

LAS HACIENDAS LOCALES (*)

No es posible hablar de una Hacienda local si no comprobamos antes la existencia real de la Entidad que sirve de soporte a esa misma Hacienda local. Sería absurdo desconocer el hecho de que dentro del propio territorio estatal, en su órbita de acción misma, existen entidades de índole territorial, que tienen fines específicos que cumplir, ya delegados del Poder central, o ya derivados de la existencia de la propia entidad natural que representan. Y si es evidente que una persona natural necesita atender inexcusablemente a sus necesidades de orden económico para subsistir, no es menos cierto que la persona moral precisa de una base de sustentación económica para cumplir los fines a ella encomendados, que son realmente la única razón de su ser y de su persistencia. Es decir, que sin adscribirnos a una tesis organicista exagerada al estilo de Gierke, Laband o Anzilotti, entre otros, hemos de poner de manifiesto el hecho evidente de que si la Entidad local ha de vivir con fines específicos que cumplir, bien propios o delegados por el Poder central, es forzoso que cuente con medios precisos y suficientes para atender al cumplimiento de esos fines, pues si con razón se ha dicho "que en cuanto el Estado viene llamado a realizar un servicio para cumplir la misión que la Sociedad le asigna, adquirirá derecho a pedir

* Una advertencia previa que encuadre y justifique el ulterior desarrollo del presente trabajo: este breve estudio, no aspira a resolver problemas de la vida local española, ni siquiera a examinar su estructura positiva actual; pretende tan sólo poner de manifiesto algunas de las cuestiones de orden teórico que alrededor de la realidad de una Hacienda local pudieran plantearse. Su estudio en el Derecho positivo español queda emplazado para posteriores trabajos.

recursos con que sufragar los gastos consiguientes”, no existe razón ni fundamento alguno para negar ese mismo derecho de exigir recursos a las Entidades locales, con objeto de atender a los gastos a ellas impuestos, bien por la entidad natural que encarnan, o bien por el propio Estado. Y con ello venimos a rozar la cuestión básica o esencial de las Haciendas locales, pues si todos los autores coinciden, y la realidad lo fuerza, en la necesidad de su existencia, no todos, sin embargo, dan idéntica solución, si es que aportan alguna, a la manera de formarla, a la determinación de la fuente de la cual deban detraerse esos recursos financieros indispensables. La cuestión se centra en la siguiente pregunta: ¿Estos medios económicos, puede la Entidad local procurárselos por sí o han de ser forzosa y exclusivamente delegados por el Estado? Es decir, y en última consecuencia, ¿la Hacienda local tiene una verdadera autonomía económica, o aun reconociendo la necesidad de su existencia, sólo puede nutrirse de las aportaciones o concesiones estatales? No es posible establecer “a priori” y con carácter general una conclusión específica y rotunda. La solución, podemos intentarla desde dos puntos de vista diferentes: o bien atendiendo a la naturaleza de los fines que han de cubrir esos medios económicos, es decir, si son delegados por el Poder central o son específicos naturales de la esfera local, posición a la que nosotros denominaremos “trascendente”; o bien examinando la naturaleza misma de los medios o recursos financieros aplicables y las fuentes económicas de la que extraen dichos recursos, posición que designaremos con el nombre de “específica” o “realista.”

Desde un punto de vista trascendente, que no es nunca rigurosamente exacto ya que pretende resolver un problema con la justificación de su existencia, cabría argumentar en pro de una tesis de autonomía absoluta de las Haciendas locales, con la secuela necesaria del reconocimiento de un poder impositivo a su favor, puesto que el beneficio que reporta el cumplimiento de sus fines tiene una esfera de influencia general, y así por ejemplo, podemos ver que de la construcción de la carretera, del camino vecinal, no se benefician solamente los que por ellos circulan (criterio para el establecimiento de tasas), sino también todos los residentes en la circunscripción lo-

cal (criterio para el establecimiento de impuestos), porque esas vías de comunicación hacen factible un mayor incremento del tráfico, una difusión mayor del transporte y, por lo tanto, una distribución más activa y eficaz de la producción, con las consiguientes consecuencias de un más amplio horizonte de mercados, una mejor y más barata producción, un más fácil y extenso consumo, etc., etc. En idéntico sentido se puede hablar de los beneficios reportados por la existencia de Orfanatos, Hospitales y demás Establecimientos benéficos o asistenciales, que al eliminar el "paro profesional", las epidemias y otros síntomas de degeneración pública hacen factible la convivencia social en un ambiente propicio al desarrollo de la iniciativa y de la actividad individual productora, con lo que se eleva el nivel de vida general. Y así podríamos seguir exponiendo la generalidad del beneficio reportado por cada uno de los fines cumplidos por la Entidad local. Pero no estriba en eso el problema para decidir acerca de la autonomía o dependencia de su Hacienda, pues para ello es preciso tener en cuenta una serie de cuestiones que plantea el examen de los diferentes medios financieros, lo cual no se consigue nada más que desde un punto de vista realista o específico, que nos indica la posibilidad o no de adaptar a la Hacienda local cada uno de esos sistemas o procedimientos ideados para allegar recursos económicos.

Sin examinar posiciones particulares de algún autor, pues la índole del trabajo no nos lo consiente, vemos que generalmente son admitidas como fuentes de ingresos de las economías públicas las rentas patrimoniales o de derecho privado, las exacciones (impuestos, tasas y contribuciones especiales) y el crédito. Veamos en un estudio comparativo y rápido la posibilidad de que las Haciendas locales puedan disponer o no de cada una de esas fuentes de ingreso, para concluir acerca del mayor o menor grado de su autonomía en relación con la Hacienda estatal.

Es innegable la posibilidad teórica, y aun reconocida por la generalidad de los ordenamientos positivos, de que las personas morales, tanto de derecho privado cuanto de derecho público, puedan ser titulares del derecho de propiedad y, por consiguiente, se beneficien con los productos que ese dominio les depara. Si admitimos

esta premisa, y es forzoso reconocerla, y si, por otra parte, conferimos el carácter de persona moral, como así se establece, a las Entidades locales, la conclusión imperativa y necesaria es su aptitud para ser titulares del derecho de dominio y, por lo tanto, la existencia de una fuente de ingresos para su hacienda, constituida por los productos del disfrute de ese derecho de propiedad. Y aquí hemos de comprender no tan sólo el beneficio por la posesión o explotación de inmuebles, sino también la posibilidad de ejercer alguna actividad industrial, e incluso mercantil, bien en régimen de libre concurrencia o de monopolio.

Para realizar el examen de las exacciones aceptamos la general y clásica división tripartita que las cataloga en impuestos, tasas y contribuciones especiales, y al igual que hemos hecho con la propiedad privada, examinaremos, refundida y someramente, cada institución y la posibilidad de su adaptación o no a las Haciendas locales. Sin entrar en disquisiciones teóricas sobre la naturaleza jurídica de cada exacción, ya que la índole del presente trabajo no lo consiente, abordemos su estudio por los moldes clásicos y generales que las definen y consideran.

La justificación última de las exacciones la encontramos siempre, por una parte, en la necesidad de recursos de la Entidad política, y por otra, en el poder soberano de la misma, pero atenuada y graduada esta "última ratio" en gracia de la clase de exacción a que refiramos, y así generalmente se acepta que la tasa tiene un sentido de contraprestación por el servicio recibido de la Entidad pública, tiene un carácter acentuado de precio del servicio, o al menos de aquella parte (la mayor) en que puede graduarse su costo, eliminando la constante de mantenimiento del servicio, que no se abona con la tasa, sino con los impuestos. Sin embargo, en el impuesto vemos que se acentúa aquel carácter de "ius imperium" de la Entidad pública, en cuanto que ésta, al no ser considerada como producto de un pacto o contrato y tener, por otra parte, necesidades con que subvenir a los fines propios y necesarios, habrá de verse obligada a recurrir a la imposición para allegar recursos, estableciendo la misma en virtud de su soberanía y no de su compromiso. Delimitados así en pocos trazos las características esenciales de las tasas y de los

impuestos, fácil será deducir la gran adaptación que las Haciendas locales presentan al establecimiento de las primeras, ya que los servicios realizados por dichas Corporaciones son siempre o en su mayoría de aquellos en cuya prestación puede graduarse su costo. Sin embargo, es difícil aceptar el establecimiento de impuestos específicamente locales, y no solamente por la posible duplicidad de gravamen, que ello no sería superior obstáculo si existiera una duplicidad de servicios o de fuentes de renta, sino de una manera esencial por la inexistencia de ese "ius imperium" imprescindible para el establecimiento del impuesto, porque la Entidad local puede tener incluso una justificación natural de existencia, pero nunca una soberanía coexistente con la estatal.

Y por último, en cuanto a las Contribuciones especiales, vistas como relación entre la Entidad pública y el particular, y al considerarlas con la mayor parte de los tratadistas como exacciones intermedias entre el impuesto y la tasa, en cuanto son siempre contra-prestación de un servicio, aunque no de una manera simultánea y actual, sino sucesiva y posterior, y en cuanto que no puede apreciarse en ellas el carácter de generalidad y obligatoriedad absoluta que califica al impuesto, hemos de considerarlas aptas también para poder constituir una de las fuentes de ingresos de las Corporaciones locales, aunque no lleguemos a decir como algunos tratadistas que son exacciones "únicamente" locales.

Réstanos tan sólo examinar el crédito como fuente de ingresos locales. La idea de crédito descansa no en un sentido fiscal de exacción, sino en un aspecto jurídico y moral de solvencia y confianza. Toda persona natural o jurídica tiene en potencia una posibilidad de acudir al crédito, es decir, a la ayuda de los demás, para subvenir a sus necesidades, posibilidad que no depende de normas objetivas de naturaleza jurídica o moral, ni tan siquiera económica, sino de situaciones subjetivas de la persona que solicita esa ayuda. Por ello no existe obstáculo alguno para reconocer a las Entidades locales, en cuanto personas morales que son esa posibilidad de acudir al crédito para cubrir sus necesidades o atender al cumplimiento de sus fines; y esto no quiere decir que no deban existir en el terreno

del Derecho positivo unas ciertas normas de buen gobierno económico que regulen esa apelación al crédito.

En consecuencia, no podemos hacer una aseveración categórica acerca de la independencia o sumisión en el orden económico de las Entidades locales con relación al Poder central, en cuanto que si aquélla no debe ser absoluta por no podérseles reconocer el "ius imperium" necesario para el establecimiento de impuestos, tampoco debe de hablarse de una subordinación completa, en cuanto que existe un campo muy extenso de actuación autónoma, marcado por el dominio patrimonial, las taras, las Contribuciones especiales y el crédito.

GABRIEL DE USERA