

CESAR ALBIÑANA GARCIA-QUINTANA (*)

Las Haciendas Regionales: Condiciones y objetivos

"La sociedad no son los hombres, sino la unión de los hombres"
(Montesquieu: *El espíritu de las leyes*, lib. X, 3).

"Las Comunidades Autónomas gozarán de autonomía financiera para el desarrollo y ejecución de sus competencias con arreglo a los principios de coordinación con la Hacienda estatal y de solidaridad entre todos los españoles" (art. 156-1 de la Constitución Española de 1978).

- 1 -

La Constitución Española de 1978 será conocida como la Constitución de las autonomías territoriales. Su título VIII: "De la organización territorial del Estado" es, sin embargo, el de redacción más ambigua, el menos coherente y dispositivo, el más abierto a cualquier desarrollo normativo. Las Haciendas Locales, esto es, las territoriales no regionales, han sido prácticamente preteridas en su regulación. Y todo el texto constitucional se elaboró bajo la presión mental y sentimental de las autonomías catalana y vasca. Las propuestas de Estatutos vasco y catalán llegaron por este orden al Congreso de los Diputados cuando la Constitución Española era casi un *nasciturus* en el ordenamiento jurídico en vigor, obedeciendo a una "lógica estrategia política" y así se adelantaban en "la declaración de las reivindicaciones regionales para conseguir el régimen más beneficioso (...) posible" (1).

(*) Catedrático de la Universidad Complutense de Madrid y Director del Instituto de Estudios Fiscales.

(1) Las frases entrecorridas son del profesor Javier Lasarte en *Documentación Administrativa*, Madrid, núm. 181 (enero-marzo 1979), pág. 438.

No es de esta ocasión exponer los factores geográficos, demográficos, históricos, económicos, sociales y, en especial, financieros y tributarios que están presentes o implícitos en todo el movimiento autonomista de nuestros días. Causas o concausas habrá muchas y muy variadas. La autonomía como exigencia de la participación democrática (2); la lucha por el poder que crece cuando las oportunidades aumentan (3); las aplazadas querellas de las clases socio-económicas que ahora se disfrazan de afirmaciones territoriales; la larga y desesperanzada espera de la infraestructura existencial a cargo del Estado por parte de algunas regiones (4); la pérdida del sentimiento de cohesión nacional por los insolubles y agobiantes problemas de cada día a que da origen el desaforado crecimiento urbano (5); los agravios históricos –casi siempre residenciables en uno u otro funcionario público– que determinadas colectividades no saben –o no quieren– superar a pesar de las generaciones desde entonces habidas (6); etc., pueden ser circunstancias incitadoras del actual despliegue del movimiento autonomista de todas las regiones –y aún provincias– españolas: unas, para conseguir lo que pretenden; otras, para consolidar lo que poseen, y otras, para contrapesar la avidez de las mejor dotadas.

Pero, según acabo de indicar, el propósito de esta colaboración (7) discurre por otras vías. Me propongo, tan sólo, diseñar unas pautas de análisis del referido fenómeno desde el enfoque y la factura de la Hacienda Pública, que, en verdad, brota en todas las latitudes, desde muy diver-

(2) Por ejemplo, Luis Coscolluela Montaner en *Las Autonomías regionales*, Instituto Nacional de Prospectiva, I, Madrid, 1977, págs. 218 y sigs.

(3) Cfr. *Libertad, poder y planificación democrática*, de Karl Mannheim, Fondo de Cultura Económica, México, 1974, pág. 30.

(4) Como modalidad de la "procura existencial" del Estado social según la concepción de Forsthoff. V. el artículo del profesor Lorenzo Martín-Retortillo en la *Revista de Administración Pública*, Madrid, núm. 38/1962, y las págs. 26 y siguientes de la excelente aportación del profesor Manuel García-Pelayo: *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, Alianza Editorial, Madrid, 1977.

(5) De la abundante y polifacética literatura sobre este tema seleccionamos: *Economía Regional*, de H. W. Richardson, Ed. Vicens Vives, Barcelona, 1973, págs. 129-236.

(6) Fenómeno que respecto de España se da en alguna nación extranjera y que atávicamente se presenta cuando surge cualquier oportunidad incluso no-política.

(7) En gran parte se extrae de una "lección de apertura" en Seminario internacional organizado por el Centro de Estudios y Comunicación Económica (Madrid), hasta ahora inédita, y que gentilmente se cede para su publicación en esta *Revista de Estudios Regionales*.

sos requerimientos y en ocasiones con acentos viscerales que nublan o desdeñan las medidas o las soluciones recomendadas por la doctrina generalmente admitida (8).

El autogobierno por parte de determinadas entidades territoriales, la demanda y la elección social de bienes públicos, la consecución de niveles óptimos en la obtención y en la asignación de recursos asimismo públicos, la atribución de responsabilidades directas o inmediatas en la ejecución de los programas de gastos públicos, la aplicación de fórmulas democráticas puras para la adopción de decisiones financieras e, incluso, los rescoldos históricos que los pueblos avivan cíclicamente en busca de una identidad que ellos mismos transformaron (9), son factores desencadenantes de la llamada descentralización de la Hacienda Pública, esto es, de las Haciendas Públicas Regionales sin menoscabo, al menos aparentemente, de la unidad del Estado.

Ahora bien, ¿qué se ha de entender por descentralización de las actividades financieras y tributarias del Sector Público? Y, ¿en qué límites ha de ser situada esta clase de descentralización? Los dos aspectos, cualitativos y cuantitativo, que están presentes en cualquier comportamiento de la Hacienda Pública y que subyacen en las anteriores preguntas, son decisivas a la hora de enmarcar y de describir la moderna descentralización fiscal que extiende la partida de nacimiento de las Haciendas Públicas Regionales.

Importa insistir que el tema a desarrollar tiene su fundamento próximo en las áreas políticas, se ampara en lejanos y discutibles precedentes históricos y no suele reparar en las conclusiones que formula la Economía Pública. Las autonomías territoriales según las propuestas contemporáneas han de discurrir por los inhóspitos vericuetos de las materias interdisciplinarias (Política más Economía más Sociología más Historia más Derecho), sin perjuicio de que las auténticas opciones —no los requerimientos del propio interés no mitigado por el respeto al de los demás—, tengan su natural y único asiento en la Hacienda Pública.

(8) Un excelente resumen de la doctrina más accesible en el cap. 19 de *Análisis económico de los impuestos y del Sector público*, por John F. Due y Ann F. Friedlaender, ed. "El Ateneo", Buenos Aires, 1977 (pág. 449 y sigs.)

(9) Es aleccionador que en toda reivindicación de las leyes forales hay, inmediatamente, una actualización de sus propias disposiciones. El tiempo no pasa en vano para el Derecho aunque éste sea foral.

Es decir, en todo proceso de regionalización estatal están convocadas, en lugar preferente, la Política y la Economía con todas las dificultades que comporta atender al mismo tiempo sus respectivas demandas. Por ello, examinar la regionalización desde el ángulo del análisis económico siempre constituirá una versión parcial –y material– de la misma, con todas las variables y con las múltiples incertidumbres del comportamiento social. De esta limitación “a priori” somos conscientes. Más si nos aventuramos a indagar y a examinar los perfiles o los estímulos políticos de cualquier regionalización, despojándola de sus componentes económicos o materiales, se obtendrá menguado fruto, pues a la Política no se puede negar su más relevante atributo, esto es, la lucha por el poder que permite disponer de los recursos escasos. El poder político no puede concebirse ignorando los intereses económicos sobre los que se pronuncia, ya sea por vía de “asignación”, ya sea por vía de “distribución”. Cualquier ideología política que esté de espaldas a los respectivos grupos de presión económica tendrá efímera vida, y, desde luego, no puede concebirse en el fenómeno de la regionalización del Sector Público, aunque se presente al servicio de particularidades étnicas, lingüísticas o históricas, pues pronto se pondrá de manifiesto que los factores económicos ocupan un puesto preeminente en su establecimiento (10). Por todo ello, y a pesar de que la regionalización a que he de referirme, siempre será resultado de una decisión política, parece más positivo y más esclarecedor, que su planteamiento responda a la encuesta económica –tanto en el ámbito real como en el financiero– que debe preceder a cualquier opción política cuyo contenido sea de la expresada naturaleza, aparte de la dosis de racionalidad que tan necesaria es en esta clase de medidas.

Así planteado el desarrollo del tema, importa resaltar que en su título está enmascarada la, por otra parte, equívoca expresión del “federalismo fiscal” (11), en cuanto se aduce puede establecerse en un Estado unitario

(10) En el cit. artículo se refiere el profesor Lasarte a la “exigencia de mantener el beneficioso régimen de los conciertos económicos”. Publicada la Ley Orgánica que aprueba el Estatuto vasco, se anota que a la expresión “concierto económico” (el de Alava) se ha agregado la voz “convenio” (el de Navarra) precedida de la disyuntiva “o”. Esto es, no sólo se reimplanta el “concierto” sino que se establece el “convenio” (como en Navarra) desconsideradamente más amplio en lo legislativo y en lo jurisdiccional. Cfr. en mi colaboración en el n.º 5 de la *Revista del Departamento de Derecho Político U. N. E. D.*

(11) Su más destacado paladín: Wallace E. Oates: *Fiscal Federalism* (traducción española, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1977).

en lo político... En este orden de ideas se ha de advertir que el llamado "federalismo fiscal" elaborado por la teoría de la Hacienda Pública, si quiera sea como coordinación vertical según la concepción de R. A. Musgrave (12), constituye una reconsideración de los esquemas tradicionales de los Estados cuya constitución política es, precisamente, federal, por lo que —entiendo— conducirá a los Estados unitarios hacia formas federales... disfrazadas de regionales. Y opino así aunque bien pudiera sostenerse que el "federalismo fiscal" de nuevo cuño hace caminar a los Estados federales hacia el Estado unitario en lo fiscal (financiero más tributario), por lo que bien podría presumirse o esperarse que el Estado unitario no pierda su condición política de unitario por "practicar" el "federalismo fiscal". Sin embargo, parece más prudente temer —si ello no se desea— que el "federalismo fiscal" con su correlativa autonomía financiera transforme el Estado unitario (nominal) en Estado federal (de hecho). Por ello es aconsejable contar con este desenlace y decidir sin ambages según la meta que real o auténticamente se persiga. En estas materias siempre vence la letra de cambio por muy larga que sea la cadena de endosos y por muy capciosas que hayan sido las fórmulas empleadas.

— II —

En un orden lógico de examen de las Haciendas Regionales ha de ser convocada, en primer lugar, la política de medios que se sirve del *Presupuesto*. Como por todos es bien sabido, los programas de ingresos y gastos públicos constituyen eficaces instrumentos al servicio de la política económica en sus distintos objetivos o ramas. Se trata, pues, de repasar qué funciones de las que puede tomar a su cargo el Presupuesto público, deben o son susceptibles de ser atribuidas a las Haciendas Regionales. A los fines que quedan indicados, son tres las funciones presupuestarias a considerar ahora.

Me refiero a la utilización de los instrumentos presupuestarios al servicio de la estabilidad económica, esto es, del nivel de precios y del pleno empleo de los factores productivos, aparte de asegurar el equilibrio exterior. Evitar el paro y la inflación son objetivos de primera magnitud para la política pública que surgió de la depresión económica de la cuarta década del presente siglo y de la presión inflacionista de la segunda guerra

(12) Además de sus Manuales véase el artículo publicado en la rev. *Hacienda Pública Española* núm. 35/1975, págs. 387 y sigs.

mundial y años posteriores. Corregir las desviaciones del pleno empleo y del valor estable de la moneda, son hoy metas preferentes, por no decir exclusivas, de la política económica (13). Pues bien, se opina con generalidad que la política de estabilización ha de dictarse y ha de ejecutarse a nivel nacional o general. Las medidas para luchar contra el paro que se adoptasen a nivel territorial, repercutirían desfavorablemente en otras áreas a menos que fuesen –y ello es conveniente– de mera ejecución. Tampoco se admite que las entidades territoriales puedan utilizar la política monetaria, ni recurrir al endeudamiento de uno u otro modo contraído a los expresados fines. Las intervenciones públicas en defensa de la estabilidad económica corresponden, en fin, a la Hacienda General.

A la misma conclusión ha de llegarse respecto al equilibrio de la balanza de pagos –según ya se ha apuntado–, cuyo mantenimiento es ineludible en toda economía abierta. Es más, las relaciones internacionales, tanto políticas como económicas, en cuanto trascienden en dicha balanza, deben quedar adcritas al Gobierno general o central.

Si consideramos las transferencias positivas y negativas que promueve toda política de signo redistributivo, tanto en las rentas como en los patrimonios individuales, bastará tener en cuenta que de modo simultáneo e inevitable se darán aquéllas en el ámbito territorial, para recabar la competencia en favor de la Hacienda General. Esta asignación de la política redistributiva –la que sirve a la equidad– es aún más patente cuando se trata de igualar las propias rentas regionales, y con independencia de las transferencias que se propongan la igualación o equilibrio fiscal de las Haciendas Regionales.

El desarrollo económico, que de algún modo enlaza con la política de estabilidad, asimismo debe quedar a cargo de la Hacienda General, y ello implica que tanto su elaboración o planificación, como su ejecución y el empleo de los oportunos instrumentos presupuestarios, sean de su competencia con la correlativa limitación para las Haciendas Regionales, cualquiera que sea su rango orgánico o autonómico. Sin embargo, el Gobierno central o general deberá decidir si efectivamente se propone ele-

(13) Hoy se postula la llamada "reasignación" de los recursos productivos resultante de las "reestructuraciones sectoriales" que del Sector Público recaba la economía de mercado –incluidas las empresas públicas–, por errores, en ocasiones garrafales, en los planteamientos de sus actividades futuras. Sobre la política económica y las autonomías regionales, véase la ponencia de J. García Javaloy en *Documentación administrativa*, n.º 181/1979, págs. 299 y sigs.

var el nivel económico de las regiones atrasadas, pues el mejor empleo que las regiones adelantadas hagan de los recursos cedidos, aconsejará, desde el ángulo estrictamente material y como en tantas oportunidades ha sucedido, que se lleve a cabo una política anti-redistributiva al amparo de la de desarrollo o, mejor, de mero crecimiento.

En este apartado, y no obstante la elementalidad con que se ha tratado la asignación de las políticas presupuestarias a los niveles superior e intermedio de cualquier Hacienda Pública, es preciso aludir, por una parte, al efecto "perversidad" o comportamiento anticíclico (14) y que es típico de las Haciendas Territoriales, y, de otro lado, consignar cómo los programas redistributivos apuntan a una constante centralización financiera en los Estados federales (15).

- III -

Si pasamos a examinar el *gasto público* puede afirmarse existe casi unanimidad sobre la conveniencia de su descentralización. Se formulan salvedades y puntualizaciones, pero lo cierto es que en la vertiente del gasto público se encuentran los más sólidos y beligerantes criterios en favor de las Haciendas Regionales y desde distintas perspectivas.

En primer lugar, es evidente que las decisiones relativas al gasto público pueden adoptarse de modo más racional en áreas pequeñas que en extensas, y así se da, además, una mayor coincidencia en la distribución de los bienes públicos y de sus costes. En el concejo abierto o en la democracia pura estará la solución ideal para la elección y la decisión en materia de gastos públicos. Si, además, el individuo pudiera elegir la comunidad política que le ofrece la combinación de bienes públicos más de acuerdo con sus preferencias o necesidades, estaríamos ante la mejor fórmula de naturaleza sociopolítica, aunque desde la óptica económica otra fuera la calificación a otorgar. No cabe duda, en fin, que en estos regímenes de elección social se debe hallar la coincidencia, prácticamente total, entre los bienes públicos que se disfrutan y los costes que se satisfacen.

Pero desde el ángulo económico, como ya queda apuntado, las con-

(14) Para España véase la tesis doctoral de Juan Colom Nadal depositada en la Biblioteca del Instituto de Estudios Fiscales (Ministerio de Hacienda), Madrid.

(15) Cfr. W. E. Oates, ob. cit., págs. 292 y sigs.

clusiones anteriores han de ser matizadas. Han de tenerse en cuenta, por ejemplo, las "economías de escala" en la producción de los respectivos bienes públicos, y puede suceder sea conveniente que la prestación quede a cargo del Estado en lugar de la Entidad Territorial, y en cuantías superiores a las óptimas según el grado de homogeneidad de las preferencias expresadas a nivel territorial inferior. Due y Friedlaender (16) y también computan lo que llaman el "coste de decisión", pues un número excesivo de Entidades Territoriales para que coincida el grupo de población destinatario de su provisión de bienes públicos, sería intolerable desde el punto de vista de la eficacia y de la agilidad administrativas. Asimismo han de contabilizarse las "externalidades" de alcance geográfico que determinados bienes públicos provocan y que un tratamiento justo exige la correspondiente compensación en favor de la Hacienda Regional que soportó el coste de su producción. No es de desdeñar, tampoco, la imposibilidad en que se encuentran subconjuntos de población para desplazarse a los territorios en que se facilitan los bienes y servicios públicos que coinciden con sus preferencias.

Huelga indicar que las expresadas circunstancias, entre otras menos importantes, apuntan a la transferencia –o no descentralización– de las aludidas funciones en favor de la Hacienda General. Las más decisivas para que la descentralización no se aplique, son, en mi opinión, las que se refieren a los "efectos externos" y a las "economías de escala", tal vez porque son las de más claro contenido económico. Ello no obstante, es indudable que nos movemos en el campo normativo de la Hacienda Pública, porque si bien el análisis cuantitativo de las producciones públicas ofrecen datos reveladores e indiscutibles, es la *elección social* la que ha de decidir en sustitución del mercado, que, como todos saben, no es posible que actúe en la provisión de bienes públicos, dadas sus características de consumo conjunto e inaplicación del principio de exclusión. Y, así lo entiendo, cuando nos encontramos en las áreas del comportamiento humano, no puede construirse ciencia positiva hacia delante, sino normativa, como sucede, por ejemplo, cuando se tiene la idea de que la Hacienda Territorial, al estar más próxima al ciudadano, puede conocer con exactitud cuáles son sus preferencias e ingresos y gastos públicos, dando así puntual satisfacción a sus necesidades de bienes públicos.

En esta línea argumental está el modelo de Tiebout, que ha importado el profesor Domínguez del Brío (17), y que ha merecido el siguiente

(16) Pág. 451 ob. cit.

(17) La descentralización óptima, Instituto de Desarrollo Económico, Madrid, 1973.

rotundo juicio de Eugenio Domingo Solans, cuando prologa la obra de Oates y expresa: "La falta de realismo de los supuestos de partida no invalida la importancia teórica del modelo de Tiebout" (18).

Sin embargo, analizando el expresado modelo ha llegado Domínguez del Brío a las conclusiones que en 1973 elaboré y hoy resumo: a) Desde el ángulo de la localización espacial, debe normativamente tenderse a hacer coincidir el área de beneficios con el área que soporta la financiación y con el área de decisión que goce de un cierto grado de autonomía; b) En presencia de efectos externos inducidos e intercomunitarios, la única alternativa a un proceso de "internalización" vía Hacienda General, es la aceptación de esquemas cooperativos intercomunitarios; c) El Presupuesto de Servicios es un ámbito innegable de la Hacienda Territorial, y d) Los Presupuestos de Distribución, Estabilización y Crecimiento demandan la cooperación armónica y coordinada (19).

Perdóneseme esta larga cita en consideración a que deseo destacar seguidamente, cómo en la aportación de Domínguez del Brío son esenciales, de un lado, el absoluto respeto a la coordinación que se estima indispensable, y, de otro, el ejercicio por la Hacienda General de la función arbitral (equitativa y eficiente) en el control de las estrategias cooperativas de las Haciendas Territoriales.

Y así tantas otras afirmaciones formuladas por autores de muy diversas procedencias y desde muy diferentes supuestos de análisis, incluso llegan a confirmar que "la vieja idea de la Hacienda Local como una Hacienda de Servicios orientada por el principio del beneficio como trasunto en el campo público de un mecanismo similar al del mercado, parece aún tener, con el aire remozado de los actuales planteamientos económicos del tema de la descentralización fiscal, importantes razones en su apoyo" (20).

Sea lo que quiera y sea cual fuere el tratamiento económico que a la descentralización del gasto público se aplique, en aras de la racionalidad, de la eficiencia y de la revelación de preferencias, siempre nos hallaremos ante una opción política, que, a su vez, será el fruto de un compromi-

(18) Ob. cit., pág. XXI.

(19) Rev. *Anales de Economía*, 3.ª época, Instituto Sancho de Moncada, Madrid núms. 18-19/1973, págs. 263 y sigs.

(20) Editorial núm. 35/1975 (¿profesor Fuentes Quintana?) de *Hacienda Pública Española*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.

so entre el Estado y las Entidades Territoriales alumbrado por las ideas y, sobre todo, los intereses de las fuerzas políticas en cada país.

—IV—

Me ocupo seguidamente de la financiación de las Haciendas Regionales mediante *impuestos*. Ya se ha aludido a que toda fragmentación de la estructuras tributarias permite un mayor grado de adaptación de los impuestos a las preferencias de los ciudadanos, siquiera sea con las servidumbres que asimismo han quedado expresadas. No es posible abordar, siquiera, los distintos sistemas de imposición: estatal, regional, conjunta y de coparticipación, que pueden darse para financiar las Haciendas Territoriales. Se exponen, no obstante, algunas consideraciones sobre la posible adscripción de fuentes impositivas a las Haciendas Regionales (21).

Se estima como prevalente criterio, el de intensa localización de los impuestos y siempre que no entre en conflicto con las exigencias de las políticas presupuestarias. En cualquier caso debe aspirarse a que el sistema impositivo nacional o consolidado no deje de constituir un "sistema", esto es, un conjunto coherente de impuestos en el que no se solapen los objetos imponibles, ni se produzcan sobreimposiciones no confesadas, ni menos excesos de imposición sobre una misma capacidad contributiva. Habrá que atender, asimismo, a la distribución geográfica de las materias imponibles y al ámbito personal o real de los impuestos, así como al grado de traslación, querida o no, de cada gravamen, sin olvidar la capacidad de gestión de la respectiva entidad territorial (22). Así han razonado siempre los hacendistas españoles bajo el magisterio del profesor Flores de Lemus (23). Y huelga agregar, que no debe bastar una denominación distinta o un parámetro diferente para fundamentar la implantación de un impuesto "nuevo". Tampoco debe acudir a las consa-

(21) Según el ordenamiento contenido en los Estatutos del País Vasco y de Cataluña, mi cit. artículo en la *Revista del Departamento*. . . núm. 5, Universidad Nacional de Educación a Distancia, Madrid.

(22) V. "La financiación de las regiones" por el prof. Rafael Calvo Ortega, en el volumen *Las autonomías regionales*, antes cit., págs. 449 y sigs. "Mutatis mutandis" en mi obra *Sistema fiscal en España*, Guadiana de Publicaciones, Madrid, 1974, págs. 93-103 y 817 y sigs.

(23) Cfr. E. Domingo Solans, *Hacienda Pública Española* n.º 42-43/1976, págs. 229 y sigs.

bidas osmósisis tributarias entre las Haciendas Estatal y Territoriales, que no suelen responder a otro designio que el de encubrir fracasos de gestión incorregibles. En todo caso, y sin perjuicio de lo que se exponga para cada impuesto principal de cualquier sistema evolucionado, deberían ser conscientes las Haciendas Públicas en sus distintos niveles, que todas ellas constituyen o integran una Hacienda Pública, por lo que en su seno no pueden surgir más rivalidades que las convenientes para el mejor servicio al interés general o al bien común, ni, tampoco, ninguna de ellas debe ser contribuyente de cualquiera otra, siempre que los recursos obtenidos se destinen a la provisión de bienes públicos, pues a todas ellas es aplicable la doctrina de la inmunidad tributaria.

Los impuestos que recaen sobre la *renta personal* de las unidades familiares no deben ser asignados a las Haciendas Territoriales. Aparte de exigirlo así la gestión misma de esta clase de impuestos, otras razones abonan la conclusión dicha. Las responsabilidades inherentes al mantenimiento de la estabilidad económica recaban la competencia de la Hacienda Estatal o General, en méritos a la progresividad que es consustancial a estos impuestos. Las desigualdades que en las Haciendas Territoriales se detectan, tanto por los bienes y servicios públicos que han de atender, como por la distribución errática de las capacidades económicas, determinarían gravámenes de distinto peso, que, a su vez, provocarían emigraciones internas en direcciones no deseables desde el ángulo socioeconómico-nacional. A la misma consecuencia llevaría la existencia de tarifas de gravamen desiguales al servicio de ideologías redistributivas no compartidas por todas las Entidades Territoriales. Estas consideraciones aconsejan que la imposición sobre la renta personal sea adscrita a la Hacienda General.

Y a esta conclusión no se opone el retorcido argumento de que tratándose de países en vía de desarrollo no son operativos tales impuestos, ni, por tanto, son útiles para la política presupuestaria de naturaleza compensatoria, ni, tampoco, de carácter redistributivo. Bastará considerar que estos impuestos —personales— no saldrán de su atraso sin una administración a nivel nacional, que actúe sin cortapisas y con criterios uniformes, tanto en la interpretación de las disposiciones de aplicación, como en la valoración de las bases imponibles ordinariamente dispersas por todo el territorio.

A análogas conclusiones lleva el examen de los impuestos que recaen sobre los *beneficios de las empresas* y, en particular, de las societarias. Al realizar sus actividades en más de una región y al constituir estos

impuestos el instrumento más eficaz al servicio de la política económica, sobre todo porque con ellos apenas se quebranta la equidad tributaria, es obvio que su legislación y su gestión deben confiarse al Estado. El propio tratamiento de las pérdidas, de las depreciaciones del activo y de las reservas societarias, presentarían dificultades casi insuperables si estos impuestos fueran objeto de fraccionamiento espacial, esto es, en favor de las Haciendas Regionales.

Es más, la propia actuación competitiva de las Regiones ofreciendo regímenes estimulantes para la localización de establecimientos y factorías, desembocaría en una pérdida de recaudación a nivel nacional sin ventaja para la economía del país.

Los impuestos sobre las *ventas de bienes y servicios* tampoco cuentan con opiniones favorables a su asignación a las Haciendas Territoriales. Aparte de las "exportaciones impositivas" que esta clase de gravámenes comporta, a menos que se establezcan en la fase de venta al por menor, dentro del propio territorio nacional, es de tener en cuenta su incidencia en las relaciones comerciales con el exterior. En tanto rija la regla del "país de destino" en cuanto son impuestos que pretenden gravar el consumo de las unidades familiares, es evidente que la devolución —o desgravación, como sin fortuna se dice— de estos impuestos, afecta a la producción nacional si los mecanismos que se emplean para el cálculo de los reembolsos figuran en el catálogo de los "ajustes en frontera". Y a la misma conclusión conduce el posible empleo de este impuesto al servicio de la política económica de coyuntura.

Distinta consideración merecen los llamados impuestos sobre el gasto en cuanto recaen sobre *consumos específicos*, que bien pueden ser asignados a las Entidades Territoriales como postula Ursula K. Hicks (24).

En esta línea de impuestos netamente territoriales mencionan los tratadistas a los que recaen sobre la *tierra* y sobre las *construcciones urbanas*. El alcance real de estos impuestos y el asiento físico de sus ob-

(24) *Hacienda Pública*, Aguilar, S.A. de ediciones Madrid, 1950, pág. 282. En general son aplicables los criterios que sirven para evitar la doble imposición internacional y los típicos de un estado federal; v. Félix de Luis y Luis del Arco: *La distribución de los impuestos en una Hacienda federal*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1978 (en el tema de los gravámenes sobre los consumos específicos v. pág. 247).

jetos imponibles, los avalan como propios de las Haciendas Regionales, aunque su inserción en el sistema general de imposición, suscita graves e insuperables cuestiones de doble imposición interna, a menos que se establezca el "vaciado" de los respectivos gravámenes sobre la renta en régimen de integración (*tax credit*). En mi opinión, y para eludir tan importante censura, deberían plantearse estos impuestos con arreglo al principio de "beneficio" en lugar del de "capacidad de pago". Y así estimo ya sucede con el impuesto sobre las edificaciones en las grandes aglomeraciones urbanas de nuestros días, pues si se contabilizaran los desembolsos que las Haciendas Territoriales han de efectuar al servicio de las fincas urbanas, se comprobaría, como sucede en nuestra Contribución urbana, que el impuesto recaudado según la "capacidad de pago", constituye el "equivalente económico" de tales gastos en sus diversas atenciones y, en particular, en las inversiones de infraestructura cuando, como suele acontecer, no se establecen las correspondientes Contribuciones especiales (25).

No es posible entrar ni en el más somero análisis de otras figuras tributarias. Es cierto que los expuestos criterios de asignación de impuestos a la Hacienda Estatal o General, recortan en gran medida las disponibilidades de las Haciendas Regionales, a su vez, afectan a la autonomía de las mismas. Pero no es menos importante la falta de equilibrio fiscal, que a nivel regional se dará siempre que la respectiva Entidad Territorial haya de satisfacer necesidades colectivas de importante dimensión, y, precisamente, en su área se contabilicen capacidades contributivas de cuantía inferior a las existentes en otras regiones. Es bien sabido que las técnicas de la subvención, de la compensación y demás medios de igualación financiera, dan cumplida solución al problema que queda enunciado. La propia legalidad española, como ha estudiado Alberto de Rovira (26), ha establecido o ensayado los llamados fondos con finalidad redistributiva y presididos por el principio de solidaridad. Pero, se me ocurre preguntar, ¿no estaremos redescubriendo la Hacienda General o Estatal, que así se "reencarna" en tales "masas de compensación financiera"? Se

(25) Sobre las "tasas" y las "contribuciones especiales", véase especialmente el trabajo de Eugenio Simón Acosta en *Documentación Administrativa* n.º 181/1979, ya citado, págs. 225-297, y en *Estudios sobre el proyecto de constitución*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1978, págs. 589 y sigs.

(26) *Los fondos fiscales con finalidad redistributiva*, Instituto de estudios de administración Local, Madrid, 1976, 461 págs. Véase asimismo, el ap. IV de la lección inaugural del curso 1978-9 en la Universidad de Zaragoza a cargo del prof. Palao Taboada ("La Hacienda regional y el proyecto de constitución").

me dirá que existen, por ejemplo, en el sistema financiero de la República federal alemana, que con tanto rigor ha estudiado el profesor Ramallo (27). Pero, respondo, tales soluciones redistributivas están justificadas cuando se trata de un Estado federal, pero su fundamento se desvanece cuando se trata de un país con organización política unitaria, que descentraliza los ingresos impositivos para centralizar "excedentes" regionales, ya sea por la desigual capacidad económica de las regiones, ya sea por las transferencias veladas que entre ellas se dan, a menos que seresuciten las "aduanas interiores" que un día fueron testimonio de una unidad política sin unidad fiscal.

En cualquier caso, la asignación de impuestos propios a las Entidades Territoriales, sea uno u otro el grado de independencia o de autonomía política de ellas, exigirá que queden perfectamente deslindadas sus respectivas competencias en evitación de conflictos, que si bien pueden tener mejor o más flexible solución que los surgidos en el ámbito internacional, serán muy numerosos por la mayor integración económica de las Regiones en países que, por otra parte, no han dudado en situar la retención o recaudación de los tributos lejos de donde se encuentran las capacidades económicas llamadas a soportarlos, contrariamente a lo que sucede en los Estados con estructura federal en su propio origen.

-V-

Y llego al final de esta exposición. Atrás han quedado temas y cuestiones que la literatura reciente ya examina hasta con prolijidad, aunque siga siendo válida la afirmación de que está sin elaborar una teoría económica satisfactoria de la Hacienda Pública desde sus planos territoriales. Y ello, tal vez, porque la descentralización de la Hacienda estatal está en la encrucijada de la Política y de la Economía, aderezadas, además, con hechos diferenciales, con territorios sin fronteras históricas y con apetencias veladas por la propia descentralización de los ingresos y gastos públicos.

No obstante, cabe preguntar: ¿por qué la descentralización de la Hacienda del Estado en países de tamaño medio y con un elevado grado de homogeneidad en sus preferencias de bienes públicos? Si en estos países no se cumple el conocido apotegma de que "no somos los bastante

(27) *El sistema financiero de las corporaciones locales en el derecho alemán*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1976, 255 págs.

sabios para resolver (...) (los problemas) desde la cúspide, ni hay los recursos necesarios para resolverlos desde la base", ¿por qué determinadas regiones de ciertos países plantean la "devolución" de competencias financieras en un mundo que ha de orientarse decidida y definitivamente hacia la solidaridad? (28). Si la ordenación y la planificación ha de hacerse a nivel territorial, como propugna el profesor García de Enterría (29), y si las desigualdades de la renta y del bienestar social entre las distintas regiones, pasan facturas financieras de cuantías desusadas que sólo pueden ser atendidas con la cooperación y el esfuerzo de todos, ¿por qué la descentralización financiera, que condenará al aislamiento económico, cuando no al estancamiento, a regiones que han vivido sin fronteras fiscales?

Se puede contestar que la descentralización de la Hacienda Pública es un fenómeno universal y que alcanza a todos los países en mayor o menor medida, y que en unos es protagonizada por las regiones atrasadas, en otros por las regiones con alto nivel de bienestar y en otros, enfin, por todas las regiones según la clasificación de Santamaría Pastor (30) que a continuación reproduzco: un regionalismo de privilegios, un regionalismo que surge como reacción —y que puede llamarse defensivo— y un regionalismo airado. Al parecer, la universalidad genérica del fenómeno arrastra a todos.

También cabe responder que la doctrina que se postula bajo la denominación de "federalismo fiscal" para los Estados federales, puede ser aplicada a los Estados unitarios centralizados buscando un punto de encuentro, desde procedencias pendulares, según los nuevos modos de distribuir en el espacio los programas de ingresos y gastos públicos. Esta contestación, no obstante su viabilidad o fiabilidad, puede ser refutada por no ser objeto de comparación los tamaños de unos y otros Estados y, sobre todo, por no tener en cuenta los distintos grados de desarrollo socioeconómico que uno y otros ofrecen. En cualquier caso parece prudente que si la doctrina federal del "federalismo fiscal" fuera importada, debería ser aplicada en sus propios términos, esto es, comprobando si las bases de partida y las metas de llegada son, al menos, análogas.

(28) V. "El Informe Crowther-Kilbraudow..." por el profesor J. R. Cuadrado Roura, en *Documentación administrativa* n.º 179/1978. También *Hacienda Pública española* n.º 54/1978, págs. 221 y sigs.

(29) En *XXIV Semana de Estudios de Derecho Financiero* ("La Hacienda Regional"), Madrid, 1977, págs. 206 y sigs.

(30) En *Jornadas de Estudios Regionales* patrocinadas por la Universidad de Sevilla, 1977.

Según lo hasta aquí expuesto, y como es común en cualquier tipo de preguntas en orden a la descentralización de la Hacienda Pública, no es posible dar una contestación que satisfaga o de algún modo explique este fenómeno. Sí caben, no obstante algunas reflexiones más aunque en parte resultan reiterativas.

En los países de organización política federal se presenta el "federalismo fiscal" como una corrección que se sustenta del análisis económico y que potencian las decisiones políticas. En ellos el territorio es un dato y su extensión un fundamento. Trasplantar los aludidos criterios a un Estado unitario y de menor extensión territorial, no parece, sin más, aconsejable, a menos que la propia heterogeneidad de sus agregados históricos arroje ideologías radicalmente distintas en orden a los bienes y servicios públicos que hayan de proveerse, a los programas de bienestar social, etc. Pero téngase por bien entendido, que las diferencias a valorar y tener en cuenta no pueden estar en el mero nivel de las prestaciones públicas, pues estas diferencias serían una simple consecuencia del distinto bienestar material y cultural de unas y otras regiones. Así, por ejemplo, una región puede estar en cotas culturales que demandan el bilingüismo, cuando otras todavía no han cubierto sus necesidades mínimas y perentorias en puestos escolares. Es evidente que estas diferencias, aun siendo "prima facie" heterogéneas, acusan desigualdades pretéritas en el disfrute de bienes públicos, pero no preferencias de bienes públicos de distinta clase. De aquí que sea necesario tomar como factor de comparación las medias nacionales, cuando no "standars" mínimos, a la hora de valorar las transferencias de funciones que toda descentralización lleva consigo, pues en otro caso se producen costes externos que soportan las restantes Haciendas Regionales o la Hacienda General a título residual.

Por otro lado, también son aleccionadoras las propuestas de descentralización que en la vertiente de los ingresos se formulan. Propuestas que vienen a ser coetáneas con la resurrección del principio de "beneficio" frente al de "capacidad de pago", incluso en la rama de los impuestos, y a pesar de que este último venía abriéndose paso, aunque trabajosamente, en el campo de las "tasas", que son el prototipo del principio de "equivalencia" económica. Es obvio que en las regiones con altas y cualificadas provisiones de bienes públicos, de un lado, y con alto nivel de renta personal media, de otro, pueden costearse los bienes y servicios públicos según el principio de "beneficio", pues el impuesto actúa como un "precio". Pero este circuito cerrado en el plano regional, implica negar a las demás Haciendas Regionales las subvenciones y demás transferen-

cias que la solidaridad exige siquiera sea a escala nacional. Y todo ello sin considerar que las autonomías territoriales restan movilidad a los factores productivos, sobre todo el trabajo, y que toda descentralización financiera niega recursos para el desarrollo regional.

Por cuanto queda expuesto, la descentralización de la Hacienda de los Estados unitarios (31), debiera operar sobre las bases de una Hacienda Municipales robustecidas según las doctrinas que quedan aludidas y ensachadas por áreas metropolitanas, sin que la Hacienda General abdi-que de las funciones financieras que permiten ayudar a las regiones menos desarrolladas, ni, tampoco, de las facultades tributarias que sirven a la Justicia y, por tanto, a la solidaridad.

(31) Se comportan o no sus opiniones, véase el artículo de Somaro Sáenz de Burnaga: "Las autonomías en España y la crisis del Estado nacional en Europa. Un enfoque fiscal", en *Estudios...*, ya cit., págs. 657 y sigs.

RESUMEN:

El título VIII de la Constitución española de 1978, es sin duda alguna uno de los capítulos más polémicos, a la vez que de los más proliferos en análisis desde distintas perspectivas, incluso antes de su aprobación. En parte tal comportamiento es lógico, ya que la organización del Estado es un tema que afecta a todos los ciudadanos, y obviamente son muchos los que tienen algo que decir al respecto.

El profesor Albiñana, nos plantea en este artículo las principales limitaciones que deberán afrontar los políticos para alcanzar la descentralización de la Hacienda Estatal, ya que la inexistencia de una teoría económica de la Hacienda Pública desde el plano territorial, impide que los aspectos políticos y económicos del Estado Autónomo puedan recibir un mismo tratamiento. De forma que será, en opinión del autor, aún necesario, desde la óptica puramente económica, mantener en ciertos casos las estructuras del Estado Central, de manera que pueda lograrse con el mínimo coste los objetivos últimos de toda política económica, es decir la estabilidad económica y el desarrollo armónico de su territorio.

RESUME:

Sans aucun doute le titre VIII^{ème} de la Constitution espagnole de 1978, est l'un des chapitres les plus polemiques, ayant été le sujet de nombreuses analyses des différents points de vue, même avant son approbation. Cette conduite est assez logique, car l'organisation de l'Etat est un sujet qui affecte tous les citoyens, et ils sont nombreux ceux qui ont quelque chose à dire à cet égard.

Le professeur Albiñana pose dans cet article les limitations principales dont les politiques y devront faire face pour atteindre la décentralisation des Finances de l'Etat, car l'inexistence d'une théorie économique des Finances publiques dès l'optique territoriale, empêche une même consideration des aspects politiques et économiques de l'Etat autonome. D'ici qu'il sera encore nécessaire, selon l'opinion de l'auteur, le maintien des structures de l'Etat Central dans des certains cas (dés un point de vue strictement économique), cela visant à atteindre, avec un coût minimal, les objectifs derniers de n'importe quelle politique économique, c'est à dire la stabilité économique et le développement harmonique de son territoire.

SUMMARY:

Chapter VIII of the Spanish Constitution of 1978 is certainly one of the most polemic, and at the same time the most prolix in analysis from different perspectives and that even before its passage. On the other hand such a behaviour is logical, the organization of the state concerning every citizen and obviously a lot of them having something to say about it.

Professor Albiñana, exposes in this article the main limitations that politicians shall face to reach the decentralization of the state treasury, the non existence of an economic theory for the public treasury from the territorial view impeding the economic and political aspects of the autonomous state to receive a same treatment. So that it will be, according to the author, still necessary from a pure economical view, to maintain on certain cases the structures of a central state, in order to reach with the same cost the final goals of any economic policy, that's to say the economic stability and balanced development of its territory.

