipios venían contribuyendo y cooperando en casi todas las mejoras urbanas. Así es verdad, y todos recordamos calles que se han abierto o ensanchado, pavimentos y alumbrados que se han establecido merced a la iniciativa y a la cooperación moral y material de los interesados; pero también, ¡ay!, todos recordamos cuántas mejoras han dejado de hacerse porque un solo propietario, porque un solo industrial, porque, en una palabra, un solo *egoísmo* ha triunfado, negándose a satisfacer lo que en justicia se le había repartido.

Con el nuevo régimen municipal este obstáculo

egoísta e individual ha desaparecido: los artículos del Estatuto y de sus Reglamentos establecen de un modo claro, terminante y detallado, que todos, absolutamente todos los que se reputen beneficiados deben contribuir a la mejora en forma equitativa, pudiendo, en último extremo, el Ayuntamiento apremiar al contribuyente moroso o recalcitrante.

Y la bondad del sistema, lo que nos hace concebir la esperanza de que será fructuoso, de que constituirá una de las bases esenciales para la ejecución de obras de mejora y saneamiento, estriba precisamente en que el principio establecido, mejor dicho, reconocido por la nueva ley va detrás de la costumbre, regulándola y afirmándola, condición primordial, según todos los tratadistas, para que sea eficaz, para que subsista y sea universalmente acatada.

Espíritus suspicaces han creído ver en esta contribución una nueva carga que se echa sobre el propietario de fincas urbanas, sin ver que el Estatuto se refiere, no a tales propietarios exclusivamente, sino en general a la persona, entidad o finca beneficiada; así, por ejemplo, si una población mejora su servicio de incendios, la «Contribución especial» se carga a las Compañías aseguradoras, que evidentemente son las *especialmente* beneficiadas. Lo que ocurre es que la mayor parte de las obras que pueden realizar los Municipios benefician directa y especialmente a las casas, y lógico es que éstas, o sea sus dueños, contribuyan al gasto.

Otros, en cambio, en su afán de avanzar con paso muy acelerado en la vía del progreso social, encuentran demasiado bajas las limitaciones que la nueva Ley impone a estas contribuciones y desearían que la participación del propietario, del *casero*, fuese más alta, «ya que él—dicen—es el directo y exclusivamente beneficiado en toda reforma urbana», sin comprender que las reformas evolutivas, a la inglesa, son las más persistentes, mientras que las que se imponen chocando con las costumbres y de un modo radical, rara vez dejan de ocasionar una reacción que las hace fracasar.

Esta consideración nos hace encontrar una laguna, o mejor dicho, creer que se necesita un complemento a las prescripciones del Estatuto. Tal complemento es una disposición transitoria, tanto como lo sea el conocido y discutido Decreto sobre alquileres, que autorice a los propietarios a subir los arrendamientos de su finca en proporción a la mejora que experimenta, o más justamente, al incremento de valor porque se la hace contribuir.

II

Resulta, pues, según se ha dicho en lo anterior, que el nuevo Estatuto Municipal, con sus «Contribuciones especiales», al sancionar una costumbre, la establece legalmente, haciéndola obligatoria para el Ayuntamiento y los interesados y dando a aquél medios de hacer efectiva su exacción; pero tal legalización podía llegar a ser tiránica e inicua si el mismo texto que la instaura no diese armas de defensa y justificación al individuo o clase que ha de sufrir la imposición. Enumeremos y examinemos, aunque sólo sea de un modo ligero, cuáles son estas garantías y si la carga que supone para el contribuyente es equitativa.

En primer lugar, la imposición tiene que establecerla el Ayuntamiento en pleno, en sesión extraordinaria, y sólo puede implantarse para satisfacer parcialmente el pago de una obra, instalación o servicio determinado; es decir, que tiene que votarse con cierta solemnidad y ser destinada a un objeto de conveniencia reconocida, lo que ya supone la garantía de forzosa publicidad.

Una vez acordada la imposición, deberá exponerse al público el proyecto correspondiente, acompañado de detalladísimas relaciones en las que se haga constar, individuo por individuo y finca por finca la cuota de contribución que se le impone, así como los fundamentos en que se basa la imposición; y a reclamar contra el referido proyecto y contra cada uno de sus detalles, no sólo son llamados y admitidos los individuos o clases gravadas, sino además (y esta es otra novedad del Estatuto) los contribuyentes en general, que pueden protestar de la exclusión de un beneficiado o de la escasez de su cuota; con esto se remacha aun más el clavo de lo obligado de las contribuciones especiales, ya que, de no imponerse o de imponerse en pequeña escala, pueden quejarse los restantes vecinos que, en realidad, salen perjudicados al abonarse la obra indebidamente con los fondos comunales.

Las reclamaciones serán examinadas y falladas por el Tribunal de Arbitrios, formado por el Delegado y dos funcionarios, de Hacienda; es extraño, y a nuestro juicio desacertado, que no se haya dado entrada en este Tribunal a un representante del Ayuntamiento y a otro de los contribuyentes (que podía ser un vocal de las Cámaras de la Propiedad, de la de Industria o de la de Comercio, según los casos), pues aunque siempre dominaran y tuvieran mayoría los funcionarios de la Administración pública, que en estas cuestiones municipales deben considerarse neutrales y expertos, los representantes de las partes contendientes constituirían asesores de gran valía, a más de defensores de los criterios opuestos que se debaten.

La cuota de la contribución al beneficiado no puede ser caprichosa, sino que tiene que someterse a reglas, normas y limitaciones variables, según la obra de que se trate, pero taxativamente marcadas en el Estatuto. Así, cuando sea posible cifrar el beneficio ocasionado a un particular, esta cuota no podrá exceder de su 90 por 100; tampoco deberá excederse en ningún caso, en el conjunto o suma de estas contribuciones, del 80 por 100 del coste de la obra o instalación; es decir, que el común de vecinos debe sufragar, por lo menos, la quinta parte; en los pavimentos de calles no se pasará de la mitad del coste; en la construcción de alcantarillas las cuotas deberán

cubrir del tercio a los dos tercios del presupuesto; en el servicio de incendios la cooperación de los interesados será inferior al quinto, etc., etc.

Otra disposición del Estatuto, importante en lo que se refiere a esta imposición, es la facultad de cobrarla en plazos, que podrán ser hasta de veinticinco años, pues si bien es verdad que con las anualidades deberán abonarse intereses, siempre representa una facilidad, y no pequeña, para el contribuyente, ya sea propietario, ya industrial, que podrá satisfacerla de un modo insensible y, en la mayoría de los casos, con sólo una parte de los *superingresos* que le haya producido la mejora.

Por último (y no que con ello se agote el tema, pero sí los puntos más importantes y salientes, que son los que examinamos en estos ligeros apuntes), cuando la aportación de estos *contribuyentes o cooperadores* sea de relativa importancia, la obra, instalación o servicios será administrada por una «Asociación» formada por interesados y concejales en igual número.

Vemos, pues, que las «Contribuciones especiales» no podrán establecerse de un modo caprichoso, sino siempre con un fin determinado; que su importe tiene que ser moderado y proporcional al beneficio que produzcan al contribuyente y que éste tiene siempre ocasión de reclamar, tanto contra su establecimiento en general, como contra la cuota que le haya sido atribuida, condiciones y limitaciones que en su conjunto constituyen suficiente garantía contra la injusticia de la imposición.

III

La Comisión técnica que ha redactado el Plan de Mejoras de Málaga dice en la primera parte de su trabajo:

«Al tener en cuenta estas bases (las de cooperación vecinal) en todos los extremos de nuestra propuesta, no hemos olvidado que este reparto de cargas debe guardar una relación de equidad tal, que los sacrificios que a cada una de las partes le supongan sean siempre de mucha menor importancia que la utilidad o beneficio que le proporcione, pues el espíritu del legislador y la más elemental justicia es evidente que fundan la cooperación en la mutua utilidad, y si ésta no existe para alguna de las partes, no debe existir para las otras.»

«Este criterio de proporcionalidad lo hemos aplicado con el mejor deseo de conservar ese equilibrio, y los resultados globales nos parece que acreditan este propósito, aun cuando tal vez en algún caso particular hayamos tenido algún error, que sensiblemente lamentáramos, y que el estudio de detalles pondrá de relieve.»

Es decir, que la Comisión, en el Plan aprobado por nuestro Excmo. Ayuntamiento, propone la adopción del principio de «Cooperación vecinal», pero sujetándolo a las siguientes normas:

- 1.^a Que sólo se aplique cuando exista una utilidad directa.
- 2.^a Que el sacrificio impuesto al contribuyente sea menor que el beneficio que reporta la obra; y
- 3.^a Que si hubiese error en su cuantía se rectifique al redactar los proyectos parciales y definitivos.

Veamos cómo se han cumplido o pueden cumplirse estas tres premisas en las distintas secciones en que se divide el Plan.

1.^o *Obras en que se aplican.*—Las «Contribucio-

nes especiales» se utilizan tan sólo en las cinco primeras secciones, en las que no puede ser más evidente la utilidad.

En efecto, nadie podrá negar que la buena pavimentación de una calle, tanto en su calzada o parte de rodadura, como en sus aceras, beneficia en grado sumo a las edificaciones colindantes; prueba de ello, si ya no lo fuera su reconocimiento expreso por el Estatuto, es que siempre, o por lo menos desde hace bastantes años, los propietarios han contribuido voluntariamente a estas mejoras.

En cuanto al alcantarillado, ¿no es también cierto que una casa insalubre e inhabitable, por no tener evacuación de sus aguas negras o por disfrutar sólo de desagüe a nuestras inmundas cloacas, pasa a ser sana y de más valor cuando se la proporciona salida a una buena red de alcantarillas? ¿No se ahorrarán con ello los incesantes gastos de limpieza de servidumbres y de pozos negros?

En las obras de reforma interior, consistente en apertura de nuevas calles y ensanche de las antiguas, el beneficio es innegable y se extiende no sólo a los edificios de la vía ensanchada, sino a los que de ella se han de servir.

Otro tanto puede decirse en el capítulo de «Paseos y puentes», y, por último, el trazado de las vías radiales y circulares que constituirán las grandes arterias del ensanche exterior estiman acertadamente los autores del Plan que proporciona dos beneficios: uno, general a toda la zona, que de rústica pasa a ser urbana, y otro, particular a las zonas colindantes con las nuevas calles, que se transformarán en solares.

2.º *Cuánta de la contribución.*—Establece el Estatuto, como ya hemos dicho, que en la ejecución de pavimentos corresponde a los propietarios la mitad de la calzada y hasta dos metros de ancho de acera. Aplicando esta razonable y legal repartición resulta que la cooperación media de los propietarios es aproximadamente de la cuarta parte del coste total, lo que representa un sacrificio o carga del 3 por 100 del valor de las fincas, según el amillaramiento, cuota ínfima, a decir verdad, en relación con la utilidad obtenida.

Por el alcantarillado prescribe el Estatuto que se cargue a las fincas no menos del 33 por 100, ni más del 66. Se propone en el Plan el módico coeficiente de 40 por 100, o sean tres millones de pesetas en números redondos, lo que, con relación al valor total de la propiedad urbana en el casco de Málaga, supone una cuota inferior al 1,5 por 100. Si esta contribución se aplaza por veinte años, el recargo sobre la territorial será algo más de la décima durante este período; debe advertirse que en Sevilla el arbitrio de alcantarillado asciende a un tercio de la territorial; así, aunque en Málaga se recargue algo por conservación, se pagará (y eso sólo durante veinte años) la mitad que en la vecina capital andaluza.

La contribución por mejora interior es muy variable, aunque siempre menor que la utilidad computada. Así, mientras en aquellas fincas que son directamente beneficiadas, la carga es del 20 y 25 por 100, para las que sólo perciban un beneficio indirecto el impuesto se reduce al 1 por 100. Por término medio la contribución por este concepto es de un 6 por 100 del valor de la finca contribuyente, o sea me-

nos de la mitad de la contribución territorial, siempre en el supuesto de que el pago se aplaze por veinte años.

En la zona de ensanche exterior, el recargo por metro cuadrado varía de 15 a 25 céntimos. Además, en las zonas de 25 metros a ambos lados de los nuevos caminos o calles que queden completamente urbanizados, habrá otro recargo de 3 a 5 pesetas por metro. ¿No es evidente que el beneficio experimentado por estos predios, que de rústicos pasan a urbanos, es mucho mayor que lo que se les impone por contribución especial?

Por el paseo marítimo la cooperación es mucho mayor para las fincas que a él han de hacer fachada que para aquellas otras que sólo han de utilizarlo circunstancialmente; es justo y lógico que así sea, pues a aquellas casas y jardines se les proporciona una nueva fachada al Mediodía a un paseo perfectamente pavimentado, que será el encanto y el orgullo de Málaga. Este beneficio se ha computado en 15 por 100 del valor de la propiedad, limitando la contribución al 12 por 100, que se podrá pagar, como siempre, de una vez o en veinte años.

Por último, por el puente sobre el Guadalmedina el impuesto es de 5 por 100 para las casas de las calles de Canales y Dicienta, cuya utilidad es directa, y de sólo 1 por 100 para el resto del barrio.

3.º *Fijación definitiva.*—Hasta aquí lo propuesto sobre «Contribuciones especiales» en el Plan aprobado por nuestro Ayuntamiento en pleno; ahora, en los proyectos parciales y definitivos de obras y calles, que deberán exponerse al público oyendo sus reclamaciones, será ocasión de aquilatar si los técnicos han estado acertados en sus apreciaciones o si estos impuestos, en algunos casos, deben aumentarse o disminuirse.

A nuestro juicio, y salvo, como ellos mismos dicen, algún caso particular en que haya habido error, los tipos generales propuestos son moderados y equitativos, por lo que esperamos obtengan la aquiescencia general. Pues si es verdad que en un presupuesto de mejoras que importa más de 30 millones, principalmente encaminado al embellecimiento y saneamiento urbano, parece escaso que sólo se pida la cooperación de los propietarios en poco más de 6 millones, o sea en el 20 por 100, también es cierto que esta contribución, por lo menos con el carácter forzoso, es cosa nueva en nuestra economía social, y, por ser el primer paso, no debe exagerarse mucho su entidad. Moderen, pues, sus deseos aquellos que, con muy buenas razones, pero con escasa oportunidad en el presente, propugnan porque estas mejoras urbanas las deben sufragar casi en absoluto los que van a ser directamente beneficiados; pero al mismo tiempo consideren éstos, los que se lucran directamente, que las tendencias modernas, tan brillantemente recogidas en la Reforma Municipal, alejan cada vez más aquellos tiempos en que las comunidades hacían obras e implantaban servicios para que se enriquecieran unos pocos.

M. JIMÉNEZ LOMBARDO
Ingeniero jefe de C., C. y P.

(En un número próximo publicaremos otro artículo relativo al Ensanche y mejora de Málaga, que han proyectado los Ingenieros Sres. Werner, Jiménez Lombardo y Benjumea.)