



LAS HACIENDAS LOCALES CATALANAS EN UNA PERSPECTIVA AUTONOMICA

Por Joan Colom Naval

La tensión por el desarrollo de una vida político-administrativa —y, por ende, fiscal— descentralizada constituye una constante de la historia catalana. No es preciso remontarse a la oposición a Felipe V y a su Decreto de Nueva Planta o al Decreto de Javier de Burgos, dos disposiciones decisivas en la estructuración del Estado español moderno, para saber de una poderosa y popular corriente catalana en favor del autogobierno. En lo que va de siglo, dos importantes procesos de institucionalización de la autonomía catalana se han visto sucesivamente desarbolados por alzamientos militares concordes con los intereses centralistas de la oligarquía financiera y agraria: el primero, auspiciado indudablemente por la burguesía industrial, cuajó en la Mancomunitat presidida por Prat de la Riba y fue truncado por la Dictadura de Primo de Rivera quien, a pesar de todo, consideró la posibilidad de permitir una Mancomunitat adicta, proyecto del que desistió; el segundo, pese a su brevedad, es el más relevante en la actualidad: se trata de la Generalitat que se concretó en el Estatut de 1932 (1) y, a su vez, fue derogado por la victoria franquista. El ahondar más en el análisis de estas experiencias desbordaría probablemente las ambiciones de este artículo. Basten, pues, las someras referencias anteriores para enmarcarlo en una perspectiva histórica.

(1) Como es bien sabido, la Generalitat se reinstauró tras un largo eclipse en abril de 1931, al tiempo que se proclamaba la República. Una Comisión elaboró un proyecto de Estatuto de Autonomía (Estatuto de Núria) que fue plebiscitado en el curso del mismo 1931 y sirvió de base a la discusión de las Cortes Españolas que, tras importantes modificaciones, lo aprobó en 1932.

(2) Por ejemplo, en 1947 (Decreto de 23 de mayo) se reconoció la deuda emitida por la Generalitat, autorizándose a las Diputaciones catalanas para efectuar el canje de 39.404.500 pesetas nominales al 4 por 100, amortizables en 50 años. Por Ley de 27 de diciembre de 1947, se estableció un recargo del 1 por 100 sobre las cuotas del Tesoro de las contribuciones rústica, urbana e industrial devengadas en Cataluña, destinando a pagar los intereses, amortización y demás gastos de dicha deuda.

Desde 1939, y salvo en cuestiones marginales o episódicas (2), puede decirse que el encuadre normativo básico de las haciendas locales catalanas es el mismo que el de las demás corporaciones de régimen común, radicando sus posibles peculiaridades en la problemática insoslayable suscitada por el área metropolitana de Barcelona que ha obligado a romper la homogeneidad casi general de dicha regulación en el actual Estado español. Dos textos traducen fundamentalmente el intento de adaptación a esa realidad, la Carta del Régimen Especial del Municipio de Barcelona y la Entidad Municipal Metropolitana de Barcelona (3), pese a sus reconocidas insuficiencias e imperfecciones.

Estas dos alteraciones del rígido corsé normativo del régimen común, emanación del centralista Estado español (4), son muestras ejemplares de la necesidad perentoria de adecuar el sistema tributario local a la base social sobre la que se asienta. Consiguientemente, cabe afirmar que el divorcio entre la organización fiscal, política y administrativa del régimen común y el sistema de relaciones sociales catalanas exacerba la gravedad de la crisis general de la Administración local española encajada en el régimen común y, ello, a pesar del intento de remodelación contenido en la reciente Ley de Bases del Estatuto del Régimen Local (5). Puede decirse, pues, que las haciendas locales catalanas padecen en grado muy agudo los problemas de sus homónimas del resto del Estado.

(3) Instituida, respectivamente, por el Decreto de 23 de mayo de 1960 (Reglamento de la Hacienda, Decreto de 9 de septiembre de 1961) y el de 5 de agosto de 1974.

(4) No cabe atribuir esta característica al Estado surgido de la guerra civil; el centralismo puede considerarse como una tendencia secular de la organización estatal española sólo interrumpida por breves períodos. El régimen posterior a 1939 sólo acentuó la tendencia a considerar las corporaciones locales como poco más que órganos periféricos de la Administración central.

(5) Ley de 19 de noviembre de 1975.

(6) Del orden del 5 por 100 en 1971 y del 8 por 100 para el trienio 1969-71.

Entrando en la descripción de la realidad actual de las haciendas catalanas, cabe intentar, en primer lugar, cifrar su importancia, aunque una valoración exacta resulte relativamente difícil dada la multiplicidad presupuestaria existente. Los datos más fiables actualmente disponibles se recogen en la parte I del cuadro 1 que incluye los correspondientes a los ingresos de los presupuestos ordinarios preventivos de 1974: es bien sabido el equilibrio existente entre ingresos y gastos en dichos presupuestos —forzado por la normativa vigente— y, por otra parte, las escasas diferencias entre éstos y las cuentas liquidadas (6) permiten utilizar cifras más recientes, reduciendo en alguna medida el habitual retraso estadístico. En cuanto a los presupuestos especiales, se ha considerado el importe de sus ingresos netos, deduciendo el capítulo IV; ello comporta, evidentemente, un cierto margen de error puesto que, en puridad, sólo debería deducirse el artículo 2.º —a lo sumo, los arts. 2.º y 4.º— de dicho capítulo, pero en el *Anuario Estadístico*

todos modos, puede estimarse que para incluir los presupuestos extraordinarios utilizados debería sumarse una cantidad equivalente al 15-20 por 100 de los presupuestos ordinarios a nivel agregado (7), porcentaje similar a la media española.

En resumidas cuentas, cabe decir que el sector público local catalán en sentido estricto (8) representa todo lo más entre los 29.000 y los 30.000 millones de pesetas. Tanto si se considera esta cifra como si se toman los 22,3 mil millones de los presupuestos ordinarios, Cataluña representa alrededor de una quinta parte de los correspondientes ingresos agregados de las haciendas de régimen común, lo que supera largamente su participación en la población, pero equivale con bastante aproximación a su cuota de renta nacional (9). En otras palabras, la contribución del catalán medio a las arcas locales es superior a la media *per capita* de los provincias de régimen común, pero proporcional a su renta.

Para valorar debidamente los datos anteriores conviene tener en cuenta la importancia —o la

CUADRO 1
INGRESOS DE LAS HACIENDAS LOCALES EN 1974 EN MILLONES DE PESETAS

Diputaciones Provinciales	I. PRESUPUESTOS ORDINARIOS				II. PRESUPUESTOS ESPECIALES NETOS				III. Total Cataluña (2) + (5)
	Régimen	Común	Cataluña	Barcelona	Régimen	Común	Cataluña		
	(1)	(2)	(2)/(1)	(3)	(3)/(2)	(4)	(5)	(5)/(4)	
Diputaciones Provinciales	29.113,6	4.289,7	14,7	3.207,2	74,8	6.908,3	276,9	6,9	4.766,6
Ayuntamientos	80.221,8	18.049,9	22,5	14.854,1	82,3	10.310,0	2.786,7	27,0	20.836,6
TOTAL	109.335,4	22.339,5	20,4	18.061,3	80,8	17.218,3	3.263,6	19,0	25.603,2

Fuentes: Anuario Estadístico de las Corporaciones Locales (IEAL, 1975) y elaboración propia.

de las Corporaciones Locales (A. E. C. L.) no figura siempre el desglose necesario para calcularlo, aparte de que, de hecho, la desviación será mínima puesto que en los preponderantes presupuestos especiales municipales las subvenciones y participaciones en ingresos de Corporaciones locales (IV.2.) supone la casi totalidad de las cantidades inscritas en dicho capítulo. Por último, debería subrayarse la no inclusión en el cuadro de datos sobre presupuestos extraordinarios. En este punto, la cifra relevante sería la del volumen ejecutado en el año, una vez deducida la parte atribuible al epígrafe IV.2. de ingresos en el caso infrecuente de que exista. La obtención de dicha cifra puede parecer heterodoxa, pero resulta indicativa del caudal efectivamente dispuesto. De

(7) En 1973, la proporción exacta fue del 17,3 por 100, aunque muy desigualmente repartida: 21,6 por 100 para los Ayuntamientos y 0,7 por 100 para las Diputaciones, llegando algunas, como las de Barcelona y Gerona, a no ejecutar gasto ninguno con cargo a este tipo de presupuesto.

(8) Excluyendo los organismos autónomos y empresas públicas locales de presupuesto independiente.

(9) En 1973, Cataluña representó el 16,03 por 100 de la población de las provincias de régimen común

y el 20,5 por 100 de su renta nacional, según cifras del I. N. E. y del Banco de Bilbao, respectivamente.

(10) Ver los artículos de JOSÉ SEVILLA SEGURA: *Comentarios a unas cifras sobre la hacienda local en la C. E. E.* y de PABLO DE LA NUEZ DE LA TORRE: *Las haciendas locales europeas y la realidad española: algunos aspectos*, en "Hacienda Pública Española", núm. 617, 1970, págs. 87-94 y 371-404, respectivamente, y el de EUGENIO ESTÉVEZ CEPEDA: *Magnitudes del sector público local: Información estadística*, en "Hacienda Pública Española", núm. 35, 1975, páginas 71-139. También se ofrece un análisis más detallado en *Las haciendas locales españolas ante el ciclo económico (1940-1972)*, de JOAN COLOM NAVAL, tesis doctoral en curso de publicación conjunta por el Instituto de Estudios Fiscales y el Instituto de Estudios de Administración Local, especialmente en sus capítulos 3.º y 6.º.

(11) Expresada primariamente por el cociente Ingresos del Presupuesto Ordinario/Renta Nacional.

(12) La revisión de las cifras de la contabilidad nacional (ver I. N. E.: *La contabilidad nacional de España. Base: 1970*, Madrid, 1976) ha supuesto, como es habitual, una estimación alzada de la renta nacional, lo que repercute en la correspondiente disminución de los coeficientes de presión fiscal. Así, en estudios anteriores a dicha revisión figuraban para los últimos años porcentajes que superaban el 3,5 por 100 y hasta el 4 por 100 si se adicionaba todo tipo de presupuesto local.



CUADRO 2
PRESIÓN FISCAL LOCAL (INGRESOS PRESUPUESTOS ORDINARIOS/RENTA NACIONAL) EN %

Año	Total España	Provincias de Régimen Común	Cataluña	Barcelona (Prov.)	Cataluña excluida Barcelona (Prov.)	Madrid (Prov.)	Provincias Forales
1940	3,96	3,88	3,94	3,46	10,69	3,29	7,74
1950	2,84	2,80	2,38	2,40	2,31	2,42	4,02
1960	2,97	2,87	3,07	3,26	2,37	2,80	7,41
1965	2,48	2,38	2,48	2,59	2,08	2,28	6,30
1970	2,92	2,78	2,85	2,96	2,46	2,44	8,95
1971	2,90	2,76	2,89	2,95	2,65	2,35	8,70
1972	2,61	2,47	2,93	3,09	2,37	2,27	8,57
1973	2,70	2,58	2,66	2,72	2,39	2,03	8,01
1974	2,73	2,60	2,60	2,62	2,49	2,04	8,19

Fuentes: Contabilidad Nacional de España (I. N. E.), Banco de Bilbao, A. E. C. L. y elaboración propia.

tal de importancia—relativa de las haciendas locales españolas. No constituye novedad alguna señalar su escaso peso en el conjunto de la economía. Si el sector público español ya es menor proporcionalmente que el de la mayoría de los países desarrollados (10), la parte que de él corresponde a la Administración local también es asimismo más pequeña, por lo que no es de extrañar que la presión fiscal local (11) española ronde apenas el 3 por 100 —y ello, tras el ligero aumento registrado en los últimos años (12)—, lo que se sitúa muy por debajo del 10 por 100 usual en los países miembros de la C. E. E. Como puede contrastarse en el cuadro 2, la presión fiscal local catalana ha sido a lo largo del quinquenio 1970-74

mente la tasa de variación interanual de la provincia de Barcelona.

Entrando someramente en el análisis de los ingresos y gastos (ver cuadro 4), cabe señalar que, dentro de las características o pautas de comportamiento generales de las provincias de régimen común, se observan algunas disparidades interesantes. En primer lugar, debe subrayarse el peso primordial de los impuestos directos en las haciendas catalanas, tanto municipales como provinciales. En las primeras, indudablemente juega un papel destacado el rendimiento del arbitrio de radicación extendido desde hace años a diversos municipios del área barcelonesa, pero en las segundas —para las que el porcen-

CUADRO 3
TASA DE CRECIMIENTO DE LOS PRESUPUESTOS ORDINARIOS (EN %)

	Total España	Cataluña	Barcelona (Prov.)	Madrid (Prov.)	Alava-Navarra
1970	23,5	20,5	19,5	22,6	14,7
1971	13,7	16,8	17,8	13,7	11,2
1972	6,3	14,4	15,2	12,1	13,0
1973	25,6	14,5	14,1	13,9	12,1
1974	21,6	17,7	16,1	20,8	23,1
Tipo anual acumulativo					
1940/74	13,3	13,4	13,4	13,7	15,1
1970/74	16,5	15,9	15,8	15,1	14,7

Fuentes: A. E. C. L., A. E. E. y elaboración propia.

ligeramente superior a la media del ámbito de régimen común, debiéndose, por lo esencial, a la existente en la provincia de Barcelona, sensiblemente más elevada. La comparación con la provincia de Madrid, de renta *per capita* semejante, sino superior, pone en entredicho la vigencia de cualquier criterio de equidad interprovincial, y la diferencia del 30 por 100 —en pesetas, unas mil aproximadamente— entre lo que cotiza a la hacienda local el barcelonés y el madrileño carece de explicación razonable. Las demás provincias catalanas, de inferior nivel de renta por habitante, soportan una presión fiscal intermedia, cercana por defecto a la media de las de régimen común.

Durante los últimos años, las haciendas locales catalanas muestran un crecimiento menor que el conjunto español, aunque más regular. La diferencia se acrecienta si se considera aislada-

taje de los impuestos directos duplica con exceso a la correspondiente media española—no sirve tal explicación, a lo que hay que sumar el que la Diputación tarragonense recaude por este concepto más que su homónima madrileña, siendo tan sólo superada a nivel del Estado por la de Barcelona. También los impuestos indirectos provinciales resultan mucho más importantes de lo habitual, representando cerca del 10 por 100 del total. En contrapartida, las cantidades presupuestadas en concepto de subvenciones y participaciones en ingresos, sin dejar

(13) Y, en especial, el de Barcelona.

(14) Por supuesto, también por los habitantes que los sufren cotidianamente.

(15) Como se ha indicado al principio del trabajo, la partida básica de este capítulo la constituye la ayuda estatal.

de ser fundamentales, no alcanzan el promedio español: la diferencia es más marcada por lo que se refiere a las haciendas provinciales, pero también es muy significativo que, contra la norma general, para los Ayuntamientos catalanes (13) éste no sea el capítulo principal de sus ingresos. Cabe interrogarse acerca del sentido de estas desviaciones respecto del comportamiento típico. Una visión apresurada podría llevar a un juicio excesivamente optimista acerca de la autosuficiencia financiera de las haciendas catalanas; sin embargo, los enormes déficits funcionales observables por cualquier visitante a Cataluña (14) muestran la endeblez de la valoración anterior. Cabe preguntarse, pues, si las haciendas locales catalanas han alcanzado un mayor grado de autonomía, o bien si están más desasistidas del Estado que las restantes (15). El autor se inclina que lo segundo ha forzado una mayor explotación de las bases tributarias locales.

En cuanto al gasto, lo más reseñable radica en el menor peso que para los Ayuntamientos catalanes —y, por tanto, para el agregado Diputaciones-Ayuntamientos— alcanzan los costes de personal, lo que conlleva una mayor importancia relativa de los demás gastos de funcionamiento y, sobre todo, de la inversión, reflejada en el capítulo VI. A mayor abundamiento, cabe señalar el volumen de las inversiones municipales no productoras de ingresos (VI.1.) —la provincia de Barcelona por sí sola cuadriplica la de Madrid y representa más del tercio del total español— y de las aportaciones a presupuestos de capital —principalmente, presupuestos especiales de urbanismo—, cuyo montante alcanza la cuarta parte del total de este epígrafe para el conjunto del ámbito de régimen común. Por último, una breve referencia al endeudamiento. En las líneas precedentes ya se ha indicado la importancia de los presupuestos extraordinarios, financiados fundamentalmente mediante el endeudamiento (16). La suma del capítulo IV (Intereses y Otros Gastos de la Deuda) y de los artículos 3.^o, 4.^o y 5.^o del capítulo VI de Gastos

(16) Respecto del Banco de Crédito Local de España, u otras entidades de crédito, o bien mediante la emisión de títulos de renta fija.

(17) 6,23 por 100 y 7,08 por 100, respectivamente.

de los Presupuestos Ordinarios permite estimar, con bastante precisión, la carga financiera derivada de la deuda local. Por lo que se refiere a los Ayuntamientos, el porcentaje de 9,83 por 100 alcanzado en 1973 supera con holgura el 8,01 por 100 de la media española, mientras que las Diputaciones se mantienen por debajo de la media respectiva (17), siendo el comportamiento de ambos niveles el habitual. En cualquier caso, en comparación con las cargas financieras de otras haciendas locales más acostumbradas a acudir al mercado de capitales, parece existir un margen de maniobra *inexploitado* que deberá reconsiderarse en el futuro.

A la vista de los datos anteriores puede decirse que Cataluña, por la gravedad de su situación y por la diferenciación de su base socio-cultural, ha acusado las deficiencias del sistema general antes que otras zonas, pero la revisión de la hacienda local española es urgente, particularmente a nivel de nacionalidades y regiones, pero que debe extenderse a todos los niveles de la Administración. Por consiguiente deben replantearse seriamente las funciones atribuidas a las haciendas locales y los medios de que disponen para afrontarlas.

Es bien sabido que el tratamiento tradicional de la hacienda ha sido realizado desde la óptica del Estado centralizado, relegando las haciendas locales a un segundo plano con alguna responsabilidad en la prestación de servicios. El notable desarrollo de las haciendas locales desde la Segunda Guerra Mundial (18) ha motivado una mayor atención a su estudio y, consecuentemente, una reconsideración de su planteamiento funcional que repercute en su sistema

— (18) El caso español constituye una excepción entre los países industriales.

(19) GABRIEL SOLÉ VILLALONGA: *Un planteamiento funcional de las haciendas locales*. Círculo de Economía, Conferencias del Curso 1968, núm. 22. Barcelona, 1968.

(20) RICHARD A. MUSGRAVE: *A Multiple Theory of the Budget*. Econometric Society, December 1955, y *The Theory of Public Finance - A Study in Public Economy*. McGraw-Hill, 1959, capítulo 1; de ésta existe versión castellana: *Teoría de la Hacienda Pública*, Aguilar, Madrid, 1967.

(21) Algunos autores defienden el desglose de un cuarto objetivo, el del desarrollo, pero no parece oportuno entrar en la discusión en este artículo.

CUADRO 4
ESTRUCTURA PRESUPUESTARIA DE 1973 (EN %)

Capítulo	Ingresos				Gastos			
	Diputaciones Provinciales		Ayuntamientos		Diputaciones Provinciales		Ayuntamientos	
	Régimen común	Cataluña	Régimen común	Cataluña	Régimen común	Cataluña	Régimen común	Cataluña
1. ^o	9,3	21,2	21,6	32,2	29,9	33,3	40,1	29,2
2. ^o	5,5	9,7	4,3	4,1	23,7	26,1	29,2	32,2
3. ^o	7,5	7,6	28,3	28,1	1,7	2,4	2,5	1,5
4. ^o	72,2	56,7	37,5	30,5	4,3	4,5	4,8	6,1
5. ^o	2,1	1,5	4,2	2,5	27,7	25,1	3,9	6,6
6. ^o	0,8	0,4	0,6	0,4	11,6	6,4	18,8	24,3
7. ^o	2,7	2,6	3,4	2,2	1,0	1,9	0,9	0,3

Fuentes: A. E. C. L. y elaboración propia.



ma de financiación (19). De forma sintética puede resumirse el "estado de la cuestión" con la extensión a los diversos niveles de la hacienda de la conocida teoría de la determinación múltiple del presupuesto, expuesta por primera vez por R. A. Musgrave (20), que centra la actividad del sector público en la consecución de tres objetivos básicos: la asignación de recursos, la distribución y la estabilización (21). A tenor del enfoque tradicional, es obvia la atribución a las haciendas locales de un importante papel en el cumplimiento del objetivo asignación: el suministro de servicios —incidiendo, por tanto, en el reparto de los recursos entre sector privado y público, y determinando en el seno de éste la aplicación a uno u otro servicio— constituye un campo indiscutido de la actuación local, favorecida además por la inmediatez en la apreciación de los beneficios resultantes del servicio (22), con lo que frecuentemente se llega a definir a la hacienda local como hacienda de servicios. Las otras funciones, distribución y estabilización, se reservaron en un principio a la Administración central, supuestamente más eficaz. Deben destacarse dos campos en los que la hacienda subestatal tiene un amplio cometido: primero, y tanto para la hacienda intermedia como la de niveles inferiores (áreas metropolitanas, comarcas, municipios, etc.), la oferta de bienes redistributivos, es decir, aquellos que satisfacen necesidades colectivas de la población con niveles inferiores de renta, pero que dejan de ser demandadas al aumentar la renta (23); asimismo, es indiscutible la relevancia de la actuación subestatal, especialmente la de nivel intermedio, en la política de desarrollo que afecta a la distribución espacial de la renta. En cuanto a la estabilización económica, debe señalarse ante todo el abandono de la hipótesis de la perversidad de las haciendas locales formulada a mediados de los cuarenta por Hansen y Perloff, según la cual el comportamiento fiscal de dichas Administraciones agravaría el ciclo económico, desechada tras la contrastación empírica de Rafuse (24). Desde otra perspectiva, también se ha conformado la argumentación que defiende la participación de las regiones, estados federados u otras administraciones intermedias en la elaboración y aplicación de la política anticíclica: por una parte, si los poderes que concen-

(22) El ciudadano comprueba de forma más inmediata los beneficios del alumbrado de las calles o de una guardería en su barrio que los derivados de una buena representación diplomática en el exterior o de un ejército eficaz y entrenado.

(23) Una política de viviendas sociales para los ciudadanos modestos puede encuadrarse en este objetivo, mientras que la necesidad de un centro recreativo-cultural perdura al mejorar las condiciones de vida del subgrupo.

(24) Por la formulación, ver ALVIN H. HANSEN y HARVEY S. PERLOFF: *State and Local Finance in the National Economy*, W. W. Norton, New York, 1944. La crítica puede verse en la tesis doctoral de ROBERT W. RAFUSE, JR.: *State and Local Fiscal Behavior over the Postwar Cycles*, Princeton, 1964, y su contrastación para el caso español en la tesis doctoral del autor, ya citada.

tra el Estado central le confieren, sin lugar a dudas, ventajas importantes a la hora de intentar estabilizar la economía, también puede darse el caso de que, dada la estructura económica de una zona, la política general tenga en ella efectos contrapuestos a los buscados, desestabilizando la evolución de su coyuntura, por lo que la mencionada política general debe "matizarse" espacialmente; por otra parte, si corresponde al gobierno central fijar los grandes trazos de la política anticíclica, no hay razón para que deba concretarla en todos sus pormenores y los gobiernos intermedios no tienen por qué ver mermadas sus atribuciones: en esta línea se desarrolla, con éxito reconocido internacionalmente, la experiencia alemana en la que los *laender* —estados federados— tienen siempre la definitiva responsabilidad sobre la aplicación concreta del gasto aunque la federación —*Bund*— puede fijar un tope a su volumen o su tasa de crecimiento.

Las consideraciones anteriores revelan la posibilidad de una vasta intervención positiva de la hacienda local y llevan, indefectiblemente, a una cuestión más profunda, cual es la opción entre Administración centralizada y descentralizada. Naturalmente, la presentación de la disyuntiva en los términos anteriores reviste un carácter dicotómico excesivo y, en realidad, encubre posiciones más matizadas, más elásticas, en las que que el punto de equilibrio se desplaza entre ambos extremos. La tradición centralista de nuestra organización político-administrativa, acrecentada con las aportaciones tecnocráticas de los últimos lustros, ha difundido profusamente las argumentaciones en pro de sus propios hábitos y planteamientos, mientras que las favorables al autogobierno local tenían una escasa circulación, sin relación alguna a su presencia en la literatura extranjera. No será, pues, necesario insistir demasiado en las primeras antes de prender resumir sus contrarias, por lo que ambas se entrelazarán en algunos casos (25).

La definición genérica de los bienes públicos puros tiende, en cierto modo, a respaldar a quienes defienden una posición preponderante del Estado. Pueden desarrollarse generalizaciones y extensiones de las características de los bienes públicos, como la introducción del concepto de bien público local que acepta límites espaciales intraestatales y afronta el problema de la congestión del consumo, pero, en definitiva, el bien público puro es propio de la Administración central. Sin embargo, ¿cuáles son estos bienes públicos? Pocos ejemplos pueden incluirse bajo esta rúbrica: las relaciones exteriores (diplomáticas o comerciales), los grandes trazos de la política macroeconómica, la garantía de los principales derechos del ciudadano; la misma conceptualización de la defensa nacional —manido arquetipo de bien público en tantos manuales— está siendo revisada en países tan poco sospe-

(25) Una exposición más detallada y sistemática puede leerse en la ya reseñada tesis del autor o en el artículo *La hacienda local en el marco de una fiscalidad renovada*, de JOAN COLOM NAVAL, en "C. A. U.", número 37, mayo-junio 1976, págs. 30-35.

chosos de disgregación estatal como lo puedan ser la República Federal Alemana u Holanda.

El argumento de la capacitación —técnica o financiera— exclusiva del Estado también es esgrimido con suficiencia, sin caer en la cuenta de la posible petición de principio que encierra el razonamiento: la dotación es fruto de una opción previa que determina quién está dotado y quién no; a tenor del volumen de inversiones o de la complejidad técnica, sólo algunos proyectos realmente fundamentales podrían englobarse en la actuación central. A veces, se ha introducido una formulación más elegante basada en la obtención de economías de escala. Pese a su aparente firmeza, también este argumento ofrece planos resquebrajados a la crítica. En efecto, es estrecha la vinculación de las economías de escala y el tamaño óptimo de organización o prestación del servicio, pero ¿es este tamaño, siempre y para todos los servicios, el del Estado? ¿cómo se concibe entonces que no todos los Estados tengan una misma población o unos costes medios por servicio comparables, al menos tendencialmente? ¿es técnicamente improbable, por no decir imposible, que en ciertos servicios suministrados por la Administración pública surjan economías de escala negativas al igual que ocurre en el sector privado? Fácilmente se podrían hallar más cabos sueltos que demostrarían la endeblez de esta línea de razonamiento.

Asimismo, parece innecesario, a la vista de los innumerables escándalos que revelan diariamente los medios de comunicación y que afectan a políticos y altos funcionarios estatales de los más variados países, insistir en la inconsistencia de las ventajas purificadoras de la centralización frente a la posible corrupción o caciquismo de ámbitos inferiores; en uno y otro caso, sólo las libertades democráticas pueden proteger en alguna medida a los ciudadanos-contribuyentes. En cambio, mayor entidad tienen los planteamientos basados en la necesidad de equidad tributaria en los límites del Estado, así como en la solidaridad entre los habitantes de las distintas zonas.

Frente a éstos se alzan los partidarios de la descentralización. Con ropajes tan tecnocráticos —o tan políticos— como sus oponentes, algunos defienden la toma descentralizada de decisiones en base a una mayor eficacia potencial: la proximidad al objeto y al sujeto afectados favorece su mejor conocimiento, así como la posibilidad de una más correcta aplicación del coste-beneficio o análisis emparentados. Tal argumentación, a no ser que se introduzcan elementos personales o de valoración política, también puede ser esgrimida por quienes tan sólo proponen una desconcentración, es decir, la transferencia de responsabilidades a los órganos periféricos de la Administración central, pero sin salirse del marco estatal.

Sin llegar a formalizaciones tieboutianas (26),

(26) CHARLES TIEBOUT: *A Pure Theory of Local Expenditures*, "Journal of Political Economy", vol. 64, octubre 1956, págs. 416-424.

la variedad de combinaciones sistema de ingresos locales/oferta de servicios públicos que resulta de la autonomía es un elemento de libertad al posibilitar la elección de la residencia o localización en el ámbito que se adecúe mejor a las preferencias personales. No obstante, para ser más exactos, debería añadirse "y a las posibilidades económicas", pues la motivación fiscal es probablemente irrelevante en la migración de jornaleros andaluces hacia los suburbios de Madrid o Barcelona, mientras que puede jugar cierto papel en el asentamiento en zonas residenciales del extrarradio por parte de las familias más acomodadas de estas capitales o bien en la localización de nuevas industrias o almacenes. En un terreno similar, se defiende la bondad de la autonomía al permitir la tan difícil experimentación social y la prueba de nuevas soluciones comunitarias que, en caso de éxito, pueden ser extendidas a otras comunidades similares o, incluso, a otros niveles.

Sin embargo, la argumentación más sólida se desarrolla en términos de posibilidad de resolución de los problemas por parte de los propios afectados. La autogestión, el autogobierno son, en definitiva, y precisamente por toda su carga política, la mejor garantía de una gestión eficaz al tiempo que políticamente satisfactoria. En síntesis, la adecuación a la realidad de la estructura socio-económica y la valoración política abogan por la descentralización política, administrativa y, por tanto, fiscal, pues sin poder tributario y financiero se priva de base objetiva cualquier ambición de autonomía.

Resueltas las premisas anteriores, es hora de volver a la cuestión planteada al comienzo de este artículo. Es fácil colegir la actualidad que para Cataluña tiene la descentralización de la hacienda. En las líneas que siguen se hará un repaso superficial a las dos grandes opciones que se barajan en el momento presente: el Régimen Especial y el restablecimiento del Estatuto del 32.

A iniciativa del Gobierno central se creó, en 1976, una Comisión mixta compuesta por representantes de dicho Gobierno y de las cuatro Diputaciones provinciales catalanas (27). Fruto de sus trabajos fue el proyecto de Régimen Administrativo Especial de las Provincias de Barcelona, Gerona, Lérida y Tarragona entregado al Gobierno central a finales de 1976. Aunque fije su horizonte en la institucionalización de la región, el proyecto de Régimen Especial se plantea esencialmente en términos de Mancomunidad Interprovincial, dejando para un hipotético "Consell General de Catalunya" la plasmación de una entidad política superior. El régimen especial se enfoca, pues, hacia la mejora de servicios muy delimitados de ámbito o interés provincial, sin cuestionar la misma funcionalidad de la provincia. En cuanto a la hacienda, el proyecto toma como criterio fundamental el de la afectación territorial de los tributos recaudados en la provincia, esto es, que los rendimientos de todos los impuestos de todos los niveles se reinviertan en

(27) Decreto de 20 de febrero de 1976.

la provincia donde han sido obtenidos, una vez descontada la correspondiente alícuota en la financiación de los gastos generales del Estado sin localización assignable, así como los derivados de la política de equilibrio regional. Alimentada con una participación sustancial —aunque indeterminada— en los ingresos estatales, la Diputación provincial se yergue así como importante figura político-económica, asumiendo funciones hasta ahora encomendadas a la Administración central. En esta participación en los ingresos estatales pueden distinguirse tres fracciones:

- a) Un porcentaje mínimo afectado a la ejecución del Programa de Inversiones Provinciales, que subsumiría las subvenciones ordinariamente percibidas por las provincias de régimen común.
- b) Un porcentaje adicional para financiar los servicios cedidos por el Estado a la Diputación.
- c) Una participación proporcional en las asignaciones para acciones administrativas especiales.

Además se faculta a la Diputación provincial para proponer un recargo sobre los impuestos estatales, debiendo ser aprobado el tipo definitivo por el Consejo de Ministros. En el campo del endeudamiento se sugieren dos modificaciones al régimen común de cierto interés: por una parte, la de que los títulos de la Deuda Provincial tendrían la consideración a todos los efectos de fondos públicos, con los mismos beneficios que la Deuda del Estado; por otra, la Caja de Ahorros provincial podría otorgar préstamos a la Diputación con las mismas condiciones y límites que las demás instituciones de este carácter, en contra de la legislación actualmente vigente. Una participación inconcreta en los ingresos estatales bajo el criterio de la cobertura de coste de los servicios, la irresolución de los problemas de equidad tributaria, la falta de la más mínima autonomía tributaria y la ausencia de una hacienda propiamente regional o, por lo menos, de la Mancomunidad, son las notas características del proyecto (28).

Frente a esta propuesta cabe contraponer una más ambiciosa y que encajaría en el replanteamiento global de la Administración local española que se sugería en líneas precedentes. Se trata de una alternativa que se desglosa en dos etapas, como ya ha sido avanzado en ocasión anterior (29). La primera fase consistiría en el restablecimiento provisional de los principios e instituciones contenidos en el Estatuto de Autonomía de 1932. Debe insistirse en que se trata de la aplicación del espíritu del Estatuto, pues a

(28) Por otra parte, la Comisión elaboró una serie de ponencias sectoriales que no han sido publicadas y que quedan a disposición del futuro Consell General. Según informaciones oficiales, las propuestas de algunas de estas subcomisiones —como la de hacienda— ofrecerían diferencias de cierta entidad respecto al texto articulado entregado al Gobierno.

(29) Ver la comunicación presentada por JOAN COMAL NAVAL, ANTONI MONTSERRAT SOLÉ, RAMÓN ROMAGUERA AMAT y RAMÓN TRIAS FARGAS: *Notas sobre aspectos fiscales de las autonomías*, 3.^a Reunión de Estudios Regionales (A. E. C. R.), Oviedo, 7-9 de octubre de 1976.

nadie se le escapa que algunos aspectos técnicos en su expresión literal han sido superados, pero este enfoque de principio, así como otros elementos políticos marginan a cuantos hablan del Estatuto de 1977. En concreto, los apartados tributarios del Estatuto del 32 (principalmente, el artículo 16) reflejan con una gran correspondencia la fiscalidad del período en que se gestó; ahora, incluso las funciones del sector público han cambiado sustancialmente. La traducción más estricta de la letra del Estatuto suministraría a la Generalitat unos 50.000 millones de pesetas para el año en curso, lo que es a todas luces insuficiente para las tareas que debería desempeñar. En materia tributaria, al decir el espíritu del Estatuto, se hace referencia a los siguientes criterios en él especificados:

1. Autonomía fiscal. Capacidad legislativa en materia fiscal, con ciertas limitaciones, pero con esquema tributario y recaudatorio propio y presupuesto autónomo libremente aprobado;
2. Capacidad organización interna tutelada por el Estado central; y
3. Aplicación de un criterio de gasto —estimación del coste de los servicios traspasados— al cálculo de los ingresos cedidos por el Estado.

Con referencia a esta propuesta cabe decir que, de entrada, transfiere la responsabilidad a la Generalitat de Cataluña, arrinconando las Diputaciones provinciales de probada ineficacia e inadecuación a la problemática catalana y, genéricamente, a la de las nacionalidades y regiones del Estado español. Por otra parte, tiene la valiosísima ventaja política de tener el respaldo de la mayoría —por no decir de la totalidad— de las fuerzas democrática catalanas y de basarse en un texto aprobado en su día por un plebiscito entre la población de Cataluña y, también en condiciones democráticas, por las Cortes Españolas, virtud de la que, obviamente, carece el Régimen Especial. Conviene adelantarse a la crítica en uno de los terrenos más sensibles actualmente, precisando que la cláusula de iniciativa del Gobierno y mecanismos similares a los establecidos en Alemania Federal permitirían la conjugación de esfuerzos en el logro de una política económica general eficaz. Deben subrayarse tres aspectos supplementarios: por una parte, su carácter transitorio, incluso más de lo previsto en el artículo 18, para evitar la obsolescencia y petrificación típicas de las haciendas locales; por otra, la necesidad de una solución extra-presupuestaria de la Generalitat para enjugar el déficit relativo respecto del resto del Estado acumulado durante estos años en los servicios traspasados; por último, este régimen autonómico conjuga la participación en ingresos con la separación de algunos objetos tributarios que corresponden, con carácter exclusivo, a una u otra Administración.

La segunda fase de la alternativa estatutaria significaría el pleno desarrollo del proceso autonómico hacia la descentralización de la administración tributaria entre los diversos niveles de gobierno. Aunque el esquema tributario sea vá-



lido en el tratamiento aislado del caso catalán, su optimización se vería potenciada por su generalización en una estructura fiscal de tipo federal alcanzada por la maduración de procesos autonómicos en las distintas nacionalidades y regiones del Estado español, incluso debería subrayarse la necesidad, para su éxito total, de que tal proceso de autogobierno cuajara también en las áreas de menor tradición autonomista. De todos modos, cabe aplicar el esquema propuesto tanto en el caso de un estatuto particular, como en un sistema de regiones autónomas a la italiana, como en un sistema federal. Consiste en:

1. Traspasar la función recaudatoria y liquidadora a la Administración estatutaria o intermedia —Generalitat para Cataluña—, exceptuando los impuestos que gravan el comercio exterior;
2. Fundamentar los ingresos impositivos de todos los niveles en la imposición sobre la renta; y
3. Posibilidad de establecer una fiscalidad indirecta autónoma.

El punto esencial del mecanismo radica en el apartado 2." Caben dos opciones: a) el reparto puro y simple de las recaudaciones del impuesto general sobre la renta (de personas físicas y de sociedades) (30), o b) la facultad de establecer un impuesto adicional o complementario sobre la renta por parte del Gobierno autónomo (31). La primera modalidad es, por supuesto, la preferible en términos de simplicidad administrativa y equidad comparativa. En efecto, respecto del primer criterio implica una sola declaración simplificando la tramitación —incluso por parte del contribuyente— y reduciendo los costes de gestión e inspección; en cuanto al segundo, excluye la doble imposición, valoración que se refuerza teniendo en cuenta que la Administración estatutaria o intermedia se convierte en la primera interesada en obtener el máximo rendimiento del impuesto. Por otra parte, y conviene que este punto quede muy claro, pues su incomprendimiento es fuente constante de suspicacias, la fracción que revierte al Estado sirve para afrontar los gastos generales de éste y también para alimentar los irrenunciables programas de subvención a áreas deprimidas o subdesarrolladas —mediante un sistema de fondos nacionales, *revenue-sharing*, etc., que se determine a nivel estatal—, con lo que no se lesionan en absoluto la solidaridad que debe existir entre las diversas partes del territorio estatal. Esto es, el reparto del principal impuesto personal de las sociedades capitalistas desarrolladas (32) no va

(30) La negociación de las correspondientes cuotas de participación puede ser bilateral (Administración central - Administración estatutaria), o multilateral o general, por ejemplo en el Senado.

(31) Que, a menudo, se plantea como proporcional frente al progresivo de la Administración central. Esta construcción responde a la idea de la hacienda local como hacienda de servicios.

(32) Puede ser redundante por implícito en toda la explicación, pero cabe indicar que la propuesta se basa en la hipótesis de una modernización del sistema fiscal español que incluya la preponderancia de la imposición sobre la renta personal, la sustitución del I. G. T. E.

en menoscabo de la política de desarrollo regional que deberá perseguir el futuro Estado español. Por otra parte, este sistema —en vigor en la República Federal Alemana— dota al Gobierno autónomo de una fuente de ingresos importante y flexible que garantiza la suficiencia financiera para atender las necesidades de una Administración ampliamente descentralizada. La territorialidad es fácil de definir y el propio principio del reparto desincentiva la evasión fiscal por cambio de domicilio.

En cuanto a la imposición indirecta, son varios los países que la han abandonado a la Administración local (33). Naturalmente, la pervivencia del Impuesto General sobre el Tráfico de Empresas dificulta toda solución al acumularse la cuota liquidada en cada fase a la base de la siguiente. La atribución del impuesto general a una Administración autónoma levanta inmediatamente el problema del origen espacial de la base imponible. La propuesta se basa en la previsible transición hacia un impuesto sobre el valor añadido que solventaría la cuestión al poderse determinar la territorialidad. La larga experiencia internacional en la materia y la de aquellos países en que la fórmula ya se aplica resolvería fácilmente los inconvenientes técnicos que, *a priori*, pueden temerse.

Paralelamente, en el campo estrictamente local o municipal, sería necesario ampliar las facultades de los Ayuntamientos y, en especial, las referentes a la disposición de las contribuciones territoriales, amén de concederles una participación en impuestos más flexibles, como el de la renta. Igualmente, la hacienda catalana debería hacer un lugar para la hacienda metropolitana cuya problemática es especialmente grave en la actualidad. Los límites del trabajo impiden la extensión en este terreno.

Si la propuesta supone, para Cataluña, la actualización del llamado Estatuto de Nuria (1931), también es extensible en sus principios esquemáticos al resto del Estado e, incluso, podría subsumir con ventaja los regímenes forales actualmente concertados. Asimismo, relegaría a un plano muy secundario la eterna polémica de los saldos de los flujos de fondos públicos entre las distintas áreas del Estado. El escollo principal radicaría, probablemente, en las suspicacias y reticencias a vencer para que la Administración central renuncie —como la alemana— a la recaudación directa de los impuestos, pero la progresividad intrínseca a la propuesta debería anular tales recelos. En una valoración comparativa, se comprende el escaso eco que ha despertado la propuesta del Régimen Especial. La solución estatutaria preconizada se adecúa en grado sumo a las necesidades de una Cataluña democrática y autónoma pero, indudablemente, puede inspirar también la necesaria reforma de todo el régimen local español.

por un impuesto sobre el valor añadido (I. V. A.) en la imposición indirecta y la reducción del fraude a niveles europeos.

(33) El impuesto general sobre el volumen de ventas para la Administración intermedia y el impuesto sobre las ventas de detallistas para los Municipios.