

REAL SOCIEDAD BASCONGADA DE LOS AMIGOS DEL PAIS
COMISION DE ALAVA



Las necesidades públicas y modo de subvenir las

Miguel Zurita Sáez

EUSKALERRIAREN ADISKIDEEN ELKARTEA

ARABAKO BATZORDEA

*Don Miguel Zurita Sáez de Navarrete
presentó su Trabajo de Ingreso como Socio
de Número de la Real Sociedad Bascongada
de los Amigos del País el 5 de diciembre de
1985, en un acto que tuvo lugar en la
Cámara de Comercio e Industria de Alava
de Vitoria-Gasteiz.*

*Le recibió el Socio de Número Don Juan
Antonio Zárate Pérez de Arrilucea.*

*El trabajo versó sobre «Las necesidades
públicas y modo de subvenir las».*

Las necesidades públicas y modo de subvenir las

LAS NECESIDADES PUBLICAS Y MODO DE SUBVENIRLAS

Este trabajo va a tratar de las necesidades públicas y modo de subvenir las.

La exposición consta de tres partes.

En la primera se exponen las doctrinas que sobre las necesidades públicas han existido a lo largo de los dos últimos siglos:

- La liberal que considera que deben ser dichas necesidades lo más reducidas posible. Es la posición de aquellos que piensan que el Estado cuanto menos gaste, mejor.
- La contraria, que denominaremos comunista o socialista, para la cual prácticamente no hay necesidades privadas sino que todas deben ser satisfechas por el Estado.
- Y, por último, la ecléctica.

Y como esta conferencia se va a concretar en el «HOY y AQUÍ» se analizará qué necesidades son consideradas públicas por la Constitución española y el Estatuto de Autonomía del País Vasco.

La segunda parte se dedica «al modo de subvenir las». No he querido utilizar el verbo «satisfacerlas» puesto que no se va a tratar de todos los recursos que tiene la sociedad para ello (endeudamiento, inflación y tributos) sino que me voy a limitar al aspecto de los tributos que hoy y aquí-repito-están en vigor.

La tercera es quizás la más osada por mi parte. En ella se analiza si es posible alguna originalidad en materia tributaria en Alava y si, como intentaré demostrar cabe tal posibilidad, en qué debería consistir la misma.

Comenzamos ya. Y esto a pesar de tener muy presente la afirmación de Jorge de Oteiza de que es realmente preocupante la sola pretensión de que en el estado de incultura vasca en que nos hallamos, se pueda pensar que unos hombres desarreglados (como lamentablemente nos encontramos casi todos) antes de arreglarse ellos, puedan arreglar algo.

Se le podrá discutir si estamos o no en un momento de incultura, pero es indudable que quien les habla es un hombre desarreglado.

En mi descargo he de decir que también recuerdo el verso de Machado: «caminante no hay camino, se hace camino al andar».

Es hora, pues, de comenzar a andar.

I. Las necesidades públicas

1.1. Doctrina liberal.

Hace doscientos años señalaba Adam Smith en su «Investigación de la naturaleza y causa de la riqueza de las naciones» que se debían sufragar con impuestos generales los gastos indispensables para sostener, con decoro, la dignidad del Soberano, gastos que varían en períodos diferentes de adelanto y según las distintas formas de gobierno.

Asimismo afirmaba que la primera obligación del Soberano es la de proteger a la Sociedad de la invasión, violencia o injusticia de otras Sociedades independientes, cuya satisfacción va siendo más costosa conforme adelanta en la civilización la sociedad misma. Y continuaba:

La fuerza militar que en un principio nada costó al Soberano, tanto en la paz como en la guerra, con el tiempo y con los progresos de los adelantos de la nación se hace necesario mantenerla, primero en tiempo de guerra y, a pocos pasos que dé la Sociedad, aun en tiempo de la más profunda paz.

La segunda obligación del Soberano-según Smith- consiste en proteger a cada individuo de las injusticias y opresiones de cualquier otro miembro de la Sociedad, o sea, establecer una recta administración de justicia, si bien nada impide que en algunos casos los gastos ocasionados corran a cargo de

las personas directamente beneficiadas, es decir, quienes son restituidos o mantenidos en sus derechos usurpados o discutidos por los Tribunales.

Como anécdota señalamos que proponía no pagar a los jueces hasta fenecido y terminado el proceso.

La tercera obligación era la de erigir y mantener aquellos públicos establecimientos y obras públicas que aunque ventajosos en sumo grado a toda la Sociedad son, no obstante, de tal naturaleza que la utilidad nunca podría recompensar su coste a un individuo o a un corto número de ellos, y que, por lo mismo, no puede esperarse se aventurasen a erigirlos ni mantenerlos.

Para él, los principales establecimientos son los que se consideran necesarios para facilitar el comercio de la Sociedad y para promover la instrucción del pueblo, principalmente en la educación de la juventud.

Entre los que tienden a facilitar el comercio cita, en primer lugar, los caminos reales, los puentes, los canales navegables, los puertos, etc., es decir, lo que hoy conocemos con el nombre de obras públicas, y señala que cuando las mismas beneficien de modo privativo a los habitantes de un distrito o provincia, deben sostenerse con las rentas provinciales o locales, sin cargarse al resto de los individuos de la Sociedad que no gozan directa ni indirectamente del beneficio.

En segundo lugar, las embajadas; y así señala que son los intereses del comercio los que han hecho muchas veces necesario mantener un ministro en países extraños. El primer motivo que tuvo Gran Bretaña para enviar un embajador ordinario a Constantinopla fue el del comercio de una compañía turca. Las primeras embajadas a Rusia también tuvieron su origen en los intereses comerciales y la constante y continua serie y conexión de éstos que necesariamente ocasiona el comercio entre los vasallos de los diferentes estados de Europa, sería probablemente la que autorizó la costumbre de mantener en naciones circunvecinas ministros y embajadores ordinarios, residentes en ellas aun en tiempo de paz. Dicha costumbre tiene su origen a finales del siglo XV o comienzos del XVI, época en que principió a extenderse realmente el comercio por la mayor parte de las naciones de Europa y ésta a atender a sus verdaderos intereses.

Esta posición de limitar las funciones del Estado exclusivamente a las que hemos enumerado, es la que hoy denominamos liberal, que tiene una larga tradición que llega hasta nuestros días y cuyos más conocidos representantes actuales son Milton y Rose Friedman.

1.2. Doctrina comunista

Sin embargo junto a la posición liberal, aparece con el nacimiento del siglo XIX la doctrina socialista o comunista.

Sus primeros representantes —Saint-Simon, Fourier, Owen, etc.— tienen un carácter puramente crítico-utópico, pero sin propugnar la acción política y revolucionaria.

El nacimiento del comunismo revolucionario lo podemos datar entre diciembre de 1847 y enero de 1848 cuando Marx y Engels escriben «El manifiesto comunista».

En él se propugna la abolición de la familia, la patria, y, lo que aquí nos interesa, una «violación despótica del derecho de propiedad» para suprimirlo.

Como primeros pasos se programan una serie de medidas que suponen que el Estado asuma un gran número de funciones, entre ellas las siguientes:

- Expropiación de la propiedad territorial y empleo de la renta de la tierra para los gastos del Estado.
- Centralización del crédito en manos del Estado por medio de un Banco Nacional con capital del Estado y monopolio exclusivo.
- Centralización en manos del Estado de todos los medios de transporte.
- Multiplicación de las empresas fabriles pertenecientes al Estado y de los instrumentos de producción, roturación de terrenos incultos y mejoramiento de las tierras, según un plan general.
- Combinación de agricultura e industria; medidas encaminadas a hacer desaparecer gradualmente la diferencia entre la ciudad y el campo.
- Educación pública y gratuita de todos los niños: abolición del trabajo de éstos en las fábricas, tal como se practica hoy, régimen de educación combinado con la producción material, etc.

Para ello pide el manifiesto un fuerte impuesto progresivo, la abolición del derecho de herencia y la confiscación de la propiedad de todos los emigrados y sediciosos.

1.3. Otras doctrinas intervencionistas

A partir de 1880, algunos Estados consideran que deben ampliar sus fun-

ciones, si bien por razones políticas totalmente diferentes a las señaladas por los comunistas.

El primero es el imperio alemán constituido bajo la dirección del «Canciller de Hierro», Otto von Bismark, que en la década de los ochenta del siglo pasado creó un extenso sistema de seguridad social que ofrecía protección para el trabajador contra accidentes, enfermedades y vejez. Con ello comienza lo que más tarde se denominaría el «Estado de Bienestar».

Para Friedman no tiene porqué resultar paradójico que fuese lo que denominamos hoy una dictadura de derechas quien tomara la delantera al socialismo.

Para él tanto la aristocracia como el socialismo parten de una fe en la Administración centralizada, en el régimen que funciona mediante órdenes más que en aquel que se mueve por una cooperación voluntaria.

Y añade —y cito literalmente—: Difieren en el grupo que debería gobernar; para los primeros, una «élite» determinada por la cuna; para los segundos, unos expertos escogidos aparentemente por sus méritos. Los dos afirman, sin duda, con sinceridad, que desean conseguir el bienestar del «hombre de la calle», que conocen lo que conviene al «interés general» y la manera de alcanzarlo mejor que los individuos de a pie. Los dos, por tanto, profesan una filosofía paternalista.

No se trata aquí de realizar una labor de acarreo y traer una serie de autores vivos o muertos que militen en el campo comunista o liberal.

1.4. Doctrina actual

Hoy, la mayor parte de la doctrina del mundo occidental ha optado por la vía media entre una economía centralizada y un liberalismo que llegó a ser «salvaje».

En España, la solución viene dada por su Constitución.

Señalemos primero cómo vienen recogidas en la Constitución esas necesidades públicas mínimas a las que se refería Smith, que, recordamos, eran los gastos indispensables para sostener con decoro la dignidad del Soberano, la fuerza militar, la justicia, la educación, las embajadas y las obras públicas.

—La Corona.

Según la Constitución, «El Rey recibe de los Presupuestos del Estado una cantidad global para el sostenimiento de su familia y casa, y distribuye libremente la misma» (Art. 65.1).

—Las Fuerzas Armadas.

«Las Fuerzas Armadas constituidas por el Ejército de Tierra, la Armada y el Ejército del Aire tienen como misión garantizar la soberanía e independencia de España, defender su integridad territorial y el ordenamiento constitucional» (Art. 8.1).»

—La Justicia.

«La justicia emana del pueblo y se administra en nombre del Rey por Jueces y Magistrados integrantes del poder judicial, independientes, inamovibles, responsables y sometidos únicamente al imperio de la Ley» (Art. 117.1).

«La justicia será gratuita cuando así lo disponga la Ley, y, en todo caso, respecto a quienes acrediten insuficiencia de recursos para litigar» (Art.119).

«Todas las personas tienen derecho a obtener la tutela efectiva de jueces y tribunales en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos, sin que, en ningún caso, pueda producirse indefensión» (Art. 24.1).

Veamos cuáles son los derechos fundamentales que ampara y reconoce la Constitución, para comprender que hoy la Administración de Justicia necesita de grandes medios materiales y un gran número de personas altamente cualificadas.

Son los siguientes tales derechos fundamentales:

El derecho a la vida y a la integridad física y moral, sin que en ningún caso pueda ser torturado (Art. 15).

La igualdad de todos ante la Ley (Art. 14).

El derecho a la libertad y seguridad (Art. 17.1) garantizándose la libertad ideológica, religiosa y de culto (Art. 16.1).

Derecho de asistencia de abogado al detenido en diligencias policiales y judiciales (Art. 17.3).

Derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen (Art. 18.1).

La inviolabilidad del domicilio (Art. 18.2).

El secreto en las comunicaciones (Art. 18.3).

Derecho a elegir libremente la residencia y a circular por el territorio nacional, así como a entrar y salir libremente de España (Art. 19).

A expresar y difundir libremente sus pensamientos, ideas y opiniones mediante la palabra, el escrito o cualquier otro medio de reproducción (Art.20.1.a)

A la producción y creación literaria, artística, científica y técnica

A la libertad de cátedra

A comunicar o recibir libremente información veraz por cualquier medio de difusión.

A reunirse pacíficamente y sin armas (Art. 21.1)

A asociarse (Art. 22.1), a participar en asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos por sufragio universal (Art. 23.1).

A acceder a las funciones y cargos públicos en condiciones de igualdad (Art. 23.2).

Asimismo tienen el derecho de sindicación, de petición, de propiedad privada y herencia, el de contraer matrimonio, el derecho de fundación, el de negociación colectiva, el de adoptar medidas de conflicto colectivo y el derecho a la libre empresa.

—La educación.

La Constitución establece que todos tienen derecho a la educación, reconociendo la libertad de enseñanza y ordenando que la básica será obligatoria y gratuita (Art. 27).

Esta disposición está íntimamente unida a la que dispone que «el castellano es la lengua española oficial del Estado, que todos los españoles tienen el deber de conocerla y el derecho a usarla» (Art. 3.1).

«Las demás lenguas españolas serán también oficiales en las respectivas comunidades autónomas, de acuerdo con sus Estatutos» (Art. 3.2).

«La riqueza de las distintas modalidades lingüísticas de España es un patrimonio cultural que será objeto de especial respeto y protección» (Art.3.3).

—Las Embajadas y Obras Públicas.

Son hoy estas necesidades sólo una pequeña parcela de la Administración que luego analizaremos.

Un repaso a la Constitución

Pero estas primeras necesidades públicas son hoy una pequeña parte de las que señala la Constitución. Las vamos a clasificar, a efectos didácticos, en los siguientes grupos:

- A. Necesidades del Poder Legislativo.
- B. Necesidades del Poder Ejecutivo, y dentro de él, las de la Administración.
- C. Necesidades derivadas de la existencia de derechos específicos reconocidos constitucionalmente.
- D. Necesidades impuestas por la realización de ciertas actividades económicas.
- E. Necesidades concretas de los Municipios, Provincias y Comunidades Autónomas.
- F) Necesidades que se cubren con el Fondo de Compensación Interterritorial.

A) Necesidades de la función legislativa

Las Cortes Generales representan al pueblo español y están formadas por el Congreso de los Diputados y el Senado. (Art. 66.1).

Las Cortes Generales ejercen la potestad legislativa del Estado, aprueban sus Presupuestos, controlan la acción del Gobierno y tienen las demás competencias que les atribuya la Constitución. (Art. 66.2).

Los Diputados y Senadores percibirán una asignación que será fijada por las respectivas Cámaras. (Art. 71.4).

Las Cámaras establecen sus propios Reglamentos, aprueban autónomamente sus presupuestos y, de común acuerdo, regulan el Estatuto del Personal de las Cortes Generales. (Art. 72.1).

B) Necesidades del Poder Ejecutivo

El Gobierno dirige la política interior y exterior, la Administración civil y militar y la defensa del Estado. Ejerce la función ejecutiva y la potestad reglamentaria de acuerdo con la Constitución y las Leyes. (Art. 97).

Es de resaltar que la Constitución nada prevé acerca de su retribución fuera de las normas dictadas para los presupuestos.

B) 1. La Administración

La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho. (Art. 103.1).

Los Organos de la Administración del Estado son creados, regidos y coordinados de acuerdo con la Ley. (Art. 103.2).

Las Fuerzas y Cuerpos de seguridad, bajo la dependencia del Gobierno, tendrán como misión proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana. (Art. 104.1).

C) Necesidades derivadas de la realización de específicos derechos reconocidos en la Constitución que implican directamente gastos

Todos los españoles tienen el deber de trabajar y el derecho al trabajo, a la libre elección de profesión u oficio, a la promoción a través del trabajo y a una remuneración suficiente para satisfacer sus necesidades y las de su familia, sin que en ningún caso pueda hacerse discriminación por razón del sexo. (Art. 35.1).

Los poderes públicos aseguran la protección social, económica y jurídica de la familia. (Art. 39.1).

Los poderes públicos aseguran, asimismo, la protección integral de los hijos, iguales éstos ante la Ley, con independencia de su filiación, y de las madres, cualquiera que sea su estado civil. (Art. 39.2).

Los niños gozarán de la protección prevista en los acuerdos internacionales que velan por sus derechos. (Art. 39.4).

Los poderes públicos promoverán las condiciones favorables para el progreso social y económico y para una distribución de la renta regional y personal más equitativa, en el marco de una política de estabilidad económica. De manera especial realizarán una política orientada al pleno empleo. (Art. 40.1).

Asimismo, los poderes públicos fomentarán una política que garantice la

formación y readaptación profesionales, velarán por la seguridad e higiene en el trabajo y la promoción de centros adecuados. (Art. 40.2).

Los poderes públicos mantendrán un régimen público de seguridad social para todos los ciudadanos que garantice la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad, especialmente en caso de desempleo. (Art. 41).

El Estado velará especialmente por la salvaguardia de los derechos económicos y sociales de los trabajadores españoles en el extranjero y orientará su política hacia su retorno. (Art. 42).

Se reconoce el derecho a la protección de la salud. (Art. 43.1).

Compete a los poderes públicos organizar y tutelar la salud pública a través de medidas preventivas y de las prestaciones y servicios necesarios. (Art. 43.2).

Los poderes públicos fomentarán la educación sanitaria, la educación física y el deporte. Asimismo facilitarán la adecuada utilización del ocio. (Art. 43.3.)

Los poderes públicos promoverán y tutelarán el acceso a la cultura, a la que todos tienen derecho. (Art. 44.1.)

Los poderes públicos promoverán la ciencia y la investigación científica y técnica en beneficio del interés general. (Art. 44.2).

Los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de vida y defender y restaurar el medio ambiente. (Art. 45.2).

Los poderes públicos garantizarán la conservación y promoverán el enriquecimiento del patrimonio histórico cultural y artístico de los pueblos de España y de los bienes que lo integran, cualquiera que sea su régimen jurídico y su titularidad. (Art. 46).

Todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. (Art. 47).

Los poderes públicos promoverán las condiciones para la participación libre y eficaz de la juventud en el desarrollo político, social, económico y cultural. (Art. 48).

Los poderes públicos realizarán una política de previsión, tratamiento, re-

habilitación e integración de los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos, a los que prestará la atención especializada que requieran. (Art. 49).

Los poderes públicos garantizarán, mediante pensiones adecuadas y periódicamente actualizadas, la suficiencia económica a los ciudadanos durante la tercera edad. Asimismo, y con independencia de las obligaciones familiares, promoverán su bienestar mediante un sistema de servicios sociales que atenderán sus problemas específicos de salud, vivienda, cultura y ocio. (Art. 50).

Para la garantía de algunos de los derechos que se han enunciado, y como una de sus funciones, se establece el Tribunal Constitucional (Art. 53.2.) y el Defensor del Pueblo. (Art. 54).

D) Necesidades impuestas por la realización de ciertas actividades económicas

Se reconoce la iniciativa pública en la actividad económica. Mediante ley se podrá reservar al sector público recurso o servicios esenciales, especialmente en caso de monopolio, y, asimismo, acordar la intervención de empresas cuando así lo exigiere el interés general. (Art. 128.2).

Los poderes públicos promoverán eficazmente las diversas formas de participación en las empresas y fomentarán, mediante una legislación adecuada, las sociedades cooperativas. También establecerán los medios que faciliten el acceso de los trabajadores a la propiedad de los medios de producción. (Art. 129.2).

Los poderes públicos atenderán a la modernización y desarrollo de todos los sectores económicos y, en particular, de la agricultura, de la ganadería, de la pesca y de la artesanía, a fin de equiparar el nivel de vida de todos los españoles. (Art. 130.1).

Con el mismo fin, se dispensará un tratamiento especial a las zonas de montaña. (Art. 130.2).

El Estado, mediante ley, podrá planificar la actividad económica general para atender a las necesidades colectivas, equilibrar y armonizar el desarrollo regional y sectorial y estimular el crecimiento de la renta y de la riqueza y su más justa distribución. (Art. 131.1).

Para satisfacer el pago de intereses y capital de la Deuda Pública. Los créditos para satisfacer el pago de intereses y capital de la Deuda Pública del

Estado se entenderán siempre incluidos en el estado de gastos de los presupuestos y no podrán ser objeto de enmiendas o modificación mientras se ajusten a las condiciones de la ley de emisión. (Art. 135.2).

—Las necesidades derivadas del funcionamiento del Tribunal de Cuentas (Art. 136).

E) Necesidades concretas de los Municipios, Provincias y Comunidades Autónomas.

Conforme dispone el primer artículo del Título VIII de la Constitución: «El Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan». (Art. 137).

Con él se consagra lo que se ha dado en llamar el Estado de las Autonomías.

Este tipo de Estado no tiene por qué ser más caro que un Estado centralista, salvo en los puntos que luego veremos, ya que lo que supone es una transferencia de la Administración Central a las Comunidades Autónomas de diversas materias que antes estaban en su poder. Es decir, que las actividades públicas que hemos examinado hasta aquí no se incrementan, si bien unas las realizará directamente la Administración Central; otras, las Comunidades Autónomas; y otras, las Provincias. A parte deben estudiarse las funciones de los Municipios que no analizamos puesto que está se discutiendo su financiación.

Únicamente señalamos que la Constitución determina que «Las Haciendas Locales deberán disponer de los medios suficientes para el desempeño de las funciones que la ley atribuye a las Corporaciones respectivas y se nutrirán fundamentalmente de tributos propios y de la participación en los del Estado y de las Comunidades Autónomas.»

Nuestra Comunidad Autónoma se rige por el Estatuto de Autonomía del País Vasco o Euskadi.

La Disposición adicional primera de la Constitución dispone que la misma «ampara y respeta los derechos históricos de los Territorios Forales.

La actualización general de dicho régimen se llevará a cabo, en su caso, en el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía.»

Los gastos específicos que se derivan del Estatuto son los siguientes:

a) Garantizar el uso del euskara y castellano. Así se dispone que:

«Las instituciones comunes de la Comunidad Autónoma, teniendo en cuenta la diversidad socio-lingüística del País Vasco, garantizarán el uso de ambas lenguas, regulando su carácter oficial y arbitrarán y regularán las medidas y medios necesarios para asegurar su conocimiento». (Art. 6.2).

b) Los gastos del Gobierno Vasco.

c) Los gastos del Parlamento Vasco.

Las 32 funciones que se reserva el Estado en exclusiva se establecen en el artículo 149 de la Constitución.

Las que asume en exclusiva la Comunidad Vasca —39— están determinadas en el art. 10 del Estatuto. Junto a éstas, la Comunidad Vasca asume además el desarrollo legislativo y ejecución de 5 materias (según el art. 11 del Estatuto) y la ejecución de la legislación del Estado en 10 materias. (Art. 12 del mismo).

La particularidad vasca está en el modo de financiar el cumplimiento de estas funciones, cuestión que analizaremos posteriormente.

F) Necesidades que se satisfacen con el Fondo de Compensación Interterritorial

Dispone la Constitución que «con el fin de corregir desequilibrios económicos interterritoriales y hacer efectivo el principio de solidaridad, se constituirá un Fondo de Compensación con destino a gastos de inversión, y cuyos recursos serán distribuidos por las Cortes Generales entre las Comunidades Autónomas y provincias, en su caso». (Art. 158.2).

Naturalmente, ni la Constitución ni el Estatuto determinan cuánto ha de gastarse de cada una de las parcelas de su actuación. Esto se determina en la Ley de Presupuestos de cada año del Parlamento español y vasco, y depende de la posición más o menos intervencionista que tengan los grupos políticos que conformen la mayoría reglamentaria.

Por último, la Constitución determina que «el gasto público realizará una asignación equitativa de los recursos públicos, y su programación y ejecución responderán a criterios de eficacia y economía». (Art. 31.2).

Con las necesidades que acabamos de enumerar no resulta raro que los alaveses trabajemos sólo para pagar el Impuesto sobre la Renta, unos hasta San José, otros hasta San Prudencio y otros hasta San Juan, pero si sumamos los impuestos indirectos, los más afortunados sólo a partir de las fies-

tas de la Virgen Blanca —quizás por eso se celebran con tanta alegría— empiezan a ganar para ellos y sus familias.

2. Modo de obtener los medios para sufragar tales gastos

Decía Adam Smith en la obra citada que los ciudadanos deben contribuir al sostenimiento del Gobierno en proporción de sus respectivas facultades, esto es, a proporción de las rentas o haberes de que gozan bajo la protección del Estado.

El tributo que cada individuo está obligado a pagar debe ser cierto y determinado, y en modo alguno arbitrario. El tiempo de su cobro, la forma de pago, la cantidad que debe satisfacerse, todo ha de ser claro, llano e inteligible para el contribuyente.

Todo tributo debe exigirse en el tiempo y modo que sea más cómodo al contribuyente.

Todo tributo debe disponerse de tal suerte que la diferencia entre la cantidad que entrega el contribuyente y la que se destina a los fines que hemos señalado sea mínima. Esta diferencia puede crecer por tres causas: la primera, si la exacción o cobranza requiere un gran número de oficiales o dependientes, cuyos salarios absorben parte del producto del impuesto; la segunda, si el impuesto oprime o coarta la industria, desanimando al pueblo para aplicarse a ciertos ramos de negociación que proporcionarían trabajo y tendrían a mayor número de gentes; y la tercera, si sujeta a los pueblos a frecuentes visitas y fiscalizaciones de los administradores de rentas, porque, aunque la comprobación en sentido estricto no constituye gasto, es ciertamente equivalente a lo que el hombre daría por librarse de la molestia.

2.2. Disposiciones legales que regulan hoy y aquí esta materia

2.2.1. Constitución española

«Todos contribuirán al sostenimiento de los gastos públicos, de acuerdo con su capacidad económica, mediante un sistema tributario justo, inspirado en los principios de igualdad y progresividad, que en ningún caso tendrá alcance confiscatorio, (Art. 31.1).

«La potestad originaria para establecer los tributos corresponde expresamente al Estado, mediante Ley. (Art. 133.1).

«Las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales podrán esta-

blecer y exigir tributos de acuerdo con la Constitución y las Leyes». (Art. 133.2).

«Todo beneficio fiscal que afecte a los tributos del Estado deberá establecerse en virtud de Ley». (Art. 133.3).

Por su parte, la Ley General Tributaria establece que se regularán en todo caso por ley la determinación del hecho imponible, del sujeto pasivo, de la base, del tipo de gravamen, del devengo y de todos los demás elementos directamente determinantes de la cuantía de la deuda tributaria. (Art. 10).

La regla general en el Estado supone que el Ministerio de Hacienda recauda todos los impuestos estatales, cediendo parte de su rendimiento a las Comunidades Autónomas y a los Ayuntamientos.

Así, el art. 157.1. de la Constitución dispone que los recursos de las Comunidades Autónomas estarán constituidos, entre otros que aquí no nos interesan, por: a) Impuestos cedidos total o parcialmente por el Estado, recargos sobre impuestos estatales y otras participaciones en los ingresos del Estado. b) Sus propios impuestos, tasas y contribuciones especiales, y c) transferencias de un Fondo de Compensación Interterritorial y otras asignaciones con cargo a los Presupuestos Generales del Estado.

Sin embargo, esta regla general no es aplicable a la Comunidad Autónoma Vasca en virtud de la disposición adicional primera de la Constitución, ya citada.

2.2.2. Estatuto de Autonomía

Estas particularidades de Euzkalherria están recogidas en el Estatuto de Guernica y disposiciones complementarias.

Así el artículo 41 del Estatuto dispone que las relaciones de orden tributario entre el Estado y el País Vasco vendrán reguladas mediante el sistema foral tradicional de Concierto Económico o Convenios.

El contenido del régimen de concierto respetará y se acomodará a los siguientes principios y bases:

- a) Las instituciones competentes de los Territorios Históricos podrán mantener, establecer y regular, dentro de su territorio, el régimen tributario, atendiendo a la estructura general impositiva del Estado, a las normas que para la coordinación, armonización fiscal y colaboración con el Es-

tado se contengan en el propio Concierto, y a las que dicte el Parlamento Vasco para idénticas finalidades dentro de la Comunidad Autónoma. El Concierto se aprobará por Ley.

- b) la exacción, gestión, liquidación, recaudación e inspección de todos los impuestos, salvo los que se integran en la Renta de Aduanas y los que actualmente se recaudan a través de Monopolios Fiscales, se efectuará, dentro de cada Territorio Histórico, por las respectivas Diputaciones Forales, sin perjuicio de la colaboración con el Estado y su alta inspección.
- c) Las instituciones competentes de los Territorios Históricos adoptarán los acuerdos pertinentes con objeto de aplicar en sus respectivos territorios las normas fiscales de carácter excepcional y coyuntural que el Estado decida aplicar al Territorio Común, estableciéndose igual período de vigencia que el señalado para éstas.
- d) La aportación del País Vasco al Estado consistirá en un cupo global, integrado por los correspondientes a cada uno de sus Territorios, como contribución a todas las cargas del Estado que no asuma la Comunidad Autónoma.
- e) Para el señalamiento de los cupos correspondientes a cada Territorio Histórico que integran el cupo global antes señalado, se constituirá una Comisión Mixta integrada, de una parte, por un representante de cada Diputación Foral y otros tantos del Gobierno Vasco, y de otra, por un número igual de representantes de la Administración del Estado. El cupo así acordado se aprobará por la Ley con la periodicidad que se fije en el Concierto, sin perjuicio de su actualización anual por el procedimiento que se establezca igualmente en el Concierto.
- f) El régimen de Concierto se aplicará de acuerdo con el principio de solidaridad a que se refieren los artículos 138 y 156 de la Constitución.

La Disposición Transitoria Octava establece que el primer Concierto Económico que se celebre con posterioridad a la aprobación del presente Estatuto se inspirará en el contenido material del vigente Concierto Económico con la provincia de Alava, sin que suponga detrimento alguno para la provincia, y en él no se concertará la imposición del Estado sobre alcoholes.

2.2.3. Ley del Concierto Económico de 13 de mayo de 1981

2.2.3.1. Principios

Los especificados en el Estatuto que acabamos de enumerar más los siguientes:

- Duración: hasta 31 de diciembre del año 2001.
- Sometimiento a los Tratados o Convenios Internacionales firmados y ratificados por el Estado español o a los que éste se adhiera. Ya existía algo, pero no tan limitativo, con carácter general en el artículo 20.3. del Estatuto.
- Aplicación de la Ley General Tributaria y normas que la desarrollan.
- No discriminar, por razón del lugar de procedencia, en el fomento de la inversión.
- Exigir iguales tipos de retención a cuenta que el Estado.
- No conceder amnistías.
- No establecer privilegios de carácter fiscal y subvenciones que supongan devolución de tributos.
- Que las regularizaciones o actualizaciones no supongan incorporación de activos ocultos ni eliminación de pasivos ficticios.
- No menoscabar las posibilidades de la competencia empresarial, ni distorsionar la asignación de recursos y el libre movimiento de capitales y mano de obra.
- No aplicar una presión fiscal efectiva global inferior a la de territorio común.
- No es competencia foral los tributos en los que el sujeto pasivo no sea residente en territorio español.

En consecuencia, las Diputaciones Forales sustituyen al Estado en su actividad tributaria en los Territorios Históricos de Alava, Guipúzcoa y Vizcaya. Por ello son éstas las que recaudan los tributos y las que tienen que sustituir al Estado en dotar de fondos a la Comunidad Autónoma y a los Ayuntamientos.

No es este el momento de examinar cómo se realiza dicha dotación. Solamente indicamos que, por lo que refiere a los Ayuntamientos, la manera de dotarlos es diferente en cada Territorio Histórico, siendo común, por el contrario, el modo de subvenir a las necesidades de la Comunidad ya que éste se encuentra regulado en la Ley del Parlamento Vasco de 25 de noviembre de 1983 de «Relaciones entre las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma y los Organos Forales de sus Territorios Históricos» más conocida como la Ley de Territorios Históricos.

2.3. Sistema fiscal que se deduce del Concierto

2.3.1. Impuestos directos

2.3.1.1. Impuestos sobre la Renta de las Personas Físicas

Las Diputaciones Forales exigirán el impuesto aplicando las normas reguladoras de territorio común, excepto en las materias siguientes:

- a) La regulación o actualización de valores de los activos afectos al ejercicio de actividades empresariales, profesionales y artísticas.
- b) Los planes especiales y los coeficientes máximos y mínimos de amortización de los referidos activos.
- c) La determinación y valoración de los signos, índices y módulos utilizados para la evaluación de los rendimientos sometidos a régimen de estimación objetiva singular, sin que su aplicación pueda suponer en conjunto una presión tributaria efectiva inferior a la existente en territorio común.
- d) La deducción por inversiones en activos fijos materiales por sujetos pasivos residentes en el País Vasco en cuanto se refieran a actividades empresariales con operaciones exclusivamente en dicho territorio, de modo idéntico a como se regule la referida deducción por inversiones en el Impuesto sobre Sociedades.
- e) Los modelos y plazos de presentación.

2.3.1.2. Impuesto Extraordinario sobre el Patrimonio

Las Diputaciones Forales exigirán este impuesto aplicando las normas reguladoras del mismo en territorio común excepto en lo relativo a los modelos y plazos de presentación.

2.3.1.3. Impuesto sobre Sociedades

- a) Las sociedades que tengan cifra relativa de negocios tributarán conforme a la legislación de territorio común.
- b) Para las sociedades que operen en territorio vasco existe normativa autónoma.

2.3.1.4. Impuesto General sobre las Sucesiones y Donaciones

Este impuesto es de normativa autónoma salvo cuando el causante o do-

natario hubiese adquirido la residencia en el País Vasco con menos de diez años de antelación a la fecha del devengo del impuesto, en cuyo caso deberá aplicarse la legislación de territorio común.

2.3.2. Impuestos indirectos

2.3.2.1. El Impuesto General sobre el Tráfico de las Empresas, el Impuesto sobre el Lujo, los Impuestos Especiales —con excepción de los que gravan los alcoholes etílicos, bebidas alcohólicas y el petróleo, que corresponden al Estado— se regirán por los mismos principios básicos, normas sustantivas, hechos imposables, exenciones, devengos, bases, tipos y tarifas que los establecidos en cada momento por el Estado.

Estas exigencias serán también aplicables al I.V.A., según el proyecto de Ley publicado el 15 de noviembre en el Diario de la Cámara de Diputados.

2.3.2.2. El Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales es de normativa autónoma, salvo en las operaciones societarias que se regirán por la normativa común.

2.3.2.3. El Impuesto sobre Actos Jurídicos Documentados es de normativa autónoma, salvo para las letras de cambio y documentos que suplan a las mismas que tributarán conforme a la normativa común.

2.3.2.4. En la Tasa Fiscal de Juego debe aplicarse la legislación de territorio común.

2.3.2.5. Las Tasas y Exacciones Parafiscales.

La Ley de Cupo concretará las competencias del País Vasco en relación con todas y cada una de ellas, y de las exacciones reguladoras de precios.

3. Posibles modificaciones

De nada sirve explicar cuáles son las modernas teorías sobre tributación que hoy se discuten en el mundo.

Nosotros tenemos un Concierto Económico que nos impone unas enormes limitaciones y con «estos mimbres tenemos que hacer el cesto».

Sin embargo quedan algunas posibilidades. A ellas me voy a referir y, que Dios me coja confesado.

Se trata, en definitiva, de intentar que sea cierto lo que nos recordaba Schumpeter en su libro «La crisis del Estado fiscal»: «El espíritu de un país,

su nivel cultural, su estructura social, todo esto y más está escrito sin retórica alguna en la historia fiscal».

3.1. Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas

Propongo simplemente volver, hasta donde hoy es posible, a la Hoja de Hermandad.

La tributación más antigua conocida en Alava era la Hoja de Hermandad cuyo repartimiento descansaba en lo establecido en la Ordenanza 32 del cuaderno de Leyes de Alava, y que, por tanto, existía antes de la llamada Ley Abolitoria de los Fueros de 21 de julio de 1876.

Merece la pena detenerse brevemente en este impuesto predecesor del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y sobre el Patrimonio.

Analicemos los elementos esenciales de la relación jurídico-tributaria que creaba.

Hecho imponible: Habitar en Alava.

Base imponible: El bienestar y fortuna del sujeto pasivo cuando dicha fortuna y bienestar provengan de bienes, rentas, censos o cualquier signo de riqueza de la misma provincia o fuera de ella, siempre que en este último caso y por concepto de su disfrute no pague contribución directa al Estado.

Sujeto pasivo: Los habitantes de Alava. Por habitante se ha de considerar a los vecinos o domiciliados con residencia fija en el término municipal.

Exenciones subjetivas: Los pobre de solemnidad.

Tipo y cuota: No existe tipo, sino que directamente se fija la cuota. El procedimiento era el siguiente:

La Diputación hacía un reparto o encabezamiento para todos y cada uno de los Ayuntamientos, y éstos, en unión con las Asambleas de vocales asociados, reunidos en Junta municipal, hacían la clasificación de lo que a cada habitante le correspondía.

Recargos: No se podía imponer sobre las cuotas individuales recargo alguno, salvo un 5% por el concepto de partidas fallidas.

Recursos: Las reclamaciones podían ser contra la cuota global asignada a un Ayuntamiento o contra la cuota individual asignada a cada habitante.

Las reclamaciones contra la cuota global se sustanciaban en primera instancia ante la Comisión provincial y en segunda ante el Pleno de la Diputación.

En las reclamaciones individuales existía, además de las dos instancias que acabamos de indicar, una previa ante la Junta Municipal.

La Ley del Concierto Económico permite que la determinación del rendimiento neto de actividades empresariales, profesionales y artísticas, sometido al régimen de estimación objetiva singular se haga con unos signos, índices y módulos propios.

No vemos, pues, ningún inconveniente en que tales rendimientos se fijasen por el sistema que nuestros mayores utilizaron para la Hoja de Hermandad.

Ahora no se trataría de los Ayuntamientos sino de las agrupaciones empresariales, comerciantes, agricultores, ganaderos, madereros, empresas de fabricación o servicios, profesionales y artistas a los que se señalarían unas rentas netas globales de común acuerdo entre la Diputación y la Agrupación, y que se distribuirían de acuerdo con unos índices o módulos.

Y las reclamaciones individuales serían primero ante la Agrupación, después ante la Diputación, tercero ante el Organismo Jurídico-Administrativo y, por último, en la vía Contencioso-administrativo.

Con este sistema se lograría que el rendimiento de las actividades empresariales y profesionales fuese claro, llano e inteligible como pedía Smith, y su costo administrativo, tanto para el contribuyente como para la Administración, sería exiguo.

De todos modos no pretendo dogmatizar en esta materia sino plantear una serie de cuestiones para que personas más doctas que quien les habla las estudien y discutan.

Impuesto sobre Sociedades 100% alavesas.

Propongo suprimirlo al menos para sociedades familiares. No hay impedimento alguno en la Ley de Concierto ni se prevé en la reglamentación de la Comunidad Económica Europea ya que ésta se nutre de una participación en los ingresos del I.V.A.

Dado lo radical de esta postura debe justificarse.

Las sociedades no tienen capacidad económica, son los ciudadanos accio-

nistas de las mismas quienes la tienen. Si perciben dividendos, éstos son objeto de retención por parte de la sociedad y los mismos son un sumando más en la renta de los ciudadanos que los perciben.

Pero si la sociedad obtiene beneficios y no los reparte ¿por qué gravarlos?

Si los beneficios permanecen íntegramente en la sociedad, es claro que la dotan de una mayor solvencia y permiten dedicar unos mayores recursos a la inversión y a la creación de puestos de trabajo. Naturalmente la participación del socio en la sociedad valdrá más y por ello tributará en el Impuesto sobre el Patrimonio.

Por otro lado, en el momento en el que el socio venda su participación, que es cuando realiza su plusvalía, pagará en su Impuesto sobre la Renta, y si la mantiene hasta su muerte será en este momento cuando pague.

Esto no supone que estas sociedades no fuesen objeto de inspección, sino, por el contrario, deberían serlo muy rigurosamente para evitar que se produjesen gastos que fuesen verdaderas liberalidades o que no estuviesen justificados. Para éstos se debían aplicar el tipo más alto de la escala de la Renta de las Personas Físicas.

Esta es una propuesta un tanto original pero que coincide con la opinión de algunos famosos autores y de muchos titulares de sociedades familiares que ven en su sociedad un puesto de trabajo para ellos, sus hijos y los trabajadores de la empresa y no una máquina de repartir dividendos. Y en mi opinión esto es cierto.

Donaciones.

Estimo que debería reducirse de una manera importante el tipo que grava las donaciones de padres a hijos en los siguientes casos:

Cuando el donante es consejero de una sociedad en virtud de las acciones que posee en la misma y el donatario accede al puesto en el Consejo dejado por el donante.

Cuando el donante es un trabajador autónomo, ya sea industrial, comerciante o agricultor, y dona el negocio o las tierras a su descendiente.

Con ello se facilita la jubilación del donante, accediendo a los Consejos, negocios o al campo, personas jóvenes que por razón de su formación pueden estar mejor preparadas, y por razón de su edad pueden dedicar más tiempo a la producción de excedentes empresariales.

Naturalmente debería existir una disposición cautelar para que, si el donatario dejase de ser consejero o cesara como empresario autónomo, tuviese que tributar la donación al tipo general.

Estas propuestas pueden parecer retrógradas pero, en mi opinión, son hoy casi revolucionarias.

El rendimiento neto de los beneficios empresariales o profesionales de las personas físicas por el sistema actual no tendría que ser mayor que por el propuesto.

El rendimiento del Impuesto sobre Sociedades familiares con los incentivos y ayudas que las mismas reciben no es importante y no desnivelaría los presupuestos provinciales, ya que podría facilitar la creación de empleo y compensar la pérdida en el Impuesto sobre Sociedades con una mayor recaudación de las retenciones por trabajo.

Y lo mismo puede ocurrir con la disminución del tipo de las donaciones de acciones. La mejor gestión de los nuevos consejeros compensaría de tales pérdidas.

Y si en algún sitio se pueden poner en práctica estas propuestas es en este Territorio Histórico dada su dimensión y la modélica Administración Tributaria con la que cuenta.

Por ello hago mío aquel grito del mayo francés: ¡La imaginación al Poder!; pero, eso sí, a un poder legítimamente democrático, es decir, a nuestras Juntas Generales de Alava.

