

# LA INSTITUCIONALIZACION DE LAS REGIONES EN EL CONTEXTO DE REFORMA DE LA ADMINISTRACION TRIBUTARIA ESPAÑOLA. EVALUACION DE LA EXPERIENCIA ITALIANA

Por CLARO JOSE FERNANDEZ-CARNICERO GONZALEZ

*Sumario:* I. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y REGIONALISMO.—II. REGIONALISMO Y POLÍTICA TRIBUTARIA EN ESPAÑA. EXAMEN DEL PROYECTO DE CONSTITUCIÓN EN CUANTO SE REFIERE A LAS AUTONOMÍAS REGIONALES.—III. EVALUACIÓN DE LA EXPERIENCIA ITALIANA.—IV. REFORMA FISCAL Y REGIONES.

## I

«Francia es una nación revolucionaria aliada porque ha confundido el centralismo democrático, que es una noción política, con la noción administrativa de centralismo autoritario.»

ROBERT LAFONT, en *La revolución regionalista*.

«Lejos de ser arcaico y reaccionario, el regionalismo pertenece al futuro.»

MUMFORD, en *The culture of the cities*.

### I. Administración pública y regionalismo

Con la admisión, sin reservas, de ese doble presupuesto de crisis de un modelo de administración centralizada (que no de la unidad política y económica del moderno Estado democrático, con vocación supranacional irregular, pero cierta) y de la ne-

cesidad de institucionalizar el protagonismo de los entes territoriales que, por razones históricas, culturales y económicas, constituyen una unidad supraprovincial de dimensión óptima para la programación y desarrollo de sus recursos humanos y materiales, en solidaridad recíproca, voy a tratar de que el tema, que casi pudiéramos escribir con mayúsculas en estos momentos históricos para nuestro país, no me aplaste con su peso político o con su compleja —y hasta equívoca— dimensión, reduciendo estas modestas cuartillas a la estéril mediocridad de unos cuantos tópicos.

No quisiera ser tampoco, por razones de rigor intelectual y de coherencia con mi condición de servidor del interés público, uno de esos *terribles simplificateurs*, en expresión de Jacobo Burckhardt, que más bien pudiéramos hoy denominar manipuladores de la historia, pues ¿qué son si no aquellos que en el umbral político de libertades por consolidar en que nos encontramos, reclaman para «sus regiones» un poder tributario originario, atrincherándose en privilegios históricos de irregular y arbitraria supervivencia, con olvido cínico de ese principio elemental de la ciencia de la Hacienda según el cual la soberanía tributaria es atributo de una comunidad en relación con la riqueza generada dentro de sus límites aduaneros, como resultado colectivo de todos sus factores de producción, con traslación interna, por tanto, de los efectos de los gravámenes establecidos?

Sin embargo, tales posiciones insolidarias no deben ser freno, sino acicate, en esta hora de reforma del Estado y, en concreto, de la Administración pública, para poner ésta a la altura de aquél, y con ello, al servicio de una comunidad esperanzada.

Para adquirir plena conciencia de la necesidad de esa reforma administrativa, conectándola siempre con el hecho regional, debemos admitir con Renate Mayntz (1) que el punto de partida para una definición del Estado moderno, entendido como superación del territorialismo feudal, lo constituye el desarrollo de una Administración financiera unificada, la cual vino a institucionalizarse a través de estructuras burocráticas.

En el Estado contemporáneo es precisamente, como advierte García Javaloy, la ineficacia e insuficiencia de las técnicas bu-

(1) *Sociología de la organización*, Alianza Ed., Madrid, 1967.

rocrático-centralizadas de gobierno una de las razones que justifican el regionalismo que, sin desvincularse del todo de sus precedentes históricos romántico-burgueses, surge en Europa tras la segunda guerra mundial (2).

A mi juicio, la causa de esa ineficacia e insuficiencia puede sintetizarse en la congestión funcional del Estado y, de manera singular, en lo que R. Lafont, en su obra citada, denomina crisis, por ineficaz, de la burocracia centralista, imbuida del racionalismo cesarista napoleónico y distante de las realidades sociales del país al que, por principio, debe servir. Distanciamiento que nos ha conducido, en mi opinión, a un desajuste tanto en la preparación del funcionario como en los contenidos institucionales de la función pública, de cuya esclerosis todos somos conscientes. Y ello desde la angustia originada por la serena reflexión histórica sobre un pasado que ha lastrado el oficio público en una maraña de intereses particulares, amparados en estructuras colegiadas, que han dispersado las energías de los servidores del Estado, a pesar de su alta cualificación y de las honrosas y muy singulares excepciones.

Pero volvamos sin ira nuestra mirada a la historia. El profesor García de Enterría (3) nos recuerda a Javier de Burgos, el gran instaurador de la centralización, en la que se había iniciado como subprefecto de Almería bajo el rey José, el cual justificaba su visión departamental de la provincia, consagrada en 1833, por cuanto con ello se trataba de «promover con un solo impulso uniforme e ilustrado una masa inmensa de prosperidad», visión ésta reformista y ahistórica, hija del siglo de las luces.

El principio alcanza tal grado de dogmatización en el campo de la teoría política que Hauriou, al acabar la primera gran guerra, atribuye el éxito de Francia a su administración centralizada frente a la descentralización propia de los imperios centrales. Max Weber, por su parte, nos presenta a la burocratización como el procedimiento específico de transformar una acción comunitaria en una acción societaria racionalmente ordenada.

En ese contexto doctrinal tiene un gran valor la defensa que

---

(2) *La autonomía regional, ¿solución o problema?*, ICE Ed., Madrid, 1978.

(3) *La cuestión regional, una reflexión*, comunicación a la XXIV Semana de Estudios de Derecho Financiero, Madrid, 1976.

Adolfo Posada, otro gran administrativista español, hace del *self government* de los entes locales en los países anglosajones (4). No está de más que tomemos en cuenta alguna de sus consideraciones.

Su primera advertencia es acerca de la gran dificultad que se presenta «al incorporar el concepto y la doctrina del *self government* al proceso determinado, histórico, de un régimen político: porque, aparte de que la historia es cosa distinta de la lógica, cada proceso de formación de un Estado sigue una marcha propia, irreductible a las exigencias de los conceptos generales en que se definen las ideas de las instituciones».

La determinación del concepto de autonomía supone para Posada tres capitales relaciones:

1.<sup>a</sup> Una relación sociológica, referida a la sustantividad o coherencia de los grupos o sociedades, territoriales o no.

2.<sup>a</sup> Una relación jurídica, referida a la capacidad de tales entidades.

3.<sup>a</sup> Una relación política<sup>3</sup> estricta, referida a la idea fundamental de soberanía, categoría histórica, no absoluta, «en grave crisis hoy», admitía Posada y repetimos nosotros, refiriendo tal crisis o transformación al Estado unitario estricto, no al regional o al federal: crisis más bien de una forma histórica y, por tanto, circunstancial, de ejercicio de la soberanía, no del principio mismo, consustancial al progreso de los pueblos.

Pero ¿cómo definir—señala el mismo autor—la autonomía local, es decir, la de los municipios y la de los pueblos que constituyen las agrupaciones coherentes que integran un Estado? Estos son sus puntos de apoyo:

1.º Coincidencia entre unidad sociológica del núcleo o región natural y la unidad funcional de la entidad que se constituya.

2.º Que el municipio, la provincia o la región no se consideren como una mera división territorial del Estado, bien para facilitar la gestión de determinados intereses locales, o bien —y al propio tiempo— para acomodar a las condiciones de la distribución geográfica de la población la dirección y administración de

(4) *Tratado de Derecho administrativo*, tomo I, Madrid, 1923.

los intereses nacionales; antes, por el contrario, en el régimen de autonomía es esencial que el municipio, la provincia o la región se reputen y respeten como miembros de la comunidad nacional.

3.º Que la administración de la entidad local se institucionalice no tanto con independencia como sin dependencia respecto del gobierno central, lo que, a juicio de Posada, no se opone a estas dos relaciones compatibles:

- a) La de ordenación jurídica de la actividad unitaria de la entidad local, como parte del Estado.
- b) La de control o intervención, junto a la posible acción de tutela.

No quiero dejar de hacer referencia al conocido testimonio de Ortega y Gasset, en su obra *La redención de las provincias*, a favor de la idea de la gran comarca o región, expuesta con una clara vena regeneracionista. El intelectual, siguiendo la concepción positivista o funcional de institución, nos dice que «*las instituciones son máquinas del Estado, que, como todas las máquinas, se inventan a fin de obtener ciertos resultados. Su justificación consiste en mostrar primero que es forzoso proponerse esos resultados, y luego que sólo mediante esas instituciones serán conseguidos*». Y, en aplicación de este pensamiento, añade: «*La organización política de la gran comarca se reduce a poner la vida local en manos de sus habitantes. La nación, como tal, no puede cuidar directamente de la vida local*». «*España ha atravesado una triste etapa de disociación, de particularismo, originada en que del hecho acontecido y fraguado en la provincia son responsables Madrid y la "nación"*».

De excepcional valor doctrinal me permito calificar la visión de Kelsen sobre la Administración pública en su trabajo sobre *la Esencia y valor de la democracia* (5). Fiel a su gran aportación, la teoría pura del Derecho, entiende que la génesis de los actos individuales, dentro del marco de la función ejecutiva, admite y requiere la descentralización en medida mucho mayor que el acto de formación de la voluntad general, referido a la función legislativa. Pero advierte que una democratización autonómica radical de los organismos medios e inferiores creados por la des-

(5) Edit. Labor, Barcelona, 1934.

centralización significa el peligro inminente de un aniquilamiento de la democracia en la legislación, según sus propias palabras. Simplificando el problema, para una mejor comprensión, añade que si el territorio del Estado se divide en grandes demarcaciones administrativas o regiones, y éstas en distritos, confiando su administración con arreglo a la idea democrática a Colegios elegidos por los habitantes de estas circunscripciones, de tal modo que se halle la representación de las regiones a las órdenes inmediatas del Gobierno, y la de los distritos a las órdenes de aquéllas, es más que probable que estos organismos de administración autónoma —especialmente cuando su composición política y sus mayorías y minorías sean distintas que en la Cámara legislativa central— no consideren como principal norma la legalidad de sus actos, sino que se dejen llevar fácilmente a una consciente contraposición respecto del Parlamento central, con grave ruptura de la unidad de acción administrativa del Estado. Así se ve la voluntad colectiva, tal como la expresa la Cámara legislativa, en peligro de quedar frustrada por la voluntad de las partes autónomas. La legalidad de la función ejecutiva se mantiene en los organismos regionales y locales mucho mejor que por las propias Corporaciones autónomas por órganos individuales nombrados por el Poder Central y responsables ante él, es decir, por una organización autocrática de este sector de la voluntad estatal.

Esto significa, a juicio del gran jurista austríaco, además, que el principio de legalidad debe ser apoyado por la introducción del sistema burocrático en la organización del Estado democrático, poniendo como ejemplo a los Estados Unidos de América. Y añade: «Sólo ante un criterio puramente ideológico y no realista pueden aparecer democracia y burocracia como términos absolutamente contradictorios. La burocratización significa, más bien, en ciertas condiciones, el mantenimiento de la democracia, puesto que el principio democrático sólo puede trazar las grandes directrices, pero no sin exponerse él mismo, es decir, su vigencia en el ámbito de la formación de la voluntad general, a acometer los pormenores de aquel proceso en que el organismo del Estado se renueva incesantemente».

Pienso que los cuarenta años transcurridos desde la publica-

ción de esas líneas no les quitan todo el valor de reflexión profunda que siguen teniendo.

Pero hoy, como diría un novelista de mi tierra, ya no es ayer. Sobre el viejo Estado centralista se acumulan ya demasiadas ilusiones perdidas. Por burocratización se entiende un nuevo «leviatanismo», con intereses propios y distintos de los estrictamente funcionales.

Por otra parte, y esto lo juzgo de una importancia decisiva, el abandono del modelo burocrático propio de dicho modelo de Estado se ha manifestado a nivel de las grandes organizaciones privadas y, precisamente, como advierte García de Enterría, de aquellas más orientadas hacia los valores de la eficiencia, y de la eficiencia medible en números, es decir, las grandes empresas. El crecimiento de la empresa y el aumento de sus beneficios pasan hoy necesariamente, según principios del más ortodoxo *management*, por una diversificación de actividades, lo cual necesariamente conlleva una diferenciación y descentralización de establecimientos y, en segundo término, un «enriquecimiento de tareas» en los órganos de gestión, lo que implica, como paso previo para aumentar la responsabilidad y la eficacia, una descentralización efectiva, y no una simple desconcentración, de decisiones.

Destacaremos, con el profesor precitado, el estudio realizado en el seno de la Administración francesa por un equipo técnico del anterior Ministerio de Reforma Administrativa, bajo el título «Descentralizar las responsabilidades, ¿por qué, cómo?» Con técnicas puramente analíticas se vino a demostrar que una simple desconcentración que no implique un traspaso general de responsabilidades (lo que la transformaría en descentralización), lejos de facilitar la gestión la entorpece; es lo que Gelinier llama expresivamente «el error cibernético de la desconcentración», en cuanto que el efecto *feed-back* acrece la complejidad en lugar de reducirla, a la vez que hace desaparecer la decisión como acto responsable, imputable a alguien, y elimina toda comunicación externa o de diálogo con el mundo social y político.

Como principio general es evidente que, frente al abstraccionismo burocrático, la efectividad de un poder cercano, que reconozca y se adapte a la evidencia de «hechos diferenciales» que

exigen soluciones asimétricas, adoptadas *in situ*, y no dictadas por arbitrarios convencionalismos desde asépticos despachos capitalinos, es incontestable.

Refiriéndose a la experiencia de nuestro país, García de Enterría reconoce la eficacia superior de gestión de los servicios estatales cumplida por las dos Diputaciones forales, Alava y Navarra, frente a la realizada por las Delegaciones periféricas del Estado, cuyo ámbito de responsabilidad, salvo alguna excepción, es virtualmente nulo, limitándose a ser apenas buzones distinguidos que sólo sirven para transferir la decisión a los negociados madrileños. Sin embargo, este elogio a la eficacia no debe impedirnos reconocer la menor carga fiscal que de hecho conlleva la técnica del concierto fiscal, así como denunciar las presiones insolidarias de consolidar en las regiones más desarrolladas los mayores recursos que, coyunturalmente, por un proceso de acumulación de inversión pública y privada nacional y de concentración de mano de obra de todo el país, allí se generan. El olvido de que las unidades de producción establecidas en tales territorios extienden su mercado a todo el territorio nacional quizá se deba a añoranza de los bantus-stands de Africa del Sur, en el marco del más puro *apartheid*; añoranza que, inseparablemente, conlleva una visión desnaturalizadora del concepto mismo de funcionario público, convirtiéndole, sobre todo en las regiones más pobres, en una especie de guarda de la reserva, entendida ésta en el sentido angloamericano de *indian reservation*, y perdón por el sarcasmo.

En evitación de tales desviaciones, y aparte del caso italiano que comentaremos después, destacaremos que en 1973 el *Report on the Constitution*, conocido como Informe Kilbrandon, previó en el proceso autonómico de devolución a Escocia y Gales la necesaria preservación de la unidad económica del Reino Unido, continuando los poderes de impuesto y de gasto en manos del Parlamento de Westminster; proponiendo, como contenido de dicha autonomía una descentralización del gasto público, pero no del ingreso, así como admitiendo un cierto nivel de imposición regional, en cuanto no afectara a las grandes figuras de la Hacienda del Estado. Posteriormente, en los Libros Blancos sobre el mismo tema de 1974 y 1975 se han reducido tales concesiones



a la descentralización del gasto público, con asignación por el Parlamento de *block grants* o subvenciones globales incondicionadas, que se han de administrar por las regiones.

Es, en todo caso, la región eje fundamental en toda reforma administrativa contemporánea. Y lo es, a pesar de la diversidad de significados del término regionalismo que, distinto de la mera técnica de planificación económica, puede entenderse tanto en un sentido radical como vía para la autodeterminación de los pueblos, como en otro, más coherente con el concepto originario de descentralización administrativa, que no excluye, en su progresiva institucionalización, el reconocimiento de parcelas de autonomía política. Y es que, como señala Alejandro Nieto (6), centralización y descentralización no deben ser nunca consideradas estáticamente, como estados, sino de una forma dinámica, como tendencias o simples actitudes ideales que dependen de un complejo superior de orden histórico, político y social.

Los límites de ese proceso descentralizador vendrán marcados por el ejercicio de una tutela permanente y un auténtico control por parte del poder central sobre el ente regional. Es interesante destacar que en el actual régimen local español las decisiones de las corporaciones locales, en principio, no están sometidas al control administrativo de legalidad (que corresponde a los tribunales contencioso-administrativos) y, ni mucho menos, salvo excepciones, al control de oportunidad; actitudes éstas de inhibición meramente formal, ya que los titulares de los órganos de gobierno local son nombrados por el poder central, sistema que viene a superar la reciente ley sobre elecciones de Corporaciones Locales de 17 de julio pasado. Sin embargo, continuando con el viejo sistema todavía en vigor, en materia normativa la situación de dependencia se impone sin reparos, sujetándose, por lo general, las ordenanzas a la aprobación de la Administración del Estado.

Profundizando un poco más en la idea de las relaciones entre el Estado y los entes locales, por cuanto constituye el marco de una auténtica descentralización, resaltaremos con García de Enterría (7) que en todos los países, por lo menos en los más libres

(6) *Descentralización administrativa y organización política*, tomo II. S. Martín-Retortillo y otros, Madrid, 1973.

(7) *La Administración española*, Alianza Ed., Madrid, 1972.

del influjo histórico del sistema francés—no es, por tanto, por desgracia, nuestro caso—, se dan fórmulas colaborativas entre el Estado y los entes locales, preferentemente ampliadas mediante delegaciones expresas del primero (8), que a la vez subvenciona y controla la prestación del servicio, potenciándose precisamente con estas áreas delegadas la personalidad del ente local.

Es ésta, por tanto, una técnica de poderes participados o compartidos, lo que Werner Weber denomina «alianza defensiva» para atender las necesidades públicas del momento.

Con esta óptica, que podríamos calificar de cogestión administrativa, se supera esa «visión descendente», reformista y paternalista, del regionalismo, denunciada por Lafont al referirse a la actitud de la burocracia ante el tema. «Formados en los métodos administrativos de la centralización—nos dice—, dejarían de ser ellos mismos y renunciarían a su tarea y a su universo mental si no consideraran que en este campo, como en los demás, la decisión pertenece al Estado. Reconocen los pasados errores de ese Estado, pero sólo para paliarlos y no para reflexionar sobre las estructuras estatales.»

Sigamos, por tanto, reflexionando sobre administración pública y regionalismo.

Santiago Muñoz Machado (9) distingue entre región administrativa, mera división territorial del Estado para la prestación de determinados servicios públicos, y región política, aquella en la que el ente regional dicta normas para regular materias que son de su competencia y monta un aparato administrativo propio que le permite la ejecución de sus decisiones normativas y también de las estatales cuya aplicación se le confíe en el ámbito territorial a que se extiende su autonomía. Planteamiento que por su trascendencia afecta a la naturaleza del Estado (unitario-centralista, unitario-regional o federal).

En el esquema constitucional clásico, sobre el que todavía

---

(8) Así, el artículo 17.3 del Estatuto de Autonomía para Cataluña de 1932 delegaba en la Generalidad la recaudación de los tributos estatales, como función potencial, asignándole un premio en los presupuestos, y con una amplia fiscalización por el Tribunal de Cuentas de la República.

(9) «El Gobierno y la Administración regional», dentro de la obra *Hacia una prospectiva del sistema regional. I. Las autonomías regionales. Aspectos políticos y jurídicos*, varios estudios bajo la dirección de T. R. Fernández, Informes del Instituto Nacional de Prospectiva, Presidencia del Gobierno, 1977.

vivimos, la participación ciudadana concluye en la elección de los representantes parlamentarios. Queda totalmente fuera del modelo cualquier intento de penetración, en el mismo sentido democrático, en las estructuras administrativas, para tomar parte en la formación e impulso de las decisiones de esa naturaleza. La única participación admisible es la de dar cabida a los interesados en el procedimiento administrativo para proteger sus derechos e intereses, pero, en absoluto, para intervenir en la adopción de medidas que afectan al interés general.

Constatada esa situación, debemos reconocer, desde la unanimidad de la doctrina administrativista, que la Administración, en su actual contexto de complejidad y omnipresencia en la vida ciudadana, sufre hoy lo que Muñoz Machado denomina «una profunda crisis de legitimación democrática».

El ciudadano no se conforma con elegir a sus representantes, confiarles sus asuntos y desentenderse tanto de la acción política como de la gestión administrativa, sino que además quiere seguir actuando paralelamente a sus representantes parlamentarios y a los agentes de la administración —quizá por una crisis de confianza en ambos—, y mantener con interpelaciones, peticiones, informaciones públicas y consultas obligatorias antes de tomar decisiones, un control constante sobre los mismos. Todo ello equivale a privar a la Administración, por lo que a ésta respecta, del monopolio de la definición del interés general.

Las autonomías regionales, al referir los problemas de legitimación democrática de determinadas decisiones administrativas a áreas territoriales menores, deberán permitir una corrección en las fórmulas clásicas de gobernar y administrar, admitiendo en ambas esferas un mayor protagonismo ciudadano.

Desde tales presupuestos doctrinales, el problema clave del *quantum* de la descentralización, es decir de las competencias que se han de reconocer como propias a los entes regionales, es, como advierte Friedrich, un asunto de «conveniencia» en el que inciden tanto los criterios políticos de prudencia y oportunidad como los económicos de rentabilidad y control financiero, por lo que deberá resolverse en decisiones desiguales y variables según coordenadas de tiempo y lugar.

En relación con esa idea de conveniencia, me viene a la me-

moria el artículo 11 de la Constitución de Cádiz de 1812, cuya ponderación de aquellas variables, ante la fascinación que entonces ejercía la provincia entre nuestros constituyentes, es ejemplar: «*Se hará una división más conveniente del territorio español por una ley constitucional, luego que las circunstancias políticas de la nación lo permitan*».

Volviendo al tema de la administración regional, es notorio que, aparte del predominio de los antes apuntados sistemas de competencias participadas o compartidas, la doctrina se inclina no sólo por la coherencia entre competencias legislativas y competencias administrativas relativas a todos los aspectos de aquéllas (y no limitadas a atribuciones parciales o fragmentada), sino además por la atribución a la región de una función de coordinación e integración de todas las instancias administrativas, en orden a conseguir la máxima eficacia y evitar el mal de las administraciones paralelas, así, aunque la titularidad de determinadas competencias fundamentales, como la financiera y tributaria, corresponda al Estado, su Administración debiera intervenir como tal sólo excepcionalmente, en aplicación de los principios de coordinación, control y tutela.

Esta visión excepcional de la Administración estatal periférica es la adoptada por la Ley Fundamental de Bonn, que encarga la ejecución de las tareas que incumben al Estado a los *Länder*, «*salvo disposición o autorización en contrario de la presente ley fundamental*» (art. 83); y esto ocurre precisamente con la administración federal de la Hacienda (art. 87).

Por su parte, el artículo 118, *in fine*, de la Constitución italiana, ante el temor de burocracias paralelas que alejen más que acerquen la Administración al ciudadano, dispone que «la región ejercerá normalmente sus funciones administrativas delegándolas en las provincias, en los municipios o en otras corporaciones locales, o —en último lugar— valiéndose de sus órganos». La intención de este texto es clara: hacer normal la administración regional indirecta (a través de provincias y municipios) y excepcional la directa (a través de órganos propios).

Tanto es así que la Corte Constitucional ha llegado a declarar inconstitucionales, disposiciones por las que creaban órganos administrativos regionales, por entender que no se había usado

preferentemente la fórmula de delegación en las corporaciones locales.

Una aplicación de estas ideas a la administración de nuestra Hacienda pública, ¿a qué conduciría?... Desde luego no debería conducirnos a la situación de irracional fragmentación tributaria regional anterior a la reforma moderada de Mon y Santillán (Ley de Presupuestos de 23 de mayo de 1845), que, con carácter excepcional y limitado, respetó el foralismo vasco.

A mi juicio, la autonomía tributaria de las regiones debe plantearse conjuntamente con la de los demás entes locales, en el contexto general del total campo de la Hacienda pública, y no limitarse, como advierte J. Nieves Borrego (10), a gravar principalmente las diversas manifestaciones de la riqueza urbana, con sujeción siempre a los principios generales que rigen la tributación del Estado, pendientes hoy de adaptación al nuevo sistema fiscal en cuyo umbral estamos. Concordancia sustantiva que debe instrumentarse, fundamentalmente, a través de un auténtico control, rigurosamente ejercido, por parte del Tribunal de Cuentas del Reino.

Una sólida autonomía tributaria conlleva, a mi juicio, la implantación —no negociada, porque la soberanía, en los términos antes apuntados, no se comparte— de un sistema tributario propio de las comunidades autónomas, administrado por ellas bajo la tutela del Estado, el cual vigilará la efectividad del principio de solidaridad interregional. Con gravámenes obligatorios y no facultativos, lo cual supondrá una pérdida de importancia de las participaciones y recargos en los impuestos estatales, evitando una abusiva desnaturalización recaudatoria de las tasas y de las contribuciones especiales.

Advertiré también que el hecho de ocuparnos en la presente comunicación a la incidencia del fenómeno regional en la Administración tributaria no excluye, en absoluto, el reconocimiento de la cada vez más necesaria imbricación de la reforma de la administración de los ingresos y la del gasto público, lo cual nos lleva a admitir, con la doctrina más autorizada, el que toda

---

(10) «La autonomía tributaria de las corporaciones locales», en la obra *El reparto de la carga fiscal. II. Anales de Moral Social y Económica*, Centro de Estudios Sociales del Valle de los Caídos, Madrid, 1975.

regionalización político-administrativa exige, de modo indispensable, una regionalización del presupuesto del Estado; directriz que está siendo actualmente considerada por nuestra Administración presupuestaria con el impulso de los trabajos sobre las cuentas regionales de las Administraciones públicas.

No quiero terminar este primer apartado sin hacer alusión a la aportación doctrinal de Alfredo Mañas, hacendista gallego del pasado siglo (11).

Mañas encarnó esta valiosa síntesis de una visión liberal clásica de la Hacienda y de una conciencia clara de las limitaciones y posibles abusos de una economía de mercado sin ningún control público.

Es muy sugestiva la interrelación que establece entre la crisis de la Hacienda pública y el exceso de centralización estatal.

Con una rotundidad que hoy pudiera parecerse ingenua, nos dice: «Cuando el Estado centraliza los servicios y los reglamenta a su gusto sin tener en cuenta las necesidades y recursos de las provincias y comunes, los gastos aumentan».

El único remedio para la crisis financiera se halla, a su juicio, en la descentralización regional. Por Hacienda regional entiende *«la que comprende los vastos ingresos pertenecientes a una región determinada: el poder central no puede inmiscuirse en los servicios administrativos de la región: ésta gasta lo que puede y lo que quiere, sólo cumple con entregar un tanto alzado al gobierno para atender los gastos de interés nacional, a los cuales deben contribuir todas las regiones del Estado en proporción a su riqueza»*. Concepción ésta, como vemos, de gran radicalismo —no existiría propiamente una Hacienda estatal, subvencionando las regiones el Estado—, pero que debemos meditar como expresión de una corriente de pensamiento que, aunque anclada en la mística de los foralismos románticos y de la concepción de las entidades locales como entes naturales, no deja de ponernos de relieve la larga gestación de la crisis administrativa en que todavía estamos inmersos.

De la doctrina más reciente destacaremos, siguiendo a Gian-

---

(11) PERFECTO YEBRA MARTUL-ORTEGA: *La descentralización económico-financiera en edo Brañas*, Universidad de Santiago de Compostela, 1971.

franco Mor (12), que frente al Estado burocrático, en el que las funciones públicas son ejercitadas por funcionarios de carrera, se viene afianzando en algunas corrientes de pensamiento la idea de su sustitución por el Estado popular, caracterizado por una Administración, mediante el que Fleiner en 1916 denominó, en el marco ideológico del *volkstaat*, funcionario popular, entendido como funcionario honorario. Esta fue la característica de las comunas y las provincias italianas hasta el advenimiento del Estado liberal, con la sola excepción del período fascista; y éste es en el terreno de los principios el tipo de regiones que la Constitución italiana consagra.

La contraposición, comenta Mor, con cierta ironía, no es total. En la Administración estatal también hay funcionarios honorarios, los ministros; y en las regiones deben existir funcionarios de carrera, con importantes funciones técnicas, que han de quedar al margen de la política.

El funcionario regional, electivo o popular, a su juicio, y esto es tristemente sintomático, se justifica, a diferencia del funcionario estatal o técnico, por su misión de interpretar las necesidades del propio electorado, aunque esto sea dentro del respeto a la ley, y, sin perjuicio de que por disposición constitucional (arts. 95, 3, y 97, 1) la organización administrativa, en su régimen básico, sea objeto de reserva legal.

Por último, antes de pasar al examen del actual proyecto de Constitución, aludiré al estudio que sobre *Las Haciendas regionales* ha realizado la Dirección General de Tributos del Ministerio de Hacienda en fecha reciente.

Destacaremos del mismo el reconocimiento que el centro gestor hace de la necesidad de autonomía financiera en los diversos niveles de gobierno, en aplicación de un principio de soberanía fiscal participada, buscando siempre economías de escala y el más eficaz cumplimiento de los tres objetivos fundamentales de toda política económica, potenciados incluso en su vertiente fiscal por la sensibilidad de los instrumentos de tal naturaleza, es decir, estabilidad, desarrollo y redistribución de rentas.

En el plano estrictamente administrativo, la Dirección General tiene muy en cuenta el peligro de estructuras burocráticas

---

(12) *Profili dell'Amministrazione Regionale*, Milano, Dott. A. Giuffré, Ed., 1974.

paralelas, por lo que, a la hora de decidir la atribución de una competencia a un nivel determinado insiste en que deberá atenderse, por la dimensión y entidad del territorio objeto de la acción administrativa, a la previa existencia o no de determinadas estructuras burocráticas ya en funcionamiento, punto de partida ineludible que constituye una limitación a una política descentralizadora apriorística. De no aceptarse dicho límite se financiaría la situación de tantas jurisdicciones como servicios a prestar o como beneficiarios afectados.

## II. Regionalismo y política tributaria en España. Examen del Proyecto de Constitución en cuanto se refiere a las autonomías regionales

Tres sociólogos españoles, Del Campo, Navarro y Tezanos (13), al encuestar recientemente, en base a un cuestionario elaborado por ICSA Gallup, sobre las competencias que debería asumir un posible gobierno regional, pudieron comprobar cómo solamente existe una percepción o imagen colectiva clara sobre tales competencias en dos regiones, Cataluña y el País Vasco. En las demás, salvo en Valencia, son esporádicas las competencias asignadas. En general, se presta gran atención a tres temas, reclamados para el fuero regional: asistencia sanitaria, vivienda y recaudación de impuestos. En las dos primeras parcelas parece deberse el interés a una reacción por un mal funcionamiento de los servicios. En cuanto al sector tributario es insostenible el maximalismo cínico que reclama la adscripción territorial de recursos tributarios y no plantea al mismo tiempo la incidencia proporcional de los servicios públicos prestados por el Estado en aquellas regiones, países o nacionalidades; sobre todo aquellos servicios referidos a bienes públicos de naturaleza pura o indivisibles. Maximalismos que cobran toda su virtualidad a la hora de defender un concierto económico o de propugnarlo en este último tercio de siglo, dando con ello pruebas de su dimensión dialéctica y de su sensibilidad ante las leales exigencias del interés público.

(13) S. DEL CAMPO, M. NAVARRO y J. FÉLIX TEZANOS: *La cuestión regional española*. Editorial Cuadernos para el Diálogo, Madrid, 1977.



Pero no cedamos a la pasión inevitable en las actuales circunstancias y hasta necesaria como prueba de interés, dentro de una justa medida.

Yo me pregunto, y me temo, si en esta hora crucial de renovación del Estado la institucionalización de las regiones, que debería ser el eje definidor de un proceso real de saneamiento y democratización de nuestra sociedad no es admitida por muchos de nuestros políticos, administradores, y hasta por esa misma sociedad como un mal menor o mayor, pero inevitable y hasta injustificable. De este estado de conciencia que, de ser ciertos mis temores, deseo ver pronto superado podemos admitir varias causas. Una, y quizá la más importante, el distanciamiento real entre las diversas regiones españolas, que, víctimas de una concepción unitarista artificial del Estado y de sus correspondientes y obsoletas estructuras burocráticas, se desconocen mutuamente. Pero otra causa, y con responsables más concretos a la hora de ser imputada, la de los egoísmos gremialistas insolidarios comunes no precisamente, como todos sabemos, en las regiones más pobres a que ya hemos aludido.

Pasemos al examen del proyecto de Constitución, aprobado en el Pleno del Congreso de los Diputados el pasado 21 de julio (14).

Según su artículo 2.º, *«la Constitución, fundada en la indisoluble unidad de la nación española, reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas»*. Sin terciar, por lo inadecuado del contexto en la polémica en torno a la trascendencia política de ese binomio lingüístico «nacionalidades-regiones», nos limitaremos a rechazar en términos de Derecho comparado la correspondencia a efectos financieros entre dicha dualidad y la consagrada en el Derecho italiano, como veremos después, entre regiones con estatuto especial y regiones con estatuto ordinario, ya que el mayor grado de descentralización reconocido a las primeras se justifica principalmente por su más bajo nivel de renta, siendo, en esencia, un estímulo institucional a su desarrollo.

---

(14) Se ha mantenido la redacción originaria del trabajo, concordando el articulado del proyecto con los preceptos de la Constitución vigente.

El artículo 75 (15), al admitir la categoría jurídico-normativa de leyes orgánicas, incluye entre éstas a las que aprueben los estatutos de autonomía, supraordinándolas, por tanto, a la normativa fiscal con valor de legalidad ordinaria. Esto nos obliga a poner especial énfasis en la necesidad de una nueva Ley General Tributaria que, con dicho carácter de Ley Orgánica, se tramite con prioridad a los estatutos autonómicos, los cuales deberán remitirse a la misma, en cuanto marco ineludible del ejercicio de sus potestades tributarias derivadas.

Por su parte, el artículo 96 (16), apartado 2, proclama que *«la Administración pública sirve con objetividad los intereses colectivos y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho»*. Por difícil que sea, entiendo que sólo una síntesis coherente de tales principios podrá dar valor de futuro a la reforma administrativa en trámite. En esa síntesis, la región deberá tener unos perfiles acusados y libres del equívoco del privilegio del más fuerte. Porque la función ejecutiva es, en esencia, y en expresión de Kelsen, una formación reglamentada de voluntad, sometida, por tanto, al principio de legalidad, al cual es connatural, por principio, la nota de generalidad; siendo la responsabilidad la primera garantía de esa legalidad.

El título VII sobre *Economía y Hacienda* dispone, en su artículo 127, 1 (17), que *«la potestad originaria para establecer tributos corresponde exclusivamente al Estado, mediante ley»*, premisa fundamental, a pesar de su deficiente expresión lingüística.

El apartado 2 del mismo precepto añade que *«las Comunidades autónomas y las Corporaciones locales podrán establecer y exigir tributos de acuerdo con la Constitución y con las leyes»*; norma ésta que consagra, por tanto, un régimen de autonomía participada y compartida de las Comunidades autónomas y de las Corporaciones locales.

Por último, el apartado 4 del mismo artículo dispone que *«las Administraciones públicas sólo podrán contraer obligaciones*

(15) Art. 81 en la Constitución vigente.

(16) Art. 103 en el texto promulgado.

(17) Art. 133 de la Constitución.

financieras y realizar gastos de acuerdo con las leyes». Con la subordinación de todas las instancias administrativas al principio de legalidad en la actividad financiera, concretado de acuerdo con la vigente Ley General Presupuestaria en la virtualidad de los controles de legalidad formal, financiero y de eficacia, principalmente, se define el límite fundamental al ejercicio del derecho de autonomía.

El título VIII se ocupa de la organización territorial del Estado. Según el artículo 131 (18), *«el Estado se organiza territorialmente en municipios, provincias y en las Comunidades autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses»*. Sin quitar importancia a la visión departamentalista que subyace en el precepto al referirse a las entidades territoriales que integran el Estado, voy a detener mi atención en la segunda parte del mismo. ¿Está justificado el reconocimiento formal de intereses particulares, singulares, propios de las Comunidades autónomas y demás entes locales? A mi juicio, quizá fuera más adecuado hablar de funciones cuyo ejercicio por parte de tales entidades venga recomendado por el interés público.

Examinaré con especial interés el capítulo 3.º de este título, relativo a las Comunidades autónomas.

Según el artículo 137 (19), en ejercicio del derecho a la autonomía, los territorios insulares, los que, integrados por una o varias provincias, tengan entidad regional histórica y las provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes, podrán acceder a su autogobierno y constituirse en Comunidades autónomas, dentro del doble marco de la Constitución y de sus propios estatutos.

El artículo 141 (20) prevé entre las competencias que las Comunidades autónomas podrán asumir la referida a la materia de organización de sus instituciones de autogobierno, entre las cuales, a mi juicio, y dentro siempre del principio de administración compartida o participada, pueden tener cabida amplias parcelas de la Administración tributaria.

(18) Art. 137 de la Constitución.

(19) Art. 143 del texto en vigor.

(20) Art. 148, 1, 1.º, de la Constitución.

Según el artículo 143 (21), el Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias:

1.<sup>a</sup> La regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales. El artículo 29 (22) del proyecto configura entre tales deberes el de levantar las cargas públicas, de acuerdo con el principio de capacidad contributiva y los criterios de justicia, equidad y progresividad, lo cual en el área de la Administración tributaria exige adecuar la organización de la Hacienda pública a tales exigencias, en evitación del efecto de presión fiscal indirecta, general o comparativa, por ineficacia, sobrecarga o aligeramiento de trabas administrativas en unos territorios respecto de otros.

2.<sup>a</sup> Hacienda general y Deuda del Estado.

3.<sup>a</sup> Aparte de otras materias, la relativa a las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios que en todo caso garantizarán a los administrados un tratamiento común ante ellas, previsión que sintetiza mi anterior comentario. También se añade a las materias reservadas la del procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades autónomas y, en concreto, el sistema de responsabilidad de todas las Administraciones públicas; reserva esta última que, como ya hemos expuesto, conceptuamos fundamental, ya que sólo la plena virtualidad del principio de legalidad justifica la institucionalización de administraciones autónomas.

El apartado 3 del mismo artículo dispone que «*el derecho del Estado prevalece sobre el de las Comunidades autónomas en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstas, siendo, en todo caso, supletorio del derecho de las mismas*».

El artículo 144 (23) prevé la posibilidad de que el Estado pueda transferir o delegar en las Comunidades autónomas, mediante ley orgánica, facultades correspondientes a materia de titu-

---

(21) Art. 149, 1. 1.<sup>a</sup>, 14.<sup>a</sup>, 18.<sup>a</sup>, de la Constitución.

(22) Art. 31 de la Constitución.

(23) Art. 150, 2, de la Constitución.

laridad estatal que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación. Precepto éste que debe conectarse con el artículo 147 (24), que remite el control de los órganos de las Comunidades autónomas, además de al Tribunal constitucional y al Gobierno, a la jurisdicción contencioso-administrativa, en los sectores de administración y normas reglamentarias, y al Tribunal de Cuentas, en los sectores económico y presupuestario.

De especial interés resulta, a la vista del artículo 148 (25), la figura de un delegado nombrado por el Gobierno para dirigir la administración periférica del Estado y coordinarla, cuando proceda, con la administración autónoma. Confiemos en que dicha figura, con claros perfiles prefectorales, no sea un freno entorpecedor del área administrativa autonómica, limitándose a ser un gestor que coordine con aquélla la administración periférica, dentro ambas del marco del ordenamiento jurídico y con permanente atención a los objetivos de eficacia y racionalidad administrativas.

El artículo 150, 1 (26) dispone que *«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»*.

De capital importancia para este comentario es el apartado 2 del mismo precepto, a cuyo tenor *«las Comunidades autónomas podrán actuar como delegados o colaboradores del Estado para la recaudación, la gestión y la liquidación de los recursos tributarios de aquél, de acuerdo con las leyes y los estatutos»*. El principio de descentralización administrativa, materializada en términos de una Administración pública cogestionada o compartida, queda aquí consagrado; y ello sin perjuicio de la más amplia autonomía posible dentro de la ley, en el terreno del gasto público y, por supuesto, en la administración del patrimonio de tales Comunidades autónomas.

El artículo 151 (27), tras enumerar los recursos de las Comunidades autónomas, advierte en su apartado 2 que aquéllas *«no*

(24) Art. 153 de la Constitución.

(25) Art. 154 de la Constitución.

(26) Art. 156 de la Constitución.

(27) Art. 157 de la Constitución.

*podrán en ningún caso adoptar medidas tributarias sobre bienes situados fuera de su territorio o que supongan obstáculo para la libre circulación de mercancías o servicios». Principio muy a tener en cuenta a la hora de cuantificar posibles efectos de traslación tributaria.*

El apartado 3 del mismo artículo prevé que *«mediante ley orgánica podrá regularse el ejercicio de las competencias financieras»* relativas a los recursos de las Comunidades autónomas, *«las normas para resolver los conflictos que pudieran surgir y las posibles formas de colaboración financiera entre las Comunidades autónomas y el Estado»*, legislación orgánica que antes hemos reclamado con el carácter de norma tributaria básica.

Para terminar este breve análisis del previsiblemente próximo texto constitucional, formularemos, con la modestia de quien no puede ser enmendante, nuestro voto de opinión a la disposición adicional única en el sentido de que debiera postularse una actualización general del régimen de los territorios forales en el marco efectivo de los anteriores principios constitucionales.

Antes de pasar al examen de la experiencia regional italiana, un breve comentario sobre la dimensión internacional del regionalismo en nuestros días, a la vista de un trabajo de Daniel Strasser, recientemente publicado (28).

Al igual que la CECA y el BEI, el Consejo de las Comunidades Europeas creó el 18 de marzo de 1975 el Fondo Europeo de Desarrollo Regional a fin de subvencionar el desarrollo de las naciones de la Comunidad en dificultades como consecuencia de la preponderancia de la agricultura, de las mutaciones industriales o de un subempleo estructural.

Evidentemente esta política regional comunitaria no sólo no supone una respuesta al fenómeno regionalista tendente a la superación de los esquemas nacionales en busca de una supranacionalidad integrada desde la base, es decir, desde los pueblos y no desde los Estados. Es un simple fondo de compensación interestatal con el que se pretende acentuar una homologación de niveles de desarrollo y de estructuras económicas nacionales.

Estamos todavía muy lejos de esa Europa de los pueblos, pero no cabe duda de que es una hermosa utopía que vale la pena

(28) Art. 158 de la Constitución.

no perder de vista. Quizá la manera más eficaz de dar testimonio de nuestra fe en ese objetivo sea la de potenciar las regiones en el marco de los actuales Estados, fortaleciendo en nuestro caso la entidad de ese fondo de compensación previsto en el artículo 152, 2 (29), del proyecto constitucional; entidad que estará virtualmente condicionada por la equidad que preside la asignación que en los Presupuestos Generales del Estado se prevé como potestativa, en el apartado 1 de igual precepto, y que debiera institucionalizarse por este orden de prioridades:

1.<sup>a</sup> Garantía en la prestación de servicios públicos fundamentales en todo el Estado.

2.<sup>a</sup> Volumen de servicios y actividades asumidos por las Comunidades autónomas.

### III. Evaluación de la experiencia italiana

En un estudio muy reciente, Ettore Rotelli (30), sin apartarse del concepto moderno racionalista de regionalismo (al servicio tanto de una planificación económica más justa como de una administración más coherente) lo vincula a su dimensión histórica, reconociendo en ésta un elemento fundamental en la definición y justificación del fenómeno.

A su juicio, la diversidad económica, social y política de Italia, no habiendo podido encontrar una adecuada expresión institucional, en el momento de su unificación como Estado, a través de un régimen de amplias y articuladas autonomías locales, ha condicionado después toda la sucesiva historia política y constitucional italiana. El regionalismo, el municipalismo, en otros términos, el particularismo, no satisfechos al nivel del ordenamiento político-administrativo del Estado, han resurgido con fuerza en la estructura del Parlamento y del Gobierno, y, con el advenimiento de los partidos de masas, incluso en el interior de éstos, condicionando su estructura y sus programas.

Examinando ese proceso de condicionamiento nos encontra-

(29) *La Hacienda europea*, Instituto de Estudios Fiscales, Ministerio de Hacienda, Madrid, 1978.

(30) *L'alternativa delle autonomie*. Istituzioni Locali e Tendenze Politiche dell'Italia Moderna, Feltrinelli, Ed. Milano, 1978.

mos con el artículo 5.º de la Constitución italiana, promulgada en 1947, que viene a ser, a juicio de Treves (31), una declaración enfática, pero ambigua, al proclamar que la «República, una e indivisible, reconoce y promueve las autonomías locales». Complementa este precepto el artículo 115, ya dentro del título V, referido expresamente a las regiones, provincias y municipios, conforme al cual «*las regiones se constituirán como entes autónomos con propios poderes y funciones, según los principios fijados por la Constitución*». Estos principios vienen a sintetizarse en el artículo 117, que al reconocer a las regiones potestad legislativa en una serie de materias (y entre ellas la de organización de las oficinas públicas y de las entidades administrativas dependientes de la región) sujeta el ejercicio de dicha potestad a los límites de los principios fundamentales establecidos por las leyes del Estado y al respeto del interés nacional y del de las otras regiones.

Partiendo de ese esquema dogmático-institucional, la disposición transitoria VIII prescribió el plazo de un año para las elecciones de los consejos locales, así como para la promulgación de las leyes estatales a las regiones y la transferencia a éstas de los correspondientes funcionarios.

Pero como el artículo 122 de la Constitución exigía una ley estatal sobre el sistema electoral regional, la falta de dicha ley era suficiente para paralizar el proceso.

El retraso, además de por razones políticas (sucesivas tensiones con el gobierno nacional), vino a prolongarse principalmente por razones administrativas: el miedo a un aumento de la burocracia, unido a una resistencia visceral a la descentralización.

La toma en consideración responsable de tales condicionamientos por parte de la clase política italiana supuso la remisión de la institucionalización de las regiones a un calendario gradualista que me permito calificar de ejemplar.

En una primera etapa, por razones fundamentales de apoyo económico a territorios menos favorecidos y de singularidad geopolítica, son instituidas las regiones de estatuto especial, previstas por el artículo 116 de la Constitución. Ello se hizo por leyes de 26 de febrero de 1948 y de 31 de enero de 1963.

---

(31) GIUSEPPINO TREVES: *L'Organizzazione amministrativa*. UTET, Torino, 1975.



En cuanto a las regiones de estatuto ordinario inician su andadura con la Ley Scelba de 10 de febrero de 1953 sobre constitución y funcionamiento de los órganos regionales, modificada en 1968 y en 1970. En este año destacaremos la ley de 16 de mayo que crea el marco económico-financiero para el funcionamiento de las regiones de estatuto ordinario, estableciendo los recursos propios de las regiones, su participación en el producto de los impuestos del Estado, los fondos para la financiación de los programas regionales y de desarrollo, los poderes de las regiones para emitir empréstitos y obligaciones, así como participar en las sociedades financieras regionales y, en último término, la delimitación del demanio y del patrimonio regionales.

Ajustándonos al tema del traspaso de funciones y de personal estatal a las regiones, el artículo 17 de dicha ley financiera autorizó al Gobierno a proveer tales transferencias a todas las regiones. Este traspaso se ha efectuado por sectores orgánicos de materias, adscribiéndoles simultáneamente los correspondientes niveles de la Administración periférica y, por tanto, personal correlativo. Todo ello de conformidad con los Decretos de 14 de enero de 1972, que instrumentaron los criterios de racionalidad y reducción de costes administrativos previstos en los artículos 11 y 13 de la Ley de Reforma Tributaria de 1971.

Esta etapa en la larga marcha hacia un regionalismo plenamente consolidado está suponiendo, a juicio de Treves, aunque lenta, una transformación radical de la estructura administrativa italiana y, lo que es más importante, de la acción administrativa, tanto a escala regional como central; habiéndose acelerado el ritmo con las transferencias que han seguido, y seguirán, en aplicación de la ley de 22 de julio de 1975 sobre la que volveremos después.

En la programación de la acción administrativa regional no debe olvidarse el artículo 118 de la Constitución, ya citado, que aunque es ratificado por los diversos estatutos, no siempre es puesto en práctica. Dicho precepto, a pesar de lo irregular de su vigencia, es repetidamente destacado por la doctrina administrativa italiana como fundamento jurídico de la función regional de promoción y coordinación de instancias administrativas directas, función cada día más afirmada.

Una aproximación más en detalle, y quizá también más realista, es la que nos dan Aurelio Bruzzo y Francesco Ciatara en una reciente y espléndida monografía sobre el tema (32). Seguiremos con ellos la evolución normativa de los últimos años, sintetizando sus conclusiones.

La ley 335, de 19 de mayo de 1975, introdujo reformas en la programación contable de los ingresos y gastos regionales, tratando de dar una mayor virtualidad al principio de control financiero.

La ley 356, de 10 de mayo de 1976, se ocupa del régimen de cobertura y aplicación del fondo común y del fondo de desarrollo regional, potenciando la entidad de ambos.

Con anterioridad a esta norma destacaremos la ley 382, de 22 de julio de 1975, desarrollada por los decretos legislativos de 27 de agosto de 1977, y relativa al ordenamiento regional y la organización de la administración pública en las regiones de estatuto ordinario, modificando, integrándolos, los precitados decretos, de igual naturaleza legislativa, de enero de 1972.

El artículo 1.º de dicha ley autoriza al Gobierno a dictar uno o más decretos con valor de ley ordinaria, dirigidos a insertar las funciones administrativas de las regiones y otros entes locales en un esquema orgánico nacional; previéndose para ello la transferencia de funciones, con los correspondientes servicios administrativos, en las materias previstas por el artículo 117 de la Constitución o en otras distintas; de conformidad en este segundo supuesto con el artículo 118, 2.º, del mismo texto fundamental, que prevé el ejercicio delegado de funciones administrativas, globalmente consideradas en correlación a materias orgánicamente integradas. Sin perjuicio, por otra parte, de la posibilidad que tienen las regiones de servirse del aparato administrativo estatal.

En cuanto a los aludidos decretos legislativos de 1977, éstos son fruto de los trabajos de la Comisión Giannini, que trató de definir las funciones administrativas del Estado, de las regiones y de los entes locales.

El argumento de fondo para singularizar las funciones de las regiones vino a resumirse por dicha Comisión, conceptuándolas,

---

(32) *La Finanza Regionale, 1972-1976*. CEEP (Centro Studi di Política Economica), USFIP (Ufficio Studi Sulla Finanza Pubblica), Franco Angeli, Editore.

en su proyección territorial o colectiva limitada, como entes con fines generales, agrupando sus funciones en cinco sectores: territorio, agricultura, actividades secundarias y terciarias, servicios sociales y actividades culturales.

Una vez desarrollado el decreto legislativo número 616, habiéndose transferido algunas áreas de tales funciones a las comunas, bajo el control de los prefectos locales, y previéndose en todo caso la posibilidad de que la región delegue el ejercicio de sus competencias, surge, y así lo ha destacado la doctrina, un problema grave de dificultad de control y de integración de la acción administrativa. Dificultad que deberá superarse a la luz del artículo 11 de dicho decreto legislativo, que dispone que la relación entre el Estado y las regiones deberá progresar a la luz de una «programación concertada», principio éste, que, con las consideraciones ya hechas, viene a constituirse en eje doctrinal de la presente comunicación.

Lo que ya es más difícil de resolver es el tema de la cuantificación de las transferencias financieras por los servicios prestados efectivamente en los diversos niveles administrativos, el tiempo de verificarse el traspaso de competencias. Sobre esto la doctrina confiesa su insuficiencia a nivel de técnicas de reparto concretas.

Transcurrida ya una legislatura regional (1972-75), podríamos evaluar, con los autores citados, la gestión financiera de las regiones, sintetizándola en los siguientes puntos:

1.º El balance o presupuesto programático regional ha sido más bien un rígido inventario de opciones ya asumidas en el pasado, y ello a causa del carácter inorgánico y fragmentario de esta primera legislatura y de la tendencia a la burocratización de los canales de financiación, con la consiguiente lentitud y descoordinación en los canales de ingresos y gastos.

2.º Las regiones no han dado prueba de una gran capacidad innovadora respecto a las pautas de organización administrativa del Estado antes de ser institucionalizadas aquéllas, ya que, utilizando los términos expresivos de Bruzzo y Ciatara, han «administrado» más que «programado». En efecto, las administraciones regionales no han sabido encontrar un nuevo modo de gastar y

han perpetuado el sistema vigente, en tal medida que los resultados son más o menos semejantes a los propios de la gestión estatal.

3.º Más grave es la denuncia de lo que los autores denominan *pésimo hábito*, reiteradamente probado, de concentrar los recursos a favor de una porción limitada del territorio regional o de una cierta categoría de ciudadanos, sobre todo allí donde el Gobierno gozaba de una sólida mayoría.

4.º La inejecución de los programas de acción regional ha sido acompañada de una ampliación de los gastos públicos corrientes o de sostenimiento y de la creación de importantes residuos pasivos, sobre todo en el sector de la inversión.

5.º Por último, como una de las causas fundamentales de tales quiebras, se denuncia la ausencia de un Delegado estatal, como interlocutor válido, real y unitario, preferentemente representante del Ministerio para las regiones, o, como alternativa, del Consejo de ministros, sobre todo para temas como los relativos a problemas de contabilidad regional y a transferencia de funciones del Estado a las regiones. Aspecto éste, que, como hemos visto, ha tenido en cuenta nuestro proyecto de Constitución.

Sin optimismos retóricos, la conclusión que se extrae de la sinceridad de tales juicios críticos es que, precisamente por su interés demostrado al elaborarlos, la doctrina italiana busca el saneamiento y no la descalificación de las regiones.

Por mi parte, admitido el principio político de la necesidad de integrar una nueva dimensión del Estado a partir de sus regiones, debo reconocer, después de haberme acercado, siquiera sea limitadamente, a través de textos, a la experiencia italiana, que el gran valor de ésta es el haber desmitificado el fenómeno regional, reduciéndolo fundamentalmente a un problema de técnica administrativa.

#### IV. Reforma fiscal y regiones

Es este un tiempo en el que nuestra sociedad trata de encontrarse a sí misma a través de distintos procesos de reforma, procesos en los que esa sociedad tiene diversos grados de protagonis-

mo. La Administración pública, debatiéndose entre las ilusiones inciertas de quienes estamos empezando y las desilusiones ciertas de quienes ya han andado un largo camino, pugna también por encontrar su sitio, sin solución de continuidad, a través de esa vía razonable y no dogmática de la reforma.

De manera especial, la Administración tributaria española vive esa tensión, personal y profesional, en el actual marco de la reforma fiscal en curso. Pienso que todos tenemos, o debemos tener, esperanza en esta reforma, y, por ende, en nuestra propia reforma, porque si nosotros, asumiendo las funciones respectivas, no sabemos o no podemos estar a la altura que las expectativas que unas nuevas leyes fiscales han despertado en gran parte de esta sociedad, acabarán teniendo razón los críticos radicales cuando denuncian el carácter reformista, esencialmente pequeño-burgués, de la ideología de la reforma fiscal, la cual, a su juicio (33), constituye en muchos casos un grandioso artificio ideológico, un mecanismo de creación de auténticas ilusiones financieras, incluso políticas, a que se refería Puviani, que sirve para enmascarar o encubrir la injusta distribución de la renta que es consustancial al modo capitalista de producción, que así, al presentarse «corregido» o «compensado» mediante la política fiscal, queda, por así decirlo santificado como el mejor (o el menos malo) de los sistemas posibles de distribución de riqueza.

Frente a lo drástico, y, por tanto, limitado, de tales planteamientos, tratemos de encontrar en testimonios pasados la lucidez necesaria para ser conscientes en profundidad de la entidad y de la antigüedad de los problemas que nos hemos permitido abordar.

En 1933, en el contexto democrático-liberal de la Segunda República, la Biblioteca Catalana d'Autors Independents, publica un pequeño pero muy interesante trabajo de E. Isern Dalmau con el entonces no menos sugestivo título de *Política Fiscal de la República*. De él extraeré dos densas citas, una referida a los conciertos económicos y otra a la situación de la Administración pública.

«Las provincias vascongadas y Navarra—nos dice Isern—,

---

(33) ALVARO RODRIGUEZ BEREJO: «La reforma fiscal», en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, núm. 53, 1978.

*con el régimen fiscal establecido como consecuencia del concierto económico establecido con el Estado, son una "isla tributaria" dentro del territorio español. Ya antes de la reforma»* (se refiere principalmente a la ley de 11 de marzo de 1932) *«fueron muchas las empresas que se domiciliaron en el Norte tratando de huir de la rigurosa política tributaria del territorio común».*

Y en relación con el panorama administrativo, añade: «Es un deseo vehemente y una aspiración legítima del país que se produzca un cambio esencial en la defectuosa organización y conducta de la Administración pública española, comenzando por dar el legislador una sensación de seriedad y solvencia que todavía no hemos observado, y que permita la reeducación del contribuyente, librándolo de su deslealtad generalizada en el cumplimiento de sus deberes fiscales, deslealtad que hay que reconocer que casi siempre el propio legislador le ha inducido y estimulado, muy a menudo por la propia deficiencia de la Administración.»

Y añadía poco después: *«La Administración pública es el reflejo de los defectos de la legislación, y, además, es lenta y cara. El país desea vivamente que se reorganice. Eso es factible, porque la Administración cuenta con elementos de primer orden en su personal, al cual desconcierta sin conseguir el provecho debido por sus constantes desaciertos, muchas veces originados por un trato de favor personal por motivos ajenos por completo a los méritos concretos y a los servicios prestados.»*

Isern Dalmau terminaba su ensayo con estas palabras:

*«Hasta hoy día, la preocupación de los ministros de Hacienda españoles ha sido la de legislar y aumentar la tributación, algo así como extraer agua del depósito que representa el contribuyente, sin darse cuenta de que la conducción, es decir, la burocracia, está averiada, sorprendiéndose de que los grifos del Tesoro no dan el chorro que se había previsto.»*

*«El día en que España tenga un ministro de Hacienda que administre y no legisle, que reestructure y no cree, que se dedique, en una palabra, a reparar la "conducción" de los impuestos, aquel día habrá terminado el juego de locos —joc d'orats—, que constantemente vivimos.»*

Isern Dalmau creía en la que el profesor Fuentes Quintana ha denominado «Reforma fiscal silenciosa» (34).

Voy a terminar esta comunicación con una reflexión, derivada de mi corta experiencia como funcionario al servicio de la Hacienda pública, y con un comentario de dos iniciativas quizás dignas de tener en cuenta en nuestro país para una clarificación del tema regional, lastrado hoy en una situación de preautonomías otorgadas por el gobierno escalonadamente, entre el recelo de unos y el egoísmo de otros, y merecedor por sus evidentes potencialidades, de una amplia consolidación autonómica en un próximo futuro constitucional.

En cuanto a la primera, me viene a la memoria el artículo 4.º, apartado 2, del Decreto 1545/1974, de 31 de mayo, que creó las Direcciones Regionales en el marco de la entonces Dirección General de la Administración Territorial de la Hacienda Pública. La orden de 10 de septiembre de 1974 las definió en su artículo 1.º como órganos directivos para la coordinación, impulso y vigilancia de gestión y programación financiera y tributaria de las Delegaciones de Hacienda, bajo la dependencia directa del director general; quedando adscritos a cada director regional tres inspectores regionales.

Todo ello con independencia de las funciones de la Inspección Nacional, en relación con contribuyentes cuya importancia se extienda, o se considere extendida, a todo el territorio, y del estatuto de la Inspección de los Servicios.

Basta con enunciar el ámbito geográfico de la primera «región» para advertir no sólo la incoherencia territorial de la zona delimitada (a los efectos de poder planificar y coordinar con eficacia una gestión administrativa a partir de una información y unos objetivos homologables), sino la nula integración de nuestra administración tributaria estatal en una necesaria dimensión territorial de la Hacienda pública.

Dicha primera región venía a abarcar las provincias de Avila, Cuenca, Guadalajara, Las Palmas, Salamanca, Santa Cruz de Tenerife, Segovia, Soria, Toledo, Valladolid y Zamora.

Hora es, a mi juicio, de valorar las consecuencias de una inercia burocrática que pretende que el país viva de eufemismos,

(34) En *Información Comercial Española* núm. 372.

mientras el aparato del Estado sigue, sin dejar de multiplicarse, replegándose en la cada vez más distante ciudadela.

Cualquier intento de «regionalizar» nuestra administración tributaria estatal que no conlleve una efectiva y permanente radicación territorial del aparato administrativo pondrá en evidencia, con su simple consagración en las páginas del *Boletín Oficial del Estado*, el impudor obsoleto de tales estructuras.

En cuanto a las iniciativas a que he aludido en relación con el fenómeno regional, la primera de ellas viene constituida por una mesa redonda bajo el lema: «Entes locales territoriales y Universidad» organizada recientemente por la Universidad de Turín, más concretamente por su Instituto de Ciencias Políticas. Filippo Barbano, al presentar las conclusiones de esta mesa junto a una serie de trabajos de colaboradores del Instituto (35), insiste en las relaciones entre las instituciones universitarias y el territorio donde están radicadas, como vía de redefinición funcional y de prestigio de aquéllas, en el contexto actual de crisis del poder centralizado; contexto en el que la palabra regionalización expresa la existencia de un proceso cultural y estructural, al cual van adecuándose movimientos y fuerzas políticas y sindicales, buscando relaciones cada vez más directas con la dimensión concreta de ciertas demandas y necesidades sociales.

En la mesa redonda se planteó en profundidad el tema del peligro de fragmentación de la acción administrativa en el marco de las regiones, así como la necesidad de superar el modelo burocrático tradicional (basado en el concepto de «Competencia», en sentido técnico general) sin que ello suponga caer en el puro tecnocratismo (especialista y sectorial), lo que conlleva el rechazo expreso de las pautas taylorianas de la Escuela de Administración Pública de los Estados Unidos, fiel a los principios de la allí bautizada como Ciencia de la Administración.

Tal superación, por tanto, debiera ser fruto de una síntesis de una competencia técnica general y de un conocimiento preciso, y no partidista, del ambiente socio-económico de cada entidad territorial, unido a un conocimiento crítico por parte del funcionario del tipo de rol que se espera desempeñe. Todo esto,

---

(35) Istituto de Scienze Politiche dell'Università de Torino, *Regioni e Domanda Sociale*, a cura di Filippo Barbano, Stampatori Università, Torino, 1978.



advierten los participantes en la mesa, era irrelevante para el viejo burócrata, hijo de una visión estrecha de su cometido de aplicar la ley; visión que se limitaba sólo al terreno de los principios, porque, en realidad, nunca el burócrata se ha limitado a la aplicación de las leyes, sino que ha hecho, al menos en parte, verdadera y propia política, aunque de modo subrepticio, no explicitado, sin asumir la responsabilidad, siempre que la ficción o falacia de la distinción entre política y administración lo permitía.

La segunda iniciativa que quería destacar, y con ésto termino, es, ya a nivel funcional, la del Centre for Research on Federal Financial Relations australiano. Este centro fue creado por la Universidad Nacional de Australia en 1972, con ayuda del gobierno del país, para el estudio de las relaciones financieras federales y la aportación de ideas sobre las relaciones entre los gobiernos locales y el estatal; comunicándose siempre, en base a la visión interdisciplinar de su metodología, con las más diversas áreas de conocimiento sobre dicha problemática. Los libros y monografías ya publicados son prueba de la eficacia de este centro.

Tanto la iniciativa italiana como esta segunda me sugieren la importancia que en España tendría una aportación en estos momentos de nuestra Universidad, representada por todos sus distritos, en torno tanto al tema candente del regionalismo como al no por subterráneo menos candente de la Administración pública.

La pluralidad e independencia de la institución universitaria, a diferencia de los centros e institutos de estudios incardinados en la propia Administración, pudiera favorecer un entendimiento político de ambos temas, así como la aportación de soluciones técnicas a los mismos.

