

LAS HACIENDAS LOCALES EN LA LEY DE BASES DEL ESTATUTO

Consideración de sus distintos niveles (*)

352.72 (46)

por

Gabriel Solé Villalonga

Catedrático de Hacienda pública en la Universidad Autónoma de Madrid

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.—II. TEORÍA Y REALIDAD DE LAS HACIENDAS LOCALES.—III. ¿REFORMA FISCAL ESTATAL?—IV. LOS RECURSOS LOCALES EN LA LEY DE BASES.—V. LOS DISTINTOS NIVELES DE LAS HACIENDAS LOCALES.

I. INTRODUCCION

Hace diez días comenzamos el Curso sobre «Las Haciendas locales en la Ley de Bases del Estatuto de Régimen local» que hoy clausuramos, y en la sesión inaugural comencé repitiendo las palabras con que CALVO SOTELO, su artífice principal, se refirió al Estatuto municipal de 1924: «Su aparición suscitó curiosidad general... Los catedráticos de Hacienda y Derecho político y administrativo de las Universidades del reino organizaron cursos de propaganda y difusión del nuevo Código» (1).

(*) Conferencia pronunciada en la clausura del Curso sobre «Las Haciendas locales en la Ley de Bases del Estatuto de Régimen local», que tuvo lugar en el Instituto de Estudios de Administración Local durante los días 17 al 26 de mayo de 1976.

(1) *Mis servicios al Estado*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1974 (2.ª edición), pág. 4.

Con ese espíritu hemos venido al Instituto de Estudios de Administración Local profesores universitarios, especialistas preocupados por el estudio de las Haciendas locales y miembros de los Cuerpos Nacionales de Administración Local. A las exposiciones de los primeros ha respondido la abierta participación de los segundos, basada en un conocimiento real de los problemas vividos cada día y en una seria responsabilización ante esa realidad. A estos hombres, que prestan su trabajo en los Municipios y Provincias que componen nuestro país, quiero rendir mi tributo.

Mérito del Instituto de Estudios de Administración Local es haber acertado a organizar este Curso en la hora temprana en que han transcurrido seis meses desde la aprobación de la Ley de Bases del Estatuto de Régimen local, 19-XI-1975, y falta otro tanto para la publicación de su Texto articulado. Bueno es que centros oficiales tales como el Instituto y la Escuela Nacional de Administración Local acometan esta tarea pionera. Haber atinado en la labor de dirección del Curso, que me fue encomendada, constituiría un motivo de satisfacción para mí.

En esa labor han colaborado economistas que formaron parte de mi cátedra en la Universidad de Barcelona. Sensibilizados ante el entorno de aquella Universidad y estimulados por la menor atención que las Haciendas locales recibían respecto de otros temas fiscales, pusimos manos a la obra, y comenzaron a surgir tesis doctorales y publicaciones sobre esta temática entrañable.

II. TEORIA Y REALIDAD DE LAS HACIENDAS LOCALES

Hoy, aquel interés se refuerza ante el entorno teórico en que nos desenvolvemos. La atención que los principales hacendistas vienen dedicando a las Haciendas locales, durante los últimos años, es bien palpable en las publicaciones efectuadas. Y si observamos la realidad, veremos que queda muy atrás el gran salto hacia arriba que la última guerra mundial —como ocurrió en anteriores circunstancias parecidas— significó para la expansión de la Hacienda estatal y la paralela reducción relativa de las Haciendas locales (lo que PEACOCK y WISEMAN han denominado «efecto desplazamiento» y «efecto concentración» del gasto público). Las aguas de la paz han vuelto a su cauce a cada Subsector —Hacienda estatal, Haciendas locales— de ese conjunto que es el Sector público de una

Economía. Es decir, las Haciendas locales han mejorado, en el contexto mundial, su participación en el conjunto del Sector público en relación con aquel entonces.

Teoría y realidad van, pues, en concordancia. Advirtiendo que parte de esos estudios sobre las Haciendas locales tienen su origen en nuevas elaboraciones teóricas, como ocurre con el desarrollo de la teoría de los bienes públicos. Son ramas nuevas del árbol de la Hacienda las que llevan su savia a las de rango local. ¿Y cuáles son las conclusiones derivadas de las nuevas teorías? En aras de la brevedad de estas consideraciones generales que enmarcan el objeto de mi exposición, recurriré a las autorizadas voces de Richard y Peggy MUSGRAVE en su reciente manual *Public Finance in Theory and Practice*, quienes concluyen de esta forma el capítulo titulado, expresivamente, «Principios de Hacienda multiunitaria»: «El examen precedente ha mostrado que un sistema fiscal eficiente reclama un grado sustancial de descentralización para hacer frente a su función de asignación de recursos» (2). El punto de mira se dirige a la asignación, puesto que, siguiendo la orientación general, se libera a las Haciendas locales de tareas significativas en el cumplimiento de las funciones de distribución, por un lado, y estabilidad y crecimiento, por otro.

Ante esta situación allende nuestras fronteras, ¿cuál es la realidad de las Haciendas locales en España? ¿Qué significan esas 6.300 pesetas, aproximadamente, que cada español destinará, en 1976, a la financiación de las Corporaciones locales? ¿Es mucho o es poco? Para contestar correctamente, será mejor pasar de las cifras absolutas a las relativas. Las Haciendas locales vienen representando, en los últimos años, algo más del 3,5 por 100 del Producto Nacional Bruto obtenido en nuestro país; porcentaje superado repetidamente en una comparación internacional. Lo mismo sucede con otros —no todos— Subsectores del Sector público español, como consecuencia de la debilidad de éste frente a la relativa opulencia del Sector privado, repitiendo los términos que GALBRAITH hizo famosos.

Descendamos un peldaño más en nuestro análisis y ciñámonos al Sector público de la economía española, más concretamente: a los Subsectores públicos que tienen carácter administrativo, dejando fuera a los que realizan actividades de carácter empresarial,

(2) McGraw-Hill, Nueva York, 1973, pág. 620.

esto es, las Empresas públicas. Pues bien, del volumen *Presupuesto del Sector público, 1976*, publicado por el Ministerio de Hacienda a finales del año pasado y repartido como documentación complementaria al efectuar la presentación a las Cortes del Proyecto de Ley de Presupuestos del Estado para el ejercicio actual, se deduce que el orden de magnitud de los Presupuestos para 1976 de las cuatro Administraciones públicas (es decir, Subsectores públicos de carácter administrativo) es el siguiente: en primer lugar figura el Estado, como es fácil imaginar; a una distancia corta —que se ha venido reduciendo durante los últimos años—, la Seguridad Social; en tercer lugar, las Corporaciones locales, cuyos 222.000 millones de pesetas de ingresos netos estimados para 1976 —según la publicación a que me he referido antes— representan el 13,6 por 100 del Presupuesto consolidado de las Administraciones públicas para este ejercicio, que suma 1.625,316 millones de pesetas. En cuarto y último lugar aparece esa suerte de anexo del Presupuesto del Estado constituido por los Organismos autónomos de carácter administrativo.

PRESUPUESTO DE LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS
(Millones de pesetas. Sin consolidar)

Subsector	1975	1976	%
Estado	656.000	785.000	44
Organismos autónomos advos.	91.300	105.466	6
Corporaciones locales	180.700	224.000	13
Seguridad Social	481.100	648.692	37
Administraciones públicas	1.409.100	1.763.158	100
		- 137.842	Transferencias
		1.625.316	Presupuesto consolidado

Fuente: Ministerio de Hacienda, *Presupuesto del Sector público, 1976*.

Siendo esta la situación, en términos absolutos y relativos, de las Haciendas locales, ¿qué efectos tiene la aprobación de la Ley de Bases del Estatuto de Régimen local? Tras advertir que en las cifras que he manejado, referentes a 1976 (3), debe haberse tenido

(3) El aumento de los Presupuestos de las Corporaciones locales en 1976, respecto de 1975, es de 24 por 100, algo menor que el incremento del Presupuesto de todas la Administraciones públicas en ese período: 25 por 100.

ya en cuenta la entrada en vigor parcial, a partir del pasado 1 de enero, de la antedicha Ley de Bases (Disposición 1.^a, 2, y Decreto 26-XII-1975, dictado para su ejecución), trataré de contestar esa pregunta.

La Base 1.^a destaca, como principios inspiradores del Estatuto, los de descentralización y autonomía, «dentro de los límites de esta Ley». Y por lo que se refiere, concretamente, a las Haciendas locales, la Exposición de motivos de la Ley, tras anunciar que «el problema fundamental que tiene planteado el Régimen local en el mundo actual es la falta de medios propios y la necesidad de la ayuda del Estado», reconoce, poco después, que «esta Ley de Bases no pretende modificar ese sistema de financiación (el sistema tradicional, especialmente desde la Ley de 24-XII-1962), sino que, por el contrario, aumenta considerablemente las transferencias de estos recursos (del Estado) en favor de las Corporaciones locales».

III. ¿REFORMA FISCAL ESTATAL?

Con este planteamiento, es obligado que comencemos por volver nuestros ojos al Estado; y lo encontramos en el trance de acometer una anunciada Reforma fiscal. Ante lo dificultoso que es salvar ese trance en nuestro país, cabe que alguno se pregunte si la Reforma de las estructuras fiscales del Estado español es necesaria. Para centrar adecuadamente la respuesta, me referiré, entre los varios aspectos que se pueden examinar para mostrar la parquedad de recursos económicos en que se desenvuelve el Estado, a una contrastación estadística internacional. Los datos que voy a mencionar han sido publicados hace pocos meses y los países de referencia constituyen un próximo contexto geográfico y económico del nuestro. Se trata de las *Revenue Statistics of O. E. C. D. Member Countries, 1965-1973*, volumen publicado el año pasado en París por dicha Organización. Pues bien, en el Cuadro 1 B, de la página 72, figuran dichos países ordenados, de mayor a menor, según el porcentaje que sus ingresos fiscales (excluida la Seguridad Social) representaban respecto del Producto Nacional Bruto en 1973. Encontramos a España en el puesto final de ese escalafón, con un porcentaje (12,9 por 100) que, además, queda descolgado respecto del que corresponde a Portugal, penúltimo país de la lista: 16,4 por 100.

Para perfilar mejor la significación de estos datos añadiré que en las *Revenue Statistics of O. E. C. D. Member Countries, 1965-1973* se publica otra serie con la que, la que acabo de exponer, puede ser objeto de confusión. Me refiero ahora —y la referencia tiene interesantes consecuencias, como veremos— a la relación de países según sus ingresos fiscales respecto del P. N. B., pero incluyendo, entre aquéllos, a los ingresos de la Seguridad Social. En esta nueva relación, España seguía ocupando en 1973, último año para el que hay información disponible, el último lugar (ese puesto corresponde a Turquía si incluimos en la lista su % respectivo en 1972), pero su distancia se había reducido a unas décimas en relación con los países (Portugal y Japón) que ocupaban los puestos penúltimo y antepenúltimo de la lista.

INGRESOS PUBLICOS EN LOS PAISES DE LA O. C. D. E.
(% del Producto Nacional Bruto, 1973)

PAIS	Seguridad Social incluida	Seguridad Social no incluida
Noruega	45,9	32,4
Dinamarca	44,1	41,8
Holanda	43,8	27,8
Suecia	43,5	34,8
Alemania occidental	37,3	24,4
Luxemburgo	37,0	26,7
Francia	36,9	21,8
Finlandia	36,9	31,6
Austria	36,6	27,1
Bélgica	36,6	25,6
Canadá	33,9	30,9
Gran Bretaña	32,8	27,3
Irlanda	32,5	29,4
Nueva Zelanda	29,9	29,9
Italia	29,2	17,2
Estados Unidos	28,0	21,9
Suiza	26,4	19,2
Australia	23,8	23,8
Grecia (1972)	23,7	17,8
Japón	22,6	18,5
Portugal	22,4	16,4
ESPAÑA	22,2	12,9
Turquía (1972)	20,4	16,8

Fuente: O. C. D. E., *Revenue Statistics of O. E. C. D. Member Countries, 1965-1973*, París, 1975, pág. 72.

La diferencia de la posición de España en una y otra relación de países de la O. C. D. E. se debe, como es fácil colegir, a la importancia de los ingresos percibidos por la Seguridad Social. Según la misma fuente estadística utilizada hasta aquí, dichos ingresos representaron el 9,3 por 100 del Producto Nacional Bruto de España en 1973. Este porcentaje se deduce también sin más que restar del 22,2 por 100 (participación de los ingresos públicos de España, incluida la Seguridad Social, en el P. N. B.) el 12,9 por 100 (misma participación, pero excluida la Seguridad Social).

La autonomía financiera con que se desenvuelve la Seguridad Social en nuestro país, al margen del Presupuesto del Estado, que apenas le transferirá, en el ejercicio actual, una cantidad equivalente al 4,5 por 100 de los ingresos totales de aquélla, le ha permitido alcanzar tan altas cotas. Hasta el punto de que España es el país de la O. C. D. E. que, en 1973, tenía la relación más elevada (42,1 por 100) de ingresos de Seguridad Social respecto de la totalidad de sus ingresos públicos (4).

Con el telón de fondo de los datos que acabo de poner de relieve, vuelvo a plantear la pregunta: ¿es necesaria la Reforma fiscal? Más que necesaria, diría que es inevitable, si queremos que ese principal componente del Sector público que es el Estado cumpla adecuadamente las funciones que tiene asignadas en una economía moderna. Cuestión diferente es la de si el actual contexto político y económico de España aconsejan la adopción, ahora, de tan importante decisión o, más bien, una prudente espera.

Llegado el momento, el economista tendrá que compartir la tarea con el especialista en Sociología financiera, para ver la manera de conseguir que el ciudadano español ceda algunos puntos de participación en el Producto nacional, desde ese su Sector privado, al que se siente tan apegado, al campo de los importantes fines colectivos que sirve el Sector público. No es tarea fácil. La figura paradigmática de Don Quijote se manifestaba de esta manera ante los tributos vigentes en aquellos tiempos: «¿Qué caballero andante pagó pecho, alcabala, chapín de la reina, moneda forera, portazgo ni barca?» (*Don Quijote de la Mancha*, primera parte, capítulo XLV, último párrafo). Pero ésta puede considerarse manifestación de loco caballero andante, que no de ciudadano español del siglo xx.

(4) *Revenue Statistics of O. E. C. D. Member Countries, 1965-1973, op. cit.,* página 80.

Más nos deben preocupar, por su mayor proximidad, otras palabras con las que queda explícitamente de manifiesto el contenido político de una Reforma fiscal. Son unas palabras sobre las que he vuelto en alguna ocasión; tan lúcido me ha parecido su planteamiento. Al cumplirse un año de la proclamación de la II República, Santiago ALBA hizo unas declaraciones al periódico *ABC* de Madrid en las que, refiriéndose a las reformas que él había propuesto siendo Ministro de Hacienda y que no fueron aceptadas, decía: «Las clases conservadoras de 1917, como tantas otras veces en España, no supieron ver a distancia. Encasilladas en sus rutinas y en sus comodidades del momento, no quisieron adquirir aquella "prima de tranquilidad" que yo les brindaba a costa de un sacrificio soportable... Pero han pasado años. ¿Quién es capaz de calcular lo que se hubiera hecho y se hubiese también evitado si aquella ley, asistida por la opinión y mejorada por el Parlamento, comienza a ejecutarse y cumplirse entonces?». En la fase de transición que vivimos, no son consideraciones inoportunas, repetidas más de cuarenta años después.

IV. LOS RECURSOS LOCALES EN LA LEY DE BASES

Para las Haciendas locales tampoco lo son, puesto que sabemos en qué medida dependen de la Hacienda estatal, la cual está requiriendo una Reforma que potencie sus recursos. La financiación de las Corporaciones locales que depende del Estado está constituida, en una relación de menor a mayor dependencia, por tres clases de ingresos: Recargos sobre Impuestos estatales, Participaciones en Impuestos estatales y Subvenciones, siendo las Participaciones las que han experimentado un claro incremento a raíz de la Ley de Bases del Estatuto de Régimen local.

Si a estas tres clases de ingresos antepoñemos la exposición de los Recursos no impositivos y de los Impuestos municipales (no hay Impuestos provinciales), tendremos una relación sistematizada de los recursos locales, siguiendo el orden antedicho, esto es, desde los ingresos en que las Corporaciones locales disponen de mayor autonomía hasta aquellos en que es mayor la dependencia respecto de la Hacienda estatal. Para que la relación sea completa debe cerrarse con el Crédito local, que constituye un recurso de naturaleza diferente.

INGRESOS DE LAS HACIENDAS LOCALES
(Base 21)

Autonomía local	{	Ingresos no impositivos	{	Ingresos de Derecho privado	
				Tasas (22)	
				Contribuciones especiales (23)	
				Tributos con fines no fiscales	
		Multas			
		Impuestos nuevos (directos)	{	(Impuesto sobre la residencia)	
				Impuesto sobre radicación (25): extensión	
		Impuestos municipales	{	Impuestos refundidos	
				Impuesto sobre solares (24): refunde cinco Arbitrios	
				Impuesto s/gastos suntuarios (28): refunde cinco gravámenes	
				Otros impuestos ...	
				Impuesto sobre incremento de valor de terrenos (27)	
				Impuesto sobre circulación (26)	
				Impuesto sobre publicidad (29)	
Dependencia del Estado	{	Recargos sobre Impuestos estatales ...	{	Ayuntamientos: Recargos sobre varios Impuestos de producto (30)	
				Diputaciones: Recargos sobre el I. T. E. y otros Impuestos (33)	
		Participaciones en Impuestos estatales.	{	Ayuntamientos (31).	{ 90 % en varios Impuestos producto y otros
				Diputaciones (33.5): 1 % de Impuestos indirectos	{ 4 % de Impuestos indirectos
		Subvenciones (47)			

— Crédito (34)

La regulación de todo este conjunto de recursos de las Entidades locales es la que da contenido al Título IV de la Ley de Bases del Estatuto (Bases 21 a 37, ambas inclusive), de tal modo que la denominación de «Haciendas locales» que lleva ese Título IV le queda un poco amplia. Más concretamente: salvo las Bases 36 y 37, que se refieren a los Presupuestos locales, todas las Bases del Título IV tratan de los ingresos locales. Otros conceptos de las Haciendas locales (gastos, etc.) quedan regulados en Bases anteriores o posteriores a las citadas.

Los recursos locales que no tienen carácter impositivo son mencionados, junto a los demás recursos, en la Base 21, 1, mereciendo las Tasas y Contribuciones especiales el desarrollo legal que les confieren las Bases 22 y 23, respectivamente.

A continuación aparecen, en las Bases 24 a 29, inclusive, los seis tributos que compondrán el cuadro de la imposición municipal. La regulación de estos impuestos —lo mismo que ocurre con los otros recursos locales incluidos en el Título IV— está falta de algunos aspectos que se concretarán en el Texto articulado, pero recibe ya un cierto grado de concreción. Se podría decir, sin incurrir en error, que este Título de la Ley de Bases del Estatuto constituye un texto semiarticulado.

Persistiendo en el afán de sistematizar los recursos locales —habida cuenta de la recompensa de luz que espero recibir por ese esfuerzo—, creo que los Impuestos municipales se pueden clasificar en tres grupos: impuestos nuevos, impuestos refundidos y otros impuestos.

El grupo de impuestos nuevos quedó reducido al singular en el curso del proceso legislativo seguido por el Proyecto de Ley que envió el Gobierno a las Cortes en mayo de 1974. Como es sabido, previamente a la deliberación en el seno de la Comisión de Gobernación, fue solicitado de la Comisión de Hacienda un Dictamen, de carácter consultivo, no vinculante, sobre el Título IV, «Haciendas locales». Pues bien, en el Informe de la Ponencia presentado a la Comisión de Hacienda se proponía la supresión de la antigua Base 22 del Proyecto de Ley, en la que se creaba la única novedad impositiva del Proyecto: el Impuesto municipal sobre la residencia, que gravaba la utilización de viviendas. La Comisión de Hacienda aceptó, tras breve debate, la propuesta de la Ponencia, pero eliminó —lo que constituye un acierto— la mención de que tal Impuesto era «regresivo y antisocial», caracterización que se contraponía a la declaración de la Exposición de motivos en el sentido de que el Impuesto sobre residencia «representa un primer intento para introducir elementos de personalización en la tributación local» (5). Tampoco aquella caracterización estaba de acuerdo con la escala prevista de tipos impositivos, que era una escala progresiva, por escalones, desde el 1 al 10 por 100.

Posteriormente, la Comisión de Gobernación de las Cortes aceptó en éste, como en muchos otros puntos, el Dictamen consultivo de la Comisión de Hacienda y ratificó la supresión del Impuesto sobre la residencia. Desaparecía así lo que el Procurador que defendió el Dictamen de la Comisión de Gobernación ante el Pleno

(5) *Boletín Oficial de las Cortes Españolas*, núm. 1.351, 31-V-1974, pág. 32907.

de las Cortes, señor GÓMEZ PICAZO, calificó como «una figura impositiva discutida, pero de innegable interés» (6).

De esta forma, el grupo de Impuestos municipales nuevos pasó al singular, al quedar reducido a un solo tributo: el Impuesto sobre la radicación. Pero que, en realidad, no es un tributo nuevo, puesto que ya se aplicaba en Madrid y Barcelona; lo que es nueva es su extensión generalizada a toda la geografía nacional, siempre que se trate de Municipios que sean capital de Provincia o que tengan más de 100.000 habitantes.

Como consecuencia, creo que hubiera sido mejor no repetir en la Exposición de motivos de la Ley de Bases del Estatuto el texto que aparecía, con mayor razón, en la Exposición de motivos del Proyecto de Ley: «En cuanto a la imposición local autónoma, se ha puesto un énfasis especial en el robustecimiento de la imposición directa» (apartado IX de la Exposición de motivos). Máxime si tenemos en cuenta el nuevo impulso a la imposición indirecta que confiere la sensible elevación de las cuotas en el Impuesto sobre la circulación de vehículos.

A continuación del Impuesto municipal nuevo pueden situarse los dos Impuestos refundidos: el Impuesto sobre solares, que unifica cinco Arbitrios que venían regulados en la Ley de Régimen local o en la Ley del Suelo, y el Impuesto sobre gastos suntuarios, que refunde cinco gravámenes anteriores.

A los tres Impuestos municipales restantes se les puede clasificar en el grupo residual de «Otros impuestos», porque la propia Exposición de motivos de la Ley de Bases del Estatuto anuncia que «las modificaciones que se introducen en otros impuestos tienen fundamentalmente carácter técnico». En este grupo figuran el Impuesto sobre el incremento de valor de los terrenos, el Impuesto sobre la circulación y el Impuesto sobre la publicidad. El segundo de estos tributos no puede pasar sin comentario, aunque eso sea lo que haya hecho la Exposición de motivos de la Ley. Efectivamente, su modificación fue simple: una elevación de cuotas; pero con una clara implicación económica. La elevación se quiso justificar por el hecho de que desde el establecimiento de este Impuesto, por la Ley de 23-VII-1966, no se habían alterado las cuotas; la reacción frente al Impuesto ha partido de esa elevación. Interesa destacar la desproporción existente entre el requerimiento de unos

(6) *Boletín Oficial de las Cortes Españolas, Diario de las sesiones del Pleno, Sesión Plenaria celebrada los días 18 y 19 de noviembre de 1975, pág. 75.*

mejores servicios públicos locales y la prontitud con que se alza la voz cuando se trata de contribuir a la financiación de esos servicios. De otro lado, considero que hubiera sido mejor integrar, en el Impuesto municipal sobre la circulación, el Impuesto estatal sobre la tenencia y disfrute de automóviles. Las razones son claras: en realidad, las nuevas cuotas de aquél se basaban en una integración; por otra parte, el 90 por 100 del Impuesto sobre tenencia y disfrute de automóviles ha sido cedido a los Ayuntamientos; además, se trata de una duplicidad de figuras tributarias semejantes, aunque no iguales; por último, la integración habría proporcionado una mejor justificación a la elevación de cuotas del Impuesto sobre la circulación.

Hasta aquí he expuesto una clasificación de los seis Impuestos municipales que figuran en la Ley de Bases del Estatuto, siguiendo el orden de: impuesto nuevo, impuestos refundidos y otros impuestos. Con arreglo a la naturaleza de esos seis Impuestos, cabe clasificar a tres de ellos como directos y a los otros tres como indirectos. Son impuestos directos: el Impuesto sobre la radicación, que es un impuesto de producto con evaluación indiciaria; el Impuesto sobre solares, que es un impuesto sobre la propiedad territorial; y el Impuesto sobre el incremento de valor de los terrenos, que responde al modelo de imposición sobre las ganancias de capital o plusvalías.

En cuanto a los Impuestos municipales que tienen naturaleza indirecta son: el Impuesto sobre la publicidad, que es un impuesto sobre transmisiones onerosas, y los Impuestos sobre gastos suntuarios y sobre la circulación de vehículos, que tienen carácter de impuestos sobre consumo de lujo. En el primer caso, por su mismo nombre —gastos suntuarios—, aunque éste no sería un argumento concluyente; pero es que, además, a la vez que se crea este Impuesto se suprimen dos Impuestos estatales conceptuados como Impuestos de lujo. Por lo que se refiere al Impuesto sobre la circulación, se puede emplear esta misma argumentación, aplicada ahora a la similitud con el Impuesto estatal sobre la tenencia y disfrute de automóviles.

V. LOS DISTINTOS NIVELES DE LAS HACIENDAS LOCALES

Desde que he comenzado a hablar, me vengo refiriendo a las Haciendas locales, no a la Hacienda local. Lo hago así para recalcar que hay varios niveles de Haciendas, de menor a mayor ámbito territorial. Esa escala culmina con la Hacienda estatal, que tiene unas características propias, definitorias, que derivan de la soberanía del Estado.

Es bueno que en nuestro país vayamos arrumbando esa consideración de las Haciendas locales como una última Lección de un programa universitario, esa última Lección que en ningún año se explica porque termina el curso antes de llegar a ella. La teoría y la realidad fiscal de otros países nos fuerzan a ello. Y tengamos en cuenta, por último, que los niveles que se distinguen en la actividad fiscal no terminan con la Hacienda estatal —distinguiendo el Estado unitario del federal—, sino que, por encima, comienza ya a manifestarse una incipiente Hacienda supraestatal.

El respeto debido a esta Casa me ha ayudado a mantenerme en la línea trazada: éstas son reflexiones de un economista —un hacendista, mejor— que sólo cree haber incurrido limitadamente en campos que no le son propios, pero que ha sorteado la tentación de caer en las líricas manifestaciones de un municipalismo romántico. La vida de las Corporaciones locales es algo demasiado serio para hurtarle la consideración científica que cada estudioso debe dedicarle. «Pero se me dirá —son palabras de ORTEGA en *La redención de las Provincias*—: la vida provincial es la más baja de nivel. Póngase aquí la lista de todos los vicios, defectos y menguas que aquejan nuestra vida provincial. Cuando se haya concluido la lista responderé: Precisamente porque es la más baja resulta imprescindible elevarla. Ella es España misma. Lo demás es sólo complemento o excepción» (7).

¿Cuál es la postura de la Ley de Bases del Estatuto de Régimen local respecto de los distintos niveles de las Haciendas locales? Puesto que no hay en la Ley una contestación en forma explícita, comenzaré por buscar una interpretación en su Exposición de motivos. Esta afirma que el régimen de las Entidades locales se basará

(7) Alianza Editorial, Madrid, 1967 (la 1.ª edición data de 1931, la cual recoge los artículos publicados en el diario *El Sol* desde noviembre de 1927 a febrero de 1928), pág. 53.

en «unos principios de uniformidad con el reconocimiento de peculiaridades concretas» (apartado IV).

Estudiando las Bases que componen los Títulos II, «Organización municipal», y III, «Organización provincial», y clasificando las piezas encontradas, puede efectuarse un intento de ordenación de los niveles de Haciendas locales admitidos en la Ley de Bases del Estatuto. Con un criterio amplio en cuanto a la admisión de Entidades y procediendo de menor a mayor, serían los siguientes (destacando, en mayúsculas, las que constituyen un nivel plenamente diferenciado):

Entidad local menor (Bases 1.^a, 1, y 3.^a, 5).

Municipios con población inferior a 5.000 habitantes (Base 11). Esta Base dispone que se establecerá un régimen específico, simplificado, para estos Municipios que, en 1970, representaban el 88 por 100 de los 8.655 Municipios existentes. Dentro de esta categoría de Municipios se establece que «los Municipios limítrofes, de 2.000 habitantes, se agruparán forzosamente para el sostenimiento de la Secretaría municipal» (11, 2).

MUNICIPIO.

Régimen especial de Carta (Base 12).

Entidad comarcal (Base 10), que no aparecía en el Proyecto de Ley enviado por el Gobierno a las Cortes.

Entidad municipal metropolitana (Base 9.^a), concepto sobre el que se dispone de amplia bibliografía, en el ámbito teórico y de Hacienda aplicada en otros países.

Mancomunidades y Agrupaciones municipales (Base 13). Estas y las tres entidades enumeradas anteriormente requerirán la aprobación del Gobierno para su constitución.

PROVINCIA.

Régimen especial de Carta (Base 19, 1). Este Régimen y la Entidad comarcal son conceptos introducidos por las Cortes durante los debates acerca del Proyecto de Ley. Los apartados siguientes de esta Base 19 se refieren, con distinto énfasis, a los regímenes de Alava y Navarra, que se respetarán íntegramente; Ceuta y Melilla; Canarias; Baleares. No hay mención, en cambio, de Vizcaya y Gui-

púzcoa, ni de las Provincias catalanas, respecto de las cuales —unas y otras— se ha aprobado la constitución de Comisiones para el estudio de regímenes administrativos especiales (Decretos de 7-XI-1975 y 20-II-1976, respectivamente).

Mancomunidades provinciales (Base 20). Estas y el Régimen especial de Carta provincial deben ser aprobadas también por el Gobierno.

La *Región* podría cerrar esta ordenación de los niveles de las Haciendas locales. Nos da pie a ello la repetición literal que la Base 1.^a, 3, hace de la mención que aparece en el artículo 45, 2, de la Ley Orgánica del Estado: «También podrán establecerse divisiones territoriales distintas de la Provincia» (inmediatamente antes, se dice que las Provincias son división territorial de la Administración del Estado).

Un poco más adelante, dentro de la Base 1.^a, su último apartado (número 6), es el lugar en que, por única vez, aparece el término «región» en la Ley de Bases del Estatuto; el texto reza así: «Podrán crearse Entes regionales o comarcales de carácter asociativo».

Este atisbo legal queda corto al lado del aire que va tomando la cuestión regional, y, a su vez, esta consideración, política, no va acompañada, como debería hacerlo, por sus implicaciones fiscales. Vayamos por partes.

La cuestión regional en nuestro país ha sido otro Guadiana, cuyo curso aflora de nuevo a la superficie. La causa habrá que buscarla en el hecho de que la cuestión no ha sido bien resuelta hasta ahora.

Para resolverla cabalmente es obvio que se requiere un planteamiento completo de la cuestión. Y no se está haciendo así. La preocupación política hace olvidar la económica; siendo así que regionalizar —si se me permite este verbo— implica tributar, para financiar los servicios que se atribuyan a las regiones. Puesto que por la vía de la cesión de tareas que hoy presta el Estado, y los subsiguientes recursos, pronto se tropezaría con el techo, habida cuenta de la parquedad de ingresos de la Hacienda estatal, que he puesto de relieve al comienzo de mi exposición. Un cierto precedente de ese desequilibrio de preocupaciones lo podemos encontrar en la propia Ley de Bases del Estatuto de Régimen local: la atención pública se concentró en los procedimientos para la elección

de Alcaldes y Presidentes de Diputación, dejando un tanto de lado la cuestión fiscal, que necesitaba mayores frutos de los que ha cosechado (8).

Decía antes que la preocupación política regional hace olvidar las de tipo económico-fiscal. Hace olvidar o, lo que es mucho peor, pretende conseguir un privilegio, inspirado en determinados regímenes que se mantienen por una tradición histórica. La extensión de esa postura y la consecución de sus metas tendría el grave resultado disgregador que es fácil imaginar.

Creo que el procedimiento para resolver este difícil problema consiste en su planteamiento integral.

Y eso es también lo que debemos hacer con el tema general de los distintos niveles de las Haciendas locales que he planteado hoy ante ustedes. Porque, como dijo ORTEGA en el mismo libro que antes cité: «Cuando se habla de política española se habla, naturalmente, de política nacional. Es esto tan natural y tan obvio, tan justo y tan indiscutible, que ha producido un error de óptica en nuestra política. Habituó a pensar sólo en la Nación, así en conjunto. Ahora bien: esto es un pecado de abstracción» (9). Al menos durante una hora he tratado de no cometer un pecado grave de la vida española.

(8) Poco después de pronunciada esta conferencia fue aprobado el Decreto-ley de 16 de junio de 1976, «por el que se autoriza a las Corporaciones locales para concertar operaciones de tesorería y crédito», habida cuenta de sus dificultades financieras, tal como explica la Exposición de motivos.

(9) *La redención de las Provincias*, op. cit., pág. 51.