



BAJO EL SÍNDROME DE LA MUJER DE LOT

UN ENSAYO SOBRE LA DESCENTRALIZACIÓN EN ESPAÑA

Carlos Monasterio Escudero
Universidad de Oviedo

Resumen

El modelo descentralizador aplicado en España a partir de la Constitución de 1978 ha estado fuertemente influido por el esquema del «Estado integral», pensado para dar solución al problema regional durante la II República.

El problema fundamental de este «síndrome de la mujer de Lot» es que un esquema pensado para conceder descentralización limitada a unas cuantas regiones, mediante relaciones bilaterales, resulta poco útil para afrontar una descentralización completa del Sector Público, como la experimentada en España.

Paradójicamente, mientras que esto sucedía para el caso de las CCAA de régimen común, en el caso de las CCAA forales, cuyo régimen especial de Hacienda se mantenía en virtud de un respeto pretendidamente histórico al «tradicional» sistema foral, se ha producido una renovación profunda y una modernización de su peculiar sistema de financiación descentralizada, más en línea con los postulados de la teoría del Federalismo Fiscal.

Abstract

The decentralisation model applied in Spain after the Constitution of 1978 was heavily influenced by the 'integral state' framework, conceived to provide a solution to the regional problem during the Second Republic.

The fundamental problem of this 'Lot's Wife Syndrome' is that a framework designed to facilitate decentralisation that is limited to just a few regions, through bilateral agreements, is of little use when facing the complete decentralisation of the Public Sector, such as that which took place in Spain.

Paradoxically, whilst this was taking place in the autonomous communities under the general tax regime, in the 'foral' autonomous communities, whose special tax regime was kept in place by virtue of a supposedly historical respect for the 'traditional' regional system, a profound renovation and modernisation of their peculiar decentralised financial system took place, more in line with those put forward by the theory of Fiscal Federalism.

El sol salía sobre la tierra cuando Lot llegó a Zoar.

Entonces Jehová hizo llover sobre Sodoma y sobre Gomorra azufre y fuego de parte de Jehová desde el cielo, y destruyó las ciudades y toda aquella llanura, con todos los moradores de aquellas ciudades y el fruto de la tierra.

Entonces la mujer de Lot miró atrás, a espaldas de él y se volvió estatua de sal.

Génesis, 19: 23-26.

1. Introducción

Parafraseando a Leon Tolstoi en *Anna Karenina* («todas las familias felices se parecen; las desdichadas lo son cada una a su manera»), podríamos decir que todos los países con un sector público centralizado se asemejan bastante, mientras que los países federales lo son cada uno a su manera.

En efecto, tenemos países descentralizados con un alto grado de corresponsabilidad fiscal en los gobiernos regionales, en los que la autonomía fiscal prima sobre la nivelación regional (EEUU y Suiza), otros en los que las transferencias de nivelación regional son elevadas y reducida autonomía fiscal (Alemania) y el caso especial del llamado «federalismo escandinavo», donde se registra un elevado nivel de descentralización, pero no en favor de regiones, sino de municipios de un nivel de población relativamente elevado.

En general, el nivel de descentralización competencial y del gasto es distinto en los países federales, así como el grado de autonomía fiscal y los mecanismos de nivelación.

Algunos modelos funcionan bajo reglas sencillas y otros tienen sistemas más complejos a los que se añaden, en ocasiones, rasgos de federalismo asimétrico.

En este contexto de federalismo comparado, cabe preguntarse ¿Por qué los españoles hemos llegado a desarrollar un complejo modelo de financiación descentralizada para un país que, siendo equiparable en sus niveles de descentralización impositiva y de gasto con el resto de países federales de la OCDE, nos hemos empeñado en llamar «Estado autonómico», en vez de «Estado federal», que sería más claro y acorde con la realidad comparada?

Para responder a la pregunta anterior, en este trabajo vamos a examinar el actual sistema de financiación descentralizada en España con las herramientas de la teoría del federalismo fiscal, pero rastreando en sus orígenes, para ver en qué medida los precedentes del anterior proceso constitucional democrático, el de la Constitución republicana de 1931, han influido en el diseño de los rasgos básicos del modelo descentralizador. La idea central es que el actual modelo descentralizado español ha estado mucho más influido por el modo en que se abordó el «problema regional» durante la II República española, que por la experiencia comparada de otros países de corte federal.

La estructura del trabajo es la siguiente. En el segundo apartado veremos cómo se planteó la descentralización en la Constitución republicana de 1931, creando un modelo híbrido que ya entonces suscitó algunas dudas, respecto a los riesgos futuros que se derivaban de esta ambigüedad. En el tercer apartado examinaremos cómo tanto la Constitución de 1978 como sus desarrollos posteriores en forma de leyes orgánicas (la de financiación de las comunidades autónomas de régimen común y el régimen de Concierto Económico del País Vasco) presentan similitudes con la anterior experiencia republicana.

Cierra el trabajo un último apartado dedicado a las conclusiones. La principal de ellas es que ese intento de caminar hacia el futuro mirando hacia atrás ha originado un «síndrome de la mujer de Lot», del que no ha podido librarse el proceso descentralizador español. Se han reproducido muchos rasgos y mecanismos que, si en 1932 pudieron haber tenido sentido, no parecían la guía más útil cuando, casi medio siglo después, se aprobó la Constitución de 1978.

2. La Constitución de 1931 y la forma de Estado

En la transición de Monarquía a República registrada entre abril y diciembre de 1931, la forma de Estado fue un asunto fundamental en los debates constitucionales, puesto que los partidos que trajeron el régimen republicano habían firmado antes el Pacto de San Sebastián, donde se preveía dar solución al llamado «problema regional» y además, desde la proclamación de la República se había iniciado en Cataluña un proceso hacia el autogobierno.

Como veremos, la constitución republicana recoge los rasgos esenciales de un país federal, en el sentido de que:

- 1) El gobierno central y los gobiernos subcentrales tienen competencias propias, constitucionalmente reconocidas.
- 2) Los gobiernos subcentrales son elegidos por los ciudadanos de los respectivos territorios y ante ellos responden, sin que puedan ser revocados por el gobierno central, salvo casos excepcionales, constitucionalmente previstos.
- 3) Los conflictos entre el gobierno central y los subcentrales son resueltos por un Tribunal Constitucional.

Precisamente para fijar un aspecto tan importante del modelo de Estado, el artículo primero de la Constitución de 9 de diciembre de 1931 establecía que «la República constituye un Estado integral, compatible con la autonomía de los Municipios y las Regiones». Desde el principio fue bien advertida la ambigüedad de la fórmula buscada, que evitaba pronunciarse con claridad sobre el carácter unitario o federal del Estado¹.

Esta búsqueda ambigüedad fue bien pronto destacada por los principales comentaristas de la Constitución republicana, y así Pérez Serrano señala a las claras que «triunfó, por fin, una fórmula híbrida y no del todo clara, que es la reflejada en la frase objeto de este comentario. En efecto, se afirma que la República es un Estado *integral* y esta expresión no tiene ni precisión terminológica en la técnica jurídica recibida, ni valor gramatical irreprochable[...].

»Acaso el adjetivo *integral* tenga como única ventaja la que Mauthner atribuía al vocablo ‘Estado’: la de ser absolutamente vacío de contenido, con lo cual cada uno puede rellenarlo a su manera. Esto, sin embargo, no es afrontar el problema: es eludirlo» (Pérez Serrano, 1932; pp. 62-63).

También uno de los ponentes constitucionales, Jiménez de Asúa, reconoce la ambigüedad del término, si bien tiene una visión más positiva del mismo, al considerarlo una vía válida

¹ Sobre las discusiones de las Cortes Constituyentes republicanas y su comisión redactora planeaba el Estatuto catalán, redactado antes de aprobada la Constitución de 1931, aunque su aprobación no llegaría hasta septiembre de 1932. Seguramente el fallido golpe de Estado del general Sanjurjo en agosto de 1932 contribuyó también a la aprobación final del Estatuto.

entre federalismo y unitarismo y verle la ventaja fundamental de permitir diversos grados de autonomía regional (Jiménez de Asúa, 1932; pp. 58-59).

Desde el otro lado del espectro ideológico, Royo Villanova señala también lo esotérico del término, recalcando la relación entre la fórmula elegida y el deseo de no taponar el Estatuto catalán (Royo Villanova, 1934; pp. 24-27).

Finalmente, para Adolfo Posada la Constitución de 1931, sin declararse federalista, como lo hacía el proyecto de 1873, sugiere la idea federal y tiene la virtud práctica de abrir una vía para la autonomía regional, permitiendo la diferenciación política regional, como expresión de la diferenciación espontánea de algunas zonas del territorio (Posada, 1932; pp. 138-139).

En conjunto, la opinión de los principales analistas de la Constitución republicana de 1931 coincide en señalar que la fórmula buscada del Estado integral es fundamentalmente una vía para afrontar el problema regional y, especialmente, para dar cauce al Estatuto catalán. Discrepan en la bondad a medio plazo de la ambigüedad de la fórmula; para unos (Jiménez de Asúa, Adolfo Posada) es un modo útil de permitir una diferenciación en el acceso a la autonomía; para otros, como Pérez Serrano, es aplazar la discusión de fondo respecto si se adopta de modo decidido una forma federal.

Relacionado con el punto anterior de la forma federal o unitaria, está el papel asignado (en términos más precisos, si nos referimos a la Constitución republicana, el no asignado) al Senado, que queda suprimido en la Constitución de 1931.

Vaya por delante que, en las discusiones de las Cortes Constituyentes de la República respecto al Senado, se cruzaron dos líneas de argumentos distintos. Por un lado, el deseo de muchas fuerzas políticas (desde luego, las más representadas en las Cortes Constituyentes) de abolir el Senado elitista y aristocrático de Cánovas, que era visto como una fórmula para que las leyes de contenido social aprobadas por el Congreso de los Diputados fueran obstaculizadas o rechazadas en el Senado. Por otro, el papel que debía jugar el Senado como cámara territorial.

La defensa más argumentada del Senado corrió a cargo de Alcalá-Zamora que, en la sesión parlamentaria del 27 de octubre de 1931, destacó que «España no es un país federal –la palabra no está en la Constitución– pero España es un país de tendencia federalista. El principio está vigorosamente desarrollado en los artículos 13 a 15 de la Constitución. ¿Y cómo va a ser eficaz, amparada, firme, una autonomía regional sin un reflejo de los poderes regionales en aquella Cámara? (*Diario de Sesiones*, Tomo IV, 1933; p. 1948).

Merece la pena señalar que en la percepción de Alcalá-Zamora sobre la fórmula híbrida elegida por la constitución de la República se señala el germen de elementos de posible federalismo asimétrico, tres décadas antes de que este término fuese acuñado por Charles Tarlton (1965).

En su opinión, «hay diferencias notables entre un régimen genuinamente federal y un tipo ecléctico o federalizable, cual lo es el de nuestra Constitución. Una que sea plenamente federal es por ello plenamente igualitaria[...]. Dentro de este y a cambio de otros riesgos, en pura doctrina, están garantizadas tres igualdades: primera, la de jurisdicción del poder central

sobre todas las regiones; segunda, la de autonomía interna en cada una de ellas; tercera, la del influjo recíproco, mutuo o indirecto de cada una de ellas sobre las demás y viceversa. En cambio, con una Constitución federalizable [...] se llega inevitablemente a estas tres desigualdades, que suponen peligro, si no se remedian y contrapesan; primero, el Poder central ejerce autoridad más intensa y extensa sobre las regiones y provincias de derecho común; segunda, cada una de ellas goza de menor libertad que las autónomas; tercera, cualquiera de estas aumenta su potestad propia con la del influjo directo, y a veces decisivo, en la vida interior de las otras, sustrayéndose a la reciprocidad del efecto contrario» (Alcalá-Zamora, 1936; pp. 96).

Para acabar este apartado, merece la pena recordar que, *aparte de señalar lo que se hizo en la Constitución de 1931, conviene dejar constancia también de lo que se decidió no hacer*, cuando se discutió y aprobó el texto constitucional.

Observando las etapas previas del Proyecto parlamentario y del Anteproyecto de la Comisión Jurídica Asesora se encuentran algunas decisiones que son reveladoras.

El artículo 115 del Proyecto parlamentario (coincidente con el artículo 98 de la Comisión Jurídica asesora) establecía un sistema de separación de impuestos, en que las Haciendas regionales se basarían en impuestos propios, sin admitirse recargos sobre los tributos del Gobierno central de la República. Fue suprimido por la Comisión parlamentaria. (Jiménez de Asúa, 1932; pp. 465-468).

Igual suerte corrió el artículo 116 del Proyecto parlamentario (básicamente coincidente con el artículo 98.bis del Anteproyecto de la Comisión Jurídica asesora), que tenía mayor alcance, al disponer que «en cuanto a los impuestos que figuren en el plan general de los ingresos de la República, se exigirán en toda la Nación a los mismos tipos y con las mismas modalidades y por las mismas autoridades y funcionarios de la Administración general del Estado, quedando en consecuencia prohibidos el establecimiento de cupos, conciertos y contingentes, en cuanto a dichas contribuciones e impuestos se refiere».

De haberse mantenido dichos artículos en la parte de la Constitución de la República dedicada a la Hacienda, se hubiera optado con claridad por un sistema de separación de impuestos para las Haciendas regionales, de aplicación general, desapareciendo el sistema foral y los conciertos impositivos del País Vasco y Navarra.

Sin embargo, como señala Jiménez de Asúa, «cuando la Comisión estudió de nuevo este artículo en sus sesiones matinales, hubo de reflexionar sobre la enorme gravedad de abolir los Conciertos de las Provincias vascongadas y acordó suprimir el artículo. Por eso no aparece en el texto constitucional» (Jiménez de Asúa, 1932; p. 469).

Como conclusión, podemos ver que la Constitución de 1931, más que emprender el camino hacia un auténtico Estado federal, prefirió abrir un cauce más limitado para resolver el llamado «problema regional» y parapetándose en la ambigüedad del «Estado integral», reconocer la autonomía de las regiones, pero con un claro sesgo hacia entender dicha autonomía como de campo limitado, pensando seguramente en circunscribirla al Estatuto catalán (que,

no puede olvidarse, marchaba en paralelo con el proceso constitucional) e, implícitamente, también en el País Vasco, donde acabamos de ver que se optó por mantener el *statu quo* previo.

Si unimos a lo anterior la inexistencia de Senado y la ausencia de disposiciones sobre financiación regional en la parte dedicada a la Hacienda, el panorama final es una opción de descentralización limitada, mediante relación bilateral del gobierno central con los territorios donde el entonces llamado «problema regional» era más intenso.

La Constitución republicana dedica notable atención a la distribución competencial entre el Gobierno central y las regiones autónomas, pero no alude al sistema de financiación regional en su Título VIII, dedicado a la Hacienda Pública, por lo que el tema queda relegado a lo dispuesto en los respectivos Estatutos. Con esta solución, se corría el peligro, si el modelo de regionalización se ampliaba, de acabar desembocando en un sistema de financiación regional a la carta, si el resto de regiones se hubieran apartado de la solución catalana. Las circunstancias históricas y el estallido de la guerra civil hicieron que solo el Estatuto catalán llegara a desarrollarse, con lo cual no puede medirse el alcance de este riesgo potencial. En opinión de Vallejo Pousadas, la razón de trasladar la cuestión de la Constitución a los Estatutos se debe a la doble razón de no prolongar la discusión constitucional y a dejar un amplio margen a la negociación del Estatuto de Cataluña, sin limitaciones de orden superior (Vallejo, 2007; p. 6).

3. La descentralización en la Constitución de 1978 y el «síndrome de la mujer de Lot»

Es difícil caminar decididamente hacia el futuro mientras se mira hacia atrás, y algo de eso parece haber sucedido en el diseño de la opción descentralizadora en la Constitución de 1978.

Ciertamente, en momentos de cambios profundos, como fue el cambio de Monarquía a República en 1931 o el paso de Dictadura a Democracia en 1978, muchos asuntos absorben la atención del constituyente, pero la forma de Estado es uno de los más relevantes y por ello causa cierta extrañeza que en 1978, en vez de mirar hacia el futuro, a partir de la evidencia de los países federales de la OCDE, que podía proporcionar valiosas experiencias comparadas, se volviera la vista al pasado y se repitiera en lo esencial el esquema de 1931. La distancia de casi medio siglo y los enormes cambios en el entorno económico, entre otros el proceso de integración de España en la Unión Europea, no fueron tenidos en cuenta para este tema.

Como veremos, el resultado fue que la Constitución de 1978, cual nueva mujer de Lot, miró hacia el pasado y se quedó anclada en un pacato planteamiento de «solución regional». Como luego veremos, una paradoja del proceso fue que lo más añejo de nuestra Hacienda regional fue lo único que se modernizó (en este caso, a semejanza del propio Lot, siguió caminando, evolucionó y llegó a la ciudad de Noar).

De cómo la nueva fórmula del Estado autonómico fue en realidad una copia de la vieja idea del Estado integral, mientras que paradójicamente los «tradicionales e históricos» sistemas forales evolucionaron hacia fórmulas modernizadoras, es de lo que trata este apartado.

Cuando se comparan ambos diseños constitucionales, aparte de la coincidencia esencial en basar el modelo de Estado en un ambiguo concepto, aparentemente intermedio entre el federalismo y la centralización (la fórmula del Estado autonómico de 1978, salvo el cambio de nombre, parece similar a la del Estado integral de 1931), el resto de elementos fundamentales de la descentralización es muy similar.

Lo más llamativo es que prácticamente todos los preceptos del Título Primero (Organización Nacional) de la Constitución republicana de 1931 aparecen en el Título VIII (Organización Territorial del Estado) de la Constitución de 1978.

La Tabla 1 muestra los temas resueltos de forma esencialmente similar y los artículos de ambos textos constitucionales relacionados.

Tabla 1. Similitudes entre los preceptos constitucionales sobre descentralización

Artículo del texto constitucional	Asunto
Artículo 1 Constitución 1931 Artículo 137 Constitución 1978	El Estado se organiza en municipios, provincias y en las regiones autónomas/comunidades autónomas «que se constituyan».
Artículo 11 Const. 1931 Artículo 143.1 Const. 1978	Provincias limítrofes con características, históricas, culturales y económicas comunes pueden acordar organizarse en región autónoma/comunidad autónoma, presentando el correspondiente Estatuto.
Artículo 12 Const. 1931 Artículos 143.2 y 151 Const. 1978	Procedimiento para acceder a la autonomía.
Artículo 13 Const. 1931 Artículo 145.1 Const. 1978	En ningún caso se admitirá la federación de regiones autónomas/comunidades autónomas.
Artículo 14 Const. 1931 Artículo 149 Const. 1978	Materias de competencia exclusiva del Estado.
Artículo 15 Const. 1931 Artículo 150.1 Const. 1978	Materias de legislación básica estatal y ejecución por parte de las regiones autónomas/comunidades autónomas.
Artículo 16 Const. 1931 Artículo 148 Const. 1978	Materias de competencia regional/autonómica.
Artículo 17 Const. 1931 Artículos 138 y 139	No podrán existir diferencias de trato entre los naturales de la región/comunidad autónoma y el resto de españoles.
Artículo 18 Const. 1931 Artículo 150.2 Const. 1978	Materias de titularidad estatal que pueden transmitirse/delegarse a las regiones/comunidades autónomas.
Artículo 19 Const. 1931 Artículo 150.3 Const. 1978	Posibilidad de dictar leyes estatales para armonizar disposiciones legislativas de las regiones/comunidades autónomas, cuando lo exija el interés general. Para dictar estas leyes se exigirán mayorías reforzadas (voto favorable de dos tercios del Congreso de los Diputados, en la Constitución de 1931; voto por mayoría absoluta de cada cámara, en la Constitución de 1978).

Las ventajas políticas de corto plazo, como la ambigüedad en la fórmula descentralizadora² y el uso y abuso de fórmulas de relación y financiación de corte bilateral, fueron la peor herencia de este «síndrome de la mujer de Lot».

Lo que hubiera hecho falta en 1978 era clarificar los rasgos básicos del sistema de financiación y, sobre todo, crear y delimitar con cierta precisión un organismo de coordinación esencial en cualquier país federal, como es el Senado. Desgraciadamente, el Senado, que era inexistente en la constitución de 1931, ha sido inoperante tras la Constitución de 1978.

Al Senado se le han encomendado algunas competencias de tipo excepcional o para casos de emergencia (artículos 145.2 y 155.1 de la Constitución) y, en lo que tiene de facultades relacionadas con la relación entre comunidades autónomas (artículo 145) o se le asignan tareas de orden secundario, como el uso dado a los recursos procedentes del Fondo de Compensación Interterritorial (148.2).

Se le hurtan, en cambio, las materias financieras, esenciales en el proceso descentralizador. Así, es llamativa la no atribución al Senado de la iniciativa legislativa para la Ley Orgánica prevista en el artículo 157.3, verdadera piedra angular del sistema de financiación territorial, así como la labor de seguimiento del mismo.

En definitiva, si bien es cierto que la Constitución de 1978 creó un Senado, su regulación es más bien parca y, sobre todo, no se le atribuye un papel claro en el desarrollo del proceso descentralizador, con competencias sobre el modelo de financiación subcentral y las relaciones intergubernamentales, por lo cual su actuación como cámara territorial ha sido muy reducida.

Ante la inoperancia del Senado, se ha ido produciendo una relativa expansión de otros organismos, señaladamente el Consejo de Política Fiscal y Financiera, creado en el artículo tercero de la Ley Orgánica 8/1980 de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA).

Como órgano de coordinación financiera, el CPFF ha suplantado el papel del Senado, actuando no solo como órgano de deliberación, sino también en funciones de mayor trascendencia (Ramallo y Zornoza, 1995; pp. 30-37).

Como hemos visto en el apartado anterior, la Constitución republicana de 1932 dejó el desarrollo de la Hacienda regional fuera del texto fundamental, llevándolo a los respectivos estatutos de autonomía.

De estos, solo en el pionero caso de Cataluña disponemos de un precedente útil, en el que diversos protagonistas han dejado testimonio en sus memorias u otros escritos y que es además el único que fue desarrollado en condiciones de normalidad, aunque fuera solo durante un plazo de cuatro años³, hasta el estallido de la guerra civil.

² Es realmente llamativa la aversión al calificativo federal, así como la prohibición expresa a la federación de regiones/comunidades autónomas.

³ Y aún de estos cuatro años habría que restar el tiempo que estuvo suspendido, tras el intento revolucionario de octubre de 1934, hasta febrero de 1936.

Y es por ello, que reviste interés examinar brevemente los rasgos básicos que en materia de financiación descentralizada se contienen en el Estatuto catalán⁴, el único que realmente se aplicó durante la II República.

En su proyecto inicial, el Estatuto catalán señalaba un sistema de separación impositiva, con los impuestos directos en manos de la Hacienda regional y los indirectos atribuidos a la Hacienda de la República. La intervención en este punto de José Larraz es relevante y merece un comentario. Por una parte, se puso en contacto con los tres técnicos designados por el ministro de Hacienda para informar la parte financiera del Estatuto (José de Lara, Agustín Viñuales y Francisco de Cárdenas), aunque su trabajo en común con ellos no arrojó resultados positivos, tal como relata en sus *Memorias* (Larraz, 2006; pp. 76-78).

Lo que fue decisivo, sin embargo, fue el trabajo publicado por Larraz, en el cual, analizando los datos de los presupuestos entre 1900 y 1930, mostraba que los servicios descentralizados a Cataluña, en los años más recientes, no costaban más del 60 % de los impuestos que se pretendía descentralizar (Larraz, 1932; pp. 65-85).

La idea central de Larraz, de que el coste de los servicios traspasados por el Estado debía ser la referencia central, para montar en torno a ella el sistema de financiación y encajar los diversos recursos, tuvo gran influencia⁵ y fue recogida luego en el artículo 16 del Estatuto de Cataluña, verdadera piedra angular de la Hacienda de la Generalidad.

Finalmente, la parte de la Hacienda regional se varió sustancialmente, aprobándose un sistema mixto, en vez de la propuesta inicial de separación impositiva.

Otro importante elemento de la Hacienda regional en el Estatuto catalán es el de la doble revisión a que queda sujeta la materia de Hacienda, argumento este que fue enfatizado por Azaña, en su intervención parlamentaria del 31 de agosto de 1932, defendiendo como presidente del Gobierno que las facultades y recursos con que se dotaba a la Hacienda de la Generalidad no implicaban daño a la Hacienda de la República (Azaña, 2005; pp.188-193).

Queda consagrado, por tanto, un sistema mixto de financiación, con la referencia global de cubrir el coste efectivo de los servicios transferidos, a partir de tributos cedidos y participaciones variables en otros ingresos del Estado.

Se contemplaba también la posibilidad de creación de impuestos propios por parte de la Hacienda regional, si bien el Estado podría en cualquier momento ocupar las bases imponibles gravadas por las regiones (Azaña, 2005; pp. 198-199), mediante compensación de la recaudación perdida⁶.

Como veremos, el marco financiero general diseñado en el Estatuto catalán de 1932 resucitaría medio siglo después, para construir el armazón básico de la financiación de las

⁴ Publicado como ley en *La Gaceta* de Madrid el 21 de septiembre de 1932, n.º 265.

⁵ Puede verse, entre otros, en el artículo titulado «Fórmula Larraz para que las Regiones atiendan los servicios descentralizados», aparecido en *El Liberal* de Madrid, el 7 de mayo de 1932; pp. 1-2.

⁶ Esta compensación no se contemplaba para el caso del impuesto sobre la renta, cuya aplicación estaba prevista y no completada, en el momento de aprobación del Estatuto.

comunidades autónomas de régimen común. Casi cincuenta años después de publicado el Estatuto catalán, aparecía en el BOE la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA), norma que enmarca todo el desarrollo de la Hacienda de las comunidades autónomas de régimen común.

Pese al medio siglo transcurrido, un análisis comparado revela cómo tanto el marco general del sistema de financiación descentralizado, conectado con la idea de financiar el coste efectivo de los servicios transferidos mediante un sistema mixto de financiación, como los detalles de la regulación de la cesión de tributos, porcentaje de participación en otros ingresos del Estado y condiciones para la creación de tributos propios presentan enormes semejanzas, tal como puede apreciarse en la Tabla 2.

Tabla 2. El modelo de Hacienda Regional/autonómica en el Estatuto catalán de 1932 y la LOFCA

Artículo de Estatuto/LOFCA	Asunto
Artículo 16. a) Estatuto Artículos 4, 10 y 11 LOFCA	Impuestos cedidos por el Estado a la Hacienda regional/autonómica.
Artículo 16. b) Estatuto Artículos 13 LOFCA	Porcentaje de participación en los ingresos del Estado.
Artículos 16. c) y 17 del Estatuto Artículos 4,6,7,8 y 9 LOFCA	Tributos propios de nueva creación por parte de las Haciendas regionales/autonómicas.
Artículo 16, reglas primera, segunda y tercera del Estatuto Artículo 13 LOFCA	Coste efectivo de los servicios transferidos ⁷ y su relación con tributos cedidos y porcentaje de participación en los ingresos del Estado. Revisión quinquenal o extraordinaria.
Artículo 17 Estatuto Artículo 14 LOFCA	Condiciones para la emisión de deuda pública por parte de las Haciendas regionales/autonómicas.
Artículo 17 Estatuto Artículo 19 LOFCA	Recaudación de tributos y papel de la Hacienda regional/autonómica como colaboradora en la recaudación.
Artículo 17 Estatuto Artículo 22 LOFCA	Control por el Tribunal de Cuentas.

* *Sobre esta materia, véase un análisis más detallado en CPFF (1995).*

Es más, en el desarrollo posterior del Estatuto en materia de Hacienda se evidenciaron problemas que son muy similares a los registrados posteriormente en la década de los 80 del siglo XX, cuando se acometieron los traspasos hacia las comunidades autónomas.

Como recogen reiteradamente las anotaciones de los diarios de Azaña, fueron numerosas las discrepancias y roces con Viñuales⁷ (ministro de Hacienda, tras el fallecimiento de Jaume Carner), en las que el problema de fondo era que había servicios para los cuales en los presupuestos no había dotación de gastos en Cataluña, lo cual complicaba la valoración de los traspasos.

⁷ Véanse las anotaciones en su diario los días 11, 15, 18, 21, 22 y 23 de agosto de 1933, sobre el asunto de la valoración de los traspasos.

Estos problemas no eran atribuibles solamente a la actitud del ministro de Hacienda de la época, sino que en otros ministerios, como el de Obras Públicas, se había distribuido el presupuesto sin hacer asignaciones para Cataluña.⁸

Es importante señalar aquí un hecho que a veces pasa desapercibido y es que el modelo teórico de financiación descentralizada (Estatuto de 1932, LOFCA de 1980) nos dice el *cómo* va a financiarse la Hacienda autonómica, los instrumentos de financiación. Pero tan relevante o más que lo anterior es conocer el *cuánto*, el importe global que se va a recibir.

Como es lógico, la porción del gasto público a descentralizar depende del reparto competencial, dado que cuanto más amplias sean las competencias subcentrales, mayor será el gasto que debe ser transferido desde los Presupuestos Generales del Estado hacia la Hacienda autonómica. Esto fue advertido, desde el inicio mismo de la andadura de la Generalidad republicana por un observador de la agudeza de Josep Pla, que tras dar noticia de la constitución de la comisión mixta para la transferencia de servicios a la Generalidad, en diciembre de 1932, advertía ya que «hay algo que salta a la vista: el Estatuto y el traspaso de servicios están en la misma relación que el ruido y las nueces en el refrán castellano»⁹.

Como la transferencia de servicios se hace, en su inmensa mayoría¹⁰, a partir de los servicios previos que venía prestando el Estado, traspasar servicios equivale, en lo más concreto, a calcular que parte del presupuesto de gastos se da de baja en el Gobierno central y se transfiere a la Hacienda autonómica. Surge de este modo, al negociar los traspasos, un juego de suma cero, en el que solo desde el idealismo político y la falta de asimetrías informativas se puede esperar un resultado determinado objetivamente.

La realidad va por otro camino, y por ello los llamados «créditos indotados» en la época republicana¹¹ son el fenómeno equivalente a los ajustes presupuestarios realizados en el momento previo al traspaso, para generar holgura financiera en la Administración central (López y Monasterio, 2007; pp. 429-430).

Como en las diversas etapas por las que ha pasado la Hacienda autonómica todas las re-negociaciones del sistema de financiación se han hecho respetando como financiación mínima de cada comunidad el importe recibido previamente, unos traspasos recibidos en condiciones desfavorables pueden lastrar la situación de una región a lo largo del tiempo.

Al igual que en la etapa republicana, en la transición democrática el caso de Cataluña fue singular, frente a lo que sucedió en el resto de comunidades autónomas de régimen común, para las que se acabó adoptando el modelo acordado previamente con Cataluña.

⁸ En este caso, crítica Azaña la actitud del ministro, al señalar que «gran parte de la culpa de este conflicto la tiene Prieto, que en su prevención contra la autonomía catalana (en cambio, le parece muy bien el monstruoso concierto económico con Vizcaya), ha distribuido el presupuesto de obras públicas sin hacer asignaciones para Cataluña» (AZAÑA, 1997; pp. 420).

⁹ Artículo de Josep Pla en *El Día* del 28 de diciembre de 1932. Véase PLA (2006); p. 410.

¹⁰ Solo quedarían exceptuadas las partidas de financiación de órganos de autogobierno y alguna otra de pequeña cuantía.

¹¹ Puede verse este asunto en los artículos «La cuestión de la valoración de los servicios de la Generalitat» y «Las negociaciones del señor Pi i Sunyer en Madrid» publicados por Pla el 15 y 19 de agosto de 1933 en *La Veu de Catalunya* (PLA, 2006; pp. 628-630 y 634-635).

En primer lugar, al aprobarse el Estatuto catalán (Ley Orgánica 4/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto Autonómico de Cataluña) antes que el régimen general de financiación (Ley Orgánica 8/1980 de Financiación de las Comunidades Autónomas), el primero prefiguró el sistema de financiación de régimen común. El artículo 44 del Estatuto Catalán es la base sobre la que se edifica el sistema mixto de financiación recogido en la LOFCA.

En segundo lugar, al seguir Cataluña la vía rápida de asunción de competencias, fue también la primera comunidad autónoma en recibir la cesión de tributos. Los concretos impuestos cedidos, la delimitación de los puntos de conexión y las competencias sobre tributos cedidos recogidos en la Ley 4/1981, de 28 de octubre, relativa a la cesión de tributos a la Generalidad de Cataluña, son luego reproducidos, de forma esencialmente idéntica, en la Ley 320/1983, de 28 de diciembre, reguladora de la cesión de tributos a las comunidades autónomas, constatándose así como el acuerdo inicial con Cataluña determinó el marco general de la descentralización fiscal (Monasterio, 2015; p. 25).

Como contraste al sistema de financiación general, aplicable a las comunidades autónomas de régimen común, en el caso de las comunidades autónomas forales nos encontramos con una modernización en sentido federal, aprovechando la experiencia anterior.

Así, aunque en las normas básicas que diseñan el sistema de financiación descentralizada en España tras la transición democrática se hacen repetidas apelaciones al mantenimiento de los rasgos históricos y al «sistema foral tradicional»¹², dando la impresión de un modelo anclado en el funcionamiento anterior, bajo esta retórica nos encontramos con una profunda mutación en el sistema foral de financiación, que en el caso del País Vasco, ha sufrido importantes cambios en sus elementos principales.

Aprovechando la renegociación del sistema foral, en el nuevo marco de descentralización creado por la Constitución de 1978, los negociadores de la parte foral sí que tuvieron en cuenta la anterior experiencia histórica de aplicación de este sistema, para modernizarlo y conseguir ampliar su ámbito, además de otras ventajas institucionales en su aplicación. La Tabla 3 muestra de forma sintética los cambios principales en el sistema de concierto, que como puede apreciarse, ha perdido gran parte de sus rasgos tradicionales, para renovarse profundamente.

El primer gran cambio en la aplicación del concierto económico reside en su forma de aprobación. Según el testimonio del negociador por la parte foral del primer concierto de la etapa democrática, en esa negociación inicial «se consiguió sacar adelante un tema político clave, entonces y para el futuro. Asumiendo que el concierto era un ‘pacto’, se planteó y se logró que una vez acordado con el Estado, se incorporase a un proyecto de ley de artículo único, que debía ser tramitado en las Cortes Generales sin posibilidad de enmienda» (Uriarte, 1995; p. 201).

¹² En la disposición adicional primera de la Constitución de 1978 se alude al amparo y respeto de «los derechos históricos de los territorios forales»; y en lo que debería ser la norma general de financiación descentralizada, la Ley Orgánica 8/1980, en las disposiciones adicionales primera y segunda se mencionan las excepciones aplicables al «sistema foral tradicional de Concierto Económico» del País Vasco y al «sistema tradicional de Convenio Económico» de Navarra.

En el mismo sentido de avance, si en el concierto económico de 1980 había impuestos concertados y otros no concertados, desde la renovación del concierto de 1997, en la que se concertaron los impuestos especiales, todos los impuestos del cuadro fiscal español pasan a estar concertados con la Hacienda foral.

En cuanto a las relaciones financieras entre la Hacienda central y las subcentrales, en el sistema foral tradicional había una multiplicidad de cupos, uno por cada territorio histórico, calculados teóricamente como equivalentes a la recaudación que el Estado hubiera obtenido de los impuestos concertados, menos los gastos a cargo de la Hacienda foral, mientras que en el sistema foral actual el cupo es único y se basa en un índice de imputación, en teoría relacionado con la renta relativa.

En cuanto al período de vigencia, con conciertos pactados por un tiempo determinado, desde 2002 se ha pasado a un concierto de vigencia indefinida.

Esta característica, unida a la de ley de artículo único, que significa que es necesario un previo acuerdo político entre el gobierno central y el foral, que luego es llevado al Parlamento para su ratificación, hace que sea difícil imaginar una renegociación del concierto que no suponga mejoras para la parte foral.

Tabla 3. Los cambios en el sistema foral

Sistema Foral tradicional	Sistema Foral actual
Aprobado por Real Decreto.	Ley de artículo único, que debe ser ratificada en bloque.
Existe un cupo por cada territorio histórico, calculado teóricamente según la recaudación que podría obtener la Hacienda central de los impuestos concertados.	Cupo único, calculado a partir de un índice de imputación.
Una parte de los impuestos estatales están concertados y el resto (los no concertados) se gestionan directamente por la Hacienda central en territorio foral.	Desde 1997, están concertados todos los impuestos del cuadro fiscal*.
La vigencia del concierto económico era por tiempo limitados (10 o 20 años).	Desde 2002, la vigencia del concierto económico es indefinida.
La capacidad normativa sobre los tributos concertados se ejercía autónomamente por cada diputación foral.	Existe un órgano de Coordinación Tributaria de Euskadi que planifica y armoniza los cambios fiscales de los principales impuestos.

* *Excepto los impuestos de aduanas, regulados por la Unión Europea y que, deducido un porcentaje como gastos de recaudación, van al Presupuesto de la UE.*

Al igual que el trabajo de Larraz influyó poderosamente en la Hacienda de régimen común, en el caso foral debe señalarse el trabajo de Zabala y Allende (1927), que aunque fue realizado para analizar el concierto de 1926, contiene elementos novedosos, que anticipan el giro que daría posteriormente el sistema foral.

La idea central de Zabala y Allende (que él denomina «la fórmula salvadora») es buscar una fórmula que permita defender el concierto, desde el punto de vista de la equidad y la flexibilidad. Es decir, objetivar por un lado el sistema de fijación del cupo y hacerlo evolucionar de modo automático, para ajustarse a los cambios económicos y su repercusión en la recaudación.

Apunta por primera vez la idea de fijar un cupo único, en proporción a los ingresos efectivos del Estado (liquidados, no presupuestados) por impuestos, rentas y contribuciones. En palabras del autor «con esta fórmula el cupo de las provincias Vascongadas se pliega a todas las modificaciones de los impuestos, adaptándose instantáneamente a todas las modificaciones del erario público, subiendo cuando sube el presupuesto general de la nación, disminuyendo cuando dicho presupuesto baja.

Se salva con esta solución toda oposición al Concierto Económico, que pretenda apoyarse en la falta de flexibilidad del mismo para amoldarse a las necesidades del erario y a la productividad de los impuestos» (Zabala, 1927; p. 177).

Parece claro que medio siglo después las ideas de Zabala fueron utilizadas para la renegociación y modernización del concierto. Más aún, lo que resulta verdaderamente llamativo es que, en el desarrollo de su idea, Zabala y Allende avanza una propuesta cuantitativa para la fijación del índice de imputación y llega a indicar que «podríamos tomar como parte alícuota las 3/49 partes del presupuesto efectivo de ingresos por impuestos (o 3/45 partes de los ingresos de otras provincias; o 3/46 incluida Navarra). Creemos que debe adoptarse esta cifra (3/49 o 3/45 o 3/46) para las tres provincias vascas, sin perjuicio de la distribución de los cupos entre ellas, porque es una fórmula que con toda claridad argumenta sobre la igualdad de tributación del país vasco en relación a otras provincias, destruyendo de raíz todo intento de presentar el sistema de los conciertos como un régimen de privilegio» (Zabala, 1927; pp. 181-182).

Parafraseando a Keynes, parece que los negociadores y políticos posteriores no solo son deudores de la idea de algún economista difunto, sino que incluso son deudores de sus cálculos; el 6,24 % que viene utilizándose como índice de imputación, sin variaciones desde 1982, es una cifra asombrosamente cercana al 6,12 %, 6,66 % o 6,52 % que resultan de la propuesta de Zabala y Allende.

Como conclusión, reiterar de nuevo que, a manera de nuevo Lot, que supo avanzar sin mirar atrás, el sistema de concierto, prorrogado apelando a la historia y al mantenimiento del «tradicional» sistema foral, ha sabido renovarse profundamente. En este sentido, ha ido construyendo un verdadero federalismo interno, armonizado por el órgano de coordinación tributaria de Euskadi, para enlazar las decisiones de las diputaciones forales con las del gobierno vasco y coordinando las actuaciones tributarias entre los TTHH y sustituido los tres cupos por un cupo único, calculado sobre nuevas bases.

A la vez, ha renovado los aspectos institucionales del concierto, en un sentido favorable (Ley de artículo único, concertación de todos los impuestos del sistema fiscal, vigencia indefinida).

Paradójicamente, el «tradicional sistema foral» es el aspecto de la Hacienda autonómica que ha experimentado cambios más profundos, respecto a la situación en el «Estado integral» de la II República y el único que ha variado en un sentido federal y modernizador.

4. Conclusiones

El modelo descentralizador aplicado en España a partir de la Constitución de 1978 ha estafo fuertemente influido por el esquema del «Estado integral», pensado para dar solución al problema regional durante la II República.

En un análisis comparado, se comprueba la gran similitud entre el diseño de la descentralización del sector público contenido en la Constitución republicana de diciembre de 1931 y el modelo de Hacienda regional del Estatuto catalán de septiembre de 1932, y el Título VIII de la Constitución de 1978 y el modelo de financiación descentralizada contenido en la LOFCA.

El problema fundamental de este «síndrome de la mujer de Lot» es que un esquema pensado para conceder descentralización limitada a unas cuantas regiones, mediante relaciones bilaterales y sin la existencia de Senado resulta poco útil para afrontar una descentralización completa del sector público como la experimentada en España.

Se olvida también de que es muy distinto ocuparse de un sector público que absorbe únicamente un 10 % del PIB, que era la situación de los años 30, a otro que supone el 35-40 % del PIB.

Aunque en la etapa reciente sí existe un Senado como cámara territorial, sus funciones teóricas están muy desdibujadas (no le corresponde la iniciativa legislativa en materia de financiación autonómica ni tiene papel relevante en las relaciones financieras multilaterales) y en la práctica parece haberse acomodado a su irrelevancia en los temas relacionados con la Hacienda subcentral. El importante cambio en las relaciones presupuestarias y la atención al tema cada vez más relevante de la estabilidad presupuestaria no fueron tenidos en cuenta en el momento inicial, ni incorporados posteriormente¹³.

Resulta así que el coste efectivo, concepto heredado de la descentralización republicana, ha tenido y tiene gran peso en la Hacienda de las comunidades autónomas de régimen común, para determinar la financiación global de las Haciendas autonómicas. En materia de relaciones multilaterales, el CPFF ha llenado en parte el hueco no ocupado por el Senado.

Mientras para la mayoría de comunidades autónomas, las de régimen común, se mantenía esta concepción tan deudora de la Hacienda regional de la II República, en el caso de las comunidades forales, cuyo régimen especial de Hacienda se mantenía en virtud de un respeto

¹³ El importante tema de la distribución vertical de los objetivos de déficit fue tratado en la reforma del artículo 135 de la Constitución sin prever sus implicaciones sobre la descentralización.

pretendidamente histórico al «tradicional sistema foral», se ha producido una renovación profunda y una modernización de su peculiar sistema de financiación descentralizada.

Sin embargo, en un sector público que tiene un peso cuatro veces mayor que el de 1931, no se ha abordado a fondo el espinoso, pero fundamental asunto de las diferencias de capacidad fiscal que supone el sistema foral, especialmente para las regiones de mayor nivel de renta (Monasterio, 2010).

En un momento en que está abierta la posibilidad de una reforma constitucional en España, podría aprovecharse esta para completar el diseño federal de la Constitución, abordando cuestiones nuevas, como la estabilidad presupuestaria y el reparto vertical del déficit entre Administraciones públicas, y mejorando el tratamiento de otras, como la coordinación tributaria y del gasto y, especialmente, tratando de insuflar vida al Senado, como verdadera cámara territorial, que permita una relación multilateral y transparente entre los principales niveles de gobierno.

Referencias bibliográficas

- ALCALÁ-ZAMORA, N. (1936): *Los defectos de la Constitución de 1931*. Madrid, Imprenta de R. Espinosa (reimpresión de 1981 en editorial Civitas).
- AZAÑA, M. (1997): *Diarios 1932-1933*. Barcelona, Grijalbo.
- AZAÑA, M. (2005): *Sobre la autonomía política de Cataluña*. Madrid, ed. Tecnos.
- CONSEJO DE POLÍTICA FISCAL Y FINANCIERA (1995): *Método para el cálculo del coste de los servicios transferidos a las comunidades autónomas (artículo 3º.2.c) de la LOFCA*.
- DIARIO DE SESIONES (1933): *Diario de Sesiones de las Cortes Constituyentes de la República Española*. Madrid, Sucesores de Rivadeneyra.
- JIMÉNEZ DE ASÚA, L. (1932): *Proceso histórico de la Constitución de la República Española*. Madrid, Reus.
- LARRAZ, J. (1932): *La Hacienda Pública y el Estatuto Catalán*. Madrid, Editorial Ibérica.
- LARRAZ, J. (2006): *Memorias*. Madrid, Real Academia de Ciencias Morales y Políticas.
- PÉREZ SERRANO, N. (1932): *La Constitución Española*. Madrid, Revista de Derecho Privado.
- LÓPEZ, J. y MONASTERIO, C. (2007): «Regional Governments: Vertical Imbalances and Revenue Assignments»; en MARTÍNEZ-VÁZQUEZ y SANZ, eds.: *International Studies Program. Working Paper* (06-10); pp. 422-452.
- MARTINEZ-VÁZQUEZ, J. y SANZ, J. (2007): *Fiscal Reform in Spain. Accomplishments and Challenges*. Cheltenham, Edward Elgar.

- MONASTERIO, C. (2010): «Federalismo fiscal y sistema foral: ¿un Concierto desafinado?»; *Hacienda Pública Española* (192); pp. 59-103.
- MONASTERIO, C. (2015): «La interminable historia de la corresponsabilidad fiscal»; *Presupuesto y Gasto Público* (81); pp. 21-39.
- PLA, J. (2006): *La Segunda República Española. Una crónica, 1931-1936*. Barcelona, ed. Destino.
- POSADA, A. (1932): *La Nouvelle Constitution Espagnole. Le regime constitutionnel en Espagne*. Paris, Librairie du Recueil Sirey.
- RAMALLO, J. y ZORNOZA, J. (1995): «Sistemas y modelos de financiación autonómica»; *Perspectivas del sistema financiero* (51); pp. 9-47.
- ROYO VILLANOVA, A. (1934): *La constitución Española de 9 de diciembre de 1931 con glosas jurídicas y apostillas políticas*. Valladolid, Castellana.
- TARLTON, C. (1965): «Symmetry and asymmetry as elements of Federalism. A Theoretical Speculation»; *The Journal of Politics* (27); pp. 861-874.
- URIARTE, P. (1995): «El Concierto Económico de 1980. Gestión, balance y perspectivas»; pp. 189-219.
- VALLEJO, R. (2007): *Autonomía y Hacienda autonómica catalana durante la Segunda República y la Guerra Civil*; pp. 1931-1939.
- VVAA (1995): *Lecciones sobre Hacienda y Finanzas Públicas*. Vitoria, Órgano de Coordinación Tributaria de Euskadi.
- ZABALA y ALLENDE, F. (1927): *El Concierto Económico. ¿Qué ha sido, qué es, qué debe ser?* Bilbao, Editorial Vizcaína.