

# LA HACIENDA DE LA GENERALIDAD DE CATALUÑA EN EL PERIODO 1931-1938

Por JOSE ARIAS VELASCO

*Sumario:* PLANTEAMIENTO Y ESTRUCTURA DE LA PRESENTE PONENCIA.—I. EXPOSICIÓN HISTÓRICA: 1. *Antecedentes. La hacienda de Cataluña en textos, bocetos y proyectos constitucionales anteriores a 1931.* 2. *La organización provisional de la Generalidad y el Estatuto de 1932:* 2.1. Ordenación de la hacienda en el Estatuto de 1932: 2.1.1. El Estatuto de Nuria. 2.1.2. Los informes de la comisión de técnicos. 2.1.3. La discusión parlamentaria. 2.1.4. El título de hacienda del Estatuto. 2.1.5. Crítica y polémica en torno a la hacienda del Estatuto. Larraz. Alzina. 2.2. Administración financiera y vida presupuestaria bajo el Gobierno provisional de la Generalidad. 3. *De la aprobación del Estatuto al 6 de octubre de 1934:* 3.1. El presupuesto de 1933. 3.2. El traspaso de servicios. 3.3. El primer presupuesto de la autonomía. Normativa financiera durante el período 1933-1934. 4. *De octubre de 1934 a febrero de 1936. Un paréntesis en la autonomía.* 5. *Del 16 de febrero al 16 de julio de 1936. Tercera fase del traspaso de servicios.* 6. *La hacienda de guerra:* 6.1. Política, economía y hacienda durante los primeros meses de la guerra. 6.2. El decreto de facultades excepcionales y el plan Tarradellas. 6.3. Mayo de 1937. El principio del fin. La hacienda de guerra en cifras.—II. ALGUNAS REFLEXIONES AL HILO DE LA HISTORIA: A) *Racionalismo o historicismo en el planteamiento financiero de las autonomías.* B) *La lección financiera de los futuros Estatutos. Necesidad de la máxima concreción en la regulación financiera de los futuros Estatutos.* C) *Sobre la distribución territorial del ingreso y del gasto públicos.* D) *Posibles causas de la desigualdad tributaria interregional.* E) *Sobre la aptitud de las Administraciones autónomas para la gestión tributaria.*

## PLANTEAMIENTO Y ESTRUCTURA DE LA PRESENTE PONENCIA

Me propongo dividir mi exposición en dos partes. La primera de ellas, fundamentalmente descriptiva o informativa, consistirá en una apresurada película de las vicisitudes que sufrió la hacienda de la Generalidad de Cataluña durante su breve, pero muy accidentada vida, en la etapa 1931-1938.

Obvias razones de espacio disponible me obligan, no ya sólo a prescindir de todo aparato bibliográfico y erudito, sino a ceñir-

me a una concisión poco menos que telegráfica. Dentro de estas limitaciones, seguiré, como es natural, mi obra «La Hacienda de la Generalidad, 1931-1938», «donde más largamente se contiene» y a la que remito a quien pueda tener la curiosidad de ampliar esta noticia.

No me sería lícito, sin embargo, reducir mi tarea a esta misión informativa. Si así lo hiciese, sobre incurrir en flagrante pecado de refrito, traicionaría los fines propuestos por el Seminario, que van más allá de la acumulación de noticias sobre el pasado, a su posible proyección sobre el próximo futuro de nuestro país.

Por ello, la segunda parte de esta ponencia constituirá un ensayo, tal vez desordenado, seguramente insuficiente, de plantear algunas sugerencias o reflexiones brindadas por la exposición histórica.

## I. EXPOSICION HISTORICA

### 1. Antecedentes. La hacienda de Cataluña en textos, bocetos y proyectos constitucionales anteriores a 1931

Los términos en que el tema de la autonomía de Cataluña se planteó en 1931 venían a constituir la resultante de una larga sucesión de tensiones, con más de medio siglo de antigüedad, entre las aspiraciones catalanas y las actitudes, más o menos rígidamente centralistas, del Estado español. Lo que, con vaguedad que ahorra mayores explicaciones, dio en llamarse «cuestión catalana» no rebasó, durante un cierto período del siglo XIX, el ámbito lingüístico y cultural. Pero, a partir del último tercio del siglo, la recobrada conciencia de personalidad nacional comienza a traducirse en aspiraciones políticas de creciente precisión; aspiraciones que se reflejarían, de un lado, en una serie de elaboraciones doctrinales, y de otro, en una actuación política tendente a traducir aquellas aspiraciones en realidades concretas.

Existen, cuando menos, dos recopilaciones de los textos jurídicos en que, a partir de 1868, vinieron plasmándose las tendencias federales, autonomistas o segregacionistas, así como las consiguientes reacciones del Estado español.

La primera, cronológicamente, fue publicada en 1931 por Unió Catalana, bajo el título de *Elements per a l'estudi de l'Estatut de Catalunya*. La segunda, hoy más accesible, figura como apéndice a la fundamental obra de J. A. González Casanova *Federalisme i autonomia a Catalunya (1868-1938)*.

Los documentos recogidos en una y otra recopilación son de muy diversa índole: bocetos constitucionales de elaboración privada, como las «Bases», redactadas por Valentí Almirall en 1868; exposiciones elevadas a la jefatura del Estado por las «fuerzas vivas» catalanas, como los mensajes dirigidos a la reina regente en 1888 y 1898; programas de organización o de partido, como las Bases de Manresa (1892) o el Programa del Tívoli (1907); proyectos legales abortados, como el de Administración local de 1907; normas jurídicas del Estado español, como el Estatuto provincial de 1925; proyectos constitucionales clandestinos y contrarios a la legalidad estatal, como el de Constitución provisional de la República catalana, elaborado en el Congreso de La Habana de 1928.

Por el grado de personalidad política reconocida, postulada o reclamada para la región, podrían ordenarse los textos en un amplio espectro, en el que los dos últimos citados ocuparían posiciones polares: desde la tímida descentralización propuesta en el Estatuto provincial de 1925 al radical independentismo del proyecto de La Habana.

Por su inspiración ideológica, los textos de procedencia catalana se alinearían en dos series: de un lado, la línea republicana y democrática, que, arrancando del federalismo pimargalliano, desembocaría, tras más o menos prolongados eclipses, en la ideología de Esquerra Republicana, inspiradora del Estatuto de 1932. De otra parte, el regionalismo conservador, que, partiendo de raíces foralistas y tradicionalistas, alcanzaría su más vigorosa expresión en la obra doctrinal y política de Prat de la Riba.

Dejando al margen, como piezas singulares, el proyecto separatista de 1928 y el Estatuto provincial de 1925, pueden distinguirse, dentro del conjunto de los documentos examinados, dos fases cronológicamente sucesivas: la fase federal, que va de las citadas «Bases» de Almirall al Proyecto de Constitución elaborado

en 1883 por la Asamblea Federal Española, bajo la presidencia de Pi i Margall, y la fase regionalista, que se extiende entre las Bases de Manresa (1892), históricamente consideradas como primera formulación orgánica del catalanismo conservador, y el proyecto de Estatuto redactado en 1919 por el Consejo de la Mancomunidad de Cataluña.

A su vez, dentro de la fase regionalista, y tras la expresión maximalista de aspiraciones que constituyen las Bases de Manresa, cabe distinguir dos etapas bien diferenciadas: una primera etapa descentralizadora, que, arrancando del Programa del Tívoli (1907), culmina en el Estatuto de la Mancomunidad, de 1914, y una segunda etapa autonomista, cuyo punto de partida serían las conclusiones de la Asamblea de Parlamentarios de 1917.

No me es posible, por razones de espacio, entrar en este lugar en el estudio detallado de las fórmulas de financiación desarrolladas a lo largo de todos y cada uno de los textos examinados. Habré por ello de recurrir a un muy conciso resumen, cuya posibilidad viene favorecida por el notable paralelismo que, en general, se observa entre fórmulas financieras y soluciones políticas en cada caso propuestas.

En los proyectos federales—junto a los que habría que alinear, en este solo aspecto, las Bases de Manresa— se parte de la atribución de la soberanía fiscal a los poderes regionales. El poder central no cuenta con otros recursos propios que los arancelarios y, en el mejor de los casos, unas indeterminadas «rentas», expresión con la que, sin duda, quiere aludirse a los monopolios fiscales y a ciertos impuestos indirectos. El previsto déficit habría de cubrirse mediante «contribuciones» proporcionalmente repartidas entre los Estados regionales.

En los textos descentralizadores, la hacienda regional se nutriría, aparte de tasas y contribuciones especiales, con aportaciones y cesión de recursos por parte de Diputaciones y Ayuntamientos y, por otro lado, con aportaciones estatales; aportaciones que los textos de origen gubernamental prefieren adopten la forma de subvenciones o compensaciones por los servicios delegados; mientras que los textos catalanes—así, las Bases de la Mancomunidad, de 1911— aspiran a que sean cedidos a los organismos regionales contribuciones o impuestos determinados.

Por su parte, los documentos de la etapa autonomista plantean la fórmula de la división de los recursos tributarios entre las esferas regional y estatal del poder, reservándose la región todas o parte de las contribuciones directas, sobre las que tendría no sólo facultades de gestión, sino incluso normativas. En este sentido, cabe hablar no ya de cesión de impuestos, sino de cesión de fuentes tributarias. Así ocurre, por ejemplo, en el proyecto de Estatuto de 1919, que suele citarse como antecedente directo, en el aspecto financiero, de la fórmula propuesta en el Estatuto de Nuria. En el citado proyecto de 1919 se postula la cesión de todas las contribuciones directas, si bien previéndose una compensación para el caso de que los gastos del Estado fuera de Cataluña, en materias estatutarias, fueran inferiores al producto, igualmente fuera de Cataluña, de las contribuciones cedidas. La compensación podría operar en uno u otro sentido, y su importe sería determinado quinquenalmente por una comisión mixta.

Por último, en dos documentos, uno de procedencia catalana, otro estatal—el Mensaje a la reina regente de 1898 y el Estatuto provincial de 1925—, se apunta la fórmula del concierto económico, consistente en la cesión de un sector de los tributos estatales, a cambio de un cupo periódicamente revisable.

## 2. La organización provisional de la Generalidad y el Estatuto de 1932

### 2.1 ORDENACIÓN DE LA HACIENDA EN EL ESTATUTO DE 1932

#### 2.1.1 *El Estatuto de Nuria*

El 14 de abril de 1931, tras el no esperado triunfo de Esquerra Republicana de Catalunya en las elecciones municipales del día 12, Francesc Macià, jefe del partido vencedor, proclama, desde la barcelonesa plaza de San Jaime, el Estado Catalán, bajo el régimen de una República Catalana, al tiempo que llama a los restantes pueblos de España a colaborar «en la creación de una Confederación de pueblos ibéricos».

La actitud de Macià suscita la inmediata alarma del recién constituido Gobierno de Madrid, que ve en ella una interpretación

unilateral y arbitraria, y aun, tal vez, una violación del no escrito pacto de San Sebastián.

El día 17 se desplazan a Barcelona tres ministros del Gobierno provisional de la República. Tras rápidas negociaciones, se llega a una transacción, en virtud de la cual la nonata República Catalana queda sustituida por una nueva institución, a la que se atribuye la histórica denominación de Generalidad de Cataluña, y que se estructura a través de un Consejo o Gobierno provisional, como órgano ejecutivo; una Asamblea, constituida por representantes de los municipios y denominada Diputación provisional de la Generalidad, como órgano deliberante, y unos comisarios que, con el carácter de delegados del Gobierno de la Generalidad, asumirían la ejecución de los servicios encomendados a las extinguidas Diputaciones de Gerona, Lérida y Tarragona.

El 10 de junio queda constituida la Diputación provisional, que, en la misma sesión inicial, designa la comisión redactora del proyecto de Estatuto, presidida por el que más tarde habría de ser ministro de Hacienda de la República, Jaume Carner.

El proyecto, que habría de pasar a la historia con el nombre de Estatuto de Nuria, fue redactado en el plazo, sorprendentemente breve, de cinco días. La distribución de competencias se basaba en el sistema de triple lista:

a) Materias cuya legislación y ejecución correspondían al poder de la República.

b) Materias en que correspondía la legislación a la República y la ejecución a la Generalidad.

c) Materias cuya exclusiva competencia en los aspectos legislativo y ejecutivo se atribuía a la Generalidad.

La redacción del título IV, en que se regulaba la hacienda, fue encomendada a un polifacético personaje, Pere Coromines, conocido como veterano político, brillante escritor y —según reputación tal vez excesivamente generosa— experto hacendista. El sistema trazado por Coromines, quien se inspiró, como ya he dicho, en el proyecto de Estatuto de 1919, se basaba en una división de las fuentes tributarias entre el Estado, que se reservaba

las contribuciones indirectas (art. 19), y la Generalidad, a quien se cederían las contribuciones directas (art. 20), considerándose como tales las contribuciones territorial, industrial, de utilidades y el impuesto de derechos reales, personas jurídicas y sobre transmisión de bienes. Al propio tiempo, la República se comprometería a no establecer en lo sucesivo nuevas contribuciones directas en Cataluña.

Para el caso de que la República decidiese suprimir todas o parte de las contribuciones indirectas sin sustituirlas por otras de la misma naturaleza, se establecía (art. 21) un mecanismo de compensación, consistente en la aportación por Cataluña de la parte proporcional que le correspondiese por habitante en el rendimiento de dichas contribuciones. Una aportación análoga se preveía para el caso de que los ingresos atribuidos a la República en el artículo 19 fuesen insuficientes para atender los gastos de las funciones que se le asignaban en los artículos 10 y 11 y, por tanto, hubiesen de ser creadas nuevas contribuciones directas, que no podrían ser aplicadas en Cataluña.

Por otra parte, las facultades del Estado en cuanto a la imposición indirecta quedaban sumamente restringidas, ya que, según el artículo 22, el Gobierno de la República no podría aplicar en Cataluña las contribuciones sobre consumos, sobre consumo interior de cerveza, sobre carruajes de lujo, sobre círculos de recreo, bienes de propios y sobre el gas, electricidad y carburo de calcio, y los que constituyesen dotación de las haciendas locales. El impuesto del timbre sólo sería aplicable en territorio catalán en cuanto a los epígrafes que representasen retribución de servicios cuya ejecución hubiese sido reservada al Gobierno de la República. El impuesto de pagos sólo se aplicaría en Cataluña en cuanto a los pagos del Gobierno de la República.

En el artículo 23 se enunciaban los recursos de la Generalidad de Cataluña, que serían los que hasta entonces habían pertenecido a las Diputaciones, los que se le atribuían por el propio Estatuto y los que resultasen de la nueva ordenación que podría hacer de unos y otros y de las nuevas contribuciones directas que la Generalidad acordase crear.

Por extraño que pueda parecer, la redacción del título IV del Estatuto de Nuria no fue precedida por un mínimo estudio de la

proporcionalidad entre los gastos que se pretendía asumir y los ingresos que se recababan. En una nota del diario íntimo de Coromines, fechada el 22 de julio, es decir, ocho días después de aprobado el proyecto por la Diputación provisional, se refleja la sincera sorpresa de aquél al constatar, tras una sesión de trabajo con el funcionario Guillem Virgili, que el Estado sólo había pagado en Cataluña, en el año 1930, por los servicios que solicitaba la Generalidad, 81 millones, mientras que las contribuciones que pretendía reservarse produjeron más de 230 millones.

«Hemos de hacer la cuenta de otra manera», concluye beatíficamente Coromines.

Ahora bien, si es cierto que en el sistema financiero del Estatuto de Nuria se apuntó por elevación la réplica del Ministerio de Hacienda, al menos en esta primera fase de la pugna, no se caracterizó por el rigor ni, tal vez, por la buena fe.

En un informe preparado por el Ministerio con destino a la Comisión de Hacienda de las Cortes, y que se distribuyó profusamente entre los diputados, se cifraba en 1.041 millones de pesetas el déficit que produciría en el presupuesto estatal una hipotética aplicación, en todo el territorio español, del régimen estatutario solicitado por Cataluña.

Pero las cifras a través de las cuales se llegaba a esta conclusión no resisten la más leve crítica. Se había entrado en un puro juego de sofismas numéricos.

### 2.1.2 *Los informes de la Comisión de técnicos*

El tema se plantea en términos más serios cuando, a principios de 1932 y por iniciativa, al parecer, del presidente Alcalá Zamora, se conviene en encomendar los estudios previos sobre el aspecto económico del Estatuto a una Comisión mixta de técnicos del Estado y de la Generalidad.

Las discrepancias surgidas en el seno de la Comisión impidieron que los trabajos de ésta llegaran a plasmar en un documento único. De aquí que se optase por emitir un informe A y un informe B, suscritos, respectivamente, por las representaciones del Estado y de la Generalidad. Ambos informes llevan fecha de 24 de marzo de 1932.



La representación estatal, partiendo de los ingresos y gastos del ejercicio de 1930, cifraba en 180 millones de pesetas el exceso de los ingresos asignados a la Generalidad en el artículo 20 del Estatuto de Nuria sobre el costo de los servicios atribuidos en el artículo 13. No dejaba de reconocer el informe que este resultado era sólo indiciario, ya que, por una parte, tanto ingresos como gastos estaban sujetos a rápidas y profundas variaciones, y, por otra, muchos de los gastos de los servicios públicos indivisibles habrían de pesar sobre la hacienda de la Generalidad.

El informe de la representación catalana discrepaba del estatal, fundamentalmente, en los siguientes puntos:

a) En la base estadística adoptada, que fue la de los ingresos y gastos promedios del cuatrienio 1927-1930, por entender que el de 1930 había sido un presupuesto de liquidación excepcional.

b) En la interpretación del texto estatutario en cuanto a la atribución a la Generalidad de determinados gastos. La interpretación de los representantes estatales era restrictiva y extensiva la de la representación catalana.

c) Por otra parte, se introducían dos nuevos argumentos en la discusión:

a') La consideración de que los pagos efectuados en Cataluña no equivalían al costo de los servicios en la región, dada la organización altamente centralizada de la Tesorería. Así—se cita como ejemplo—en la Administración central se hacían sueltas de grandes cantidades de materiales que se distribuían después por todo el territorio estatal.

b') La de que parecía equitativo imputar a la región autónoma una parte proporcional de los gastos de la Administración central correspondientes a los servicios que se transferían y que, lógicamente, no venían produciendo pagos en Cataluña.

Ambas circunstancias fueron consideradas en el informe A, pero de pasada y sin el menor intento de concretarlas en números. El informe B acude para cifrarlas al criterio de proporcionalidad de población, teniendo en cuenta que la de Cataluña representaba, en aquel momento, un 11 por 100 aproximadamente de la del Estado. La modestia del criterio queda patente al con-

siderar, según se resalta en el informe, que Cataluña venía contribuyendo a la total recaudación tributaria con porcentajes del total español que oscilaban entre el 11,32 por 100 para la contribución territorial y el 30,28 por 100 para el impuesto de alumbrado, pasando por el 22,10 por 100 de utilidades o el 18,93 por 100 de derechos reales.

Como consecuencia de estas correcciones y matizaciones, los técnicos de la Generalidad llegaban a establecer una muy aproximada equivalencia entre la valoración del costo de los servicios que se recababan y el rendimiento conjunto de las contribuciones territorial, industrial, impuesto de derechos reales, imposición minera y algunos otros pequeños conceptos.

Fuera de la comparación quedaban otros conceptos —timbre, utilidades, patente de automóviles, etc.— sobre los que el informe B puntualiza que el sistema mediante el cual la hacienda de la Generalidad habrá de compensar la absorción de esos impuestos no parece que lo pueda determinar la ponencia técnica sin excederse de su cometido.

Sin embargo, no considero arriesgado interpretar que la presentación de los datos en forma que dejaba fuera de la comparación los impuestos aludidos, venía a equivaler a un repliegue estratégico, renunciando tácitamente a los mismos.

### 2.1.3 *La discusión parlamentaria*

El debate parlamentario del Estatuto se inició el 6 de mayo de 1932, en medio de un clima enrarecido. Una campaña de prensa, instigada principalmente por la derecha y ciertos sectores socialistas, y en la que se distinguieron *ABC*, *El Debate* y *El Socialista*, había influido de manera sensible en la opinión pública no catalana.

Apoyaban el Estatuto, aparte, naturalmente, de las minorías vasco-navarra y catalana, las dependientes del Gobierno, aunque con importantes reservas por parte de radicales y socialistas.

En postura de declarada hostilidad se situaban los agrarios de Royo Villanova y algunas destacadas personalidades republicanas, entre las que aparecían figuras como Sánchez Román, Ortega y Gasset, Unamuno y Miguel Maura.

Ya en el debate de totalidad, que se desarrolló en el mes de mayo, los aspectos económicos ocuparon un primer plano destacado, mostrándose la oposición esencialmente celosa sobre el punto de la soberanía fiscal.

La discusión sobre el articulado se arrastró penosamente a lo largo de los meses de junio y julio, minada por la sistemática obstrucción antiestatutaria. Finalizando julio aún no se habían aprobado más que cuatro artículos.

Un acontecimiento extraparlamentario vino, sin embargo, a influir decisivamente en la aceleración del debate. El 10 de agosto se produce el frustrado pronunciamiento derechista del general Sanjurjo, que tomaba precisamente como pretexto principal la oposición al Estatuto. El fracaso del movimiento insurreccional apaga súbitamente la campaña antiestatutaria. En este nuevo clima tiene lugar la discusión sobre el título de hacienda del Estatuto, que se desarrolló en seis sesiones, entre el 25 de agosto y 2 de septiembre, no sin que la minoría catalana, apoyada por Azaña, hubiese de salir al paso de una maniobra tendente a excluir del Estatuto la materia hacendística, remitiendo su regulación a una posterior ley especial.

Pero, paralelamente a los debates en el salón de sesiones, se había venido desarrollando, entre bastidores, un forcejeo cuyos principales actores fueron Coromines, por un lado, y Azaña, por el otro. Dos eran los temas de controversia: de una parte, la fórmula de las futuras revisiones del régimen hacendístico del Estatuto, extremo no previsto en el primitivo dictamen de la Comisión; de otra parte, el alcance concreto de las cesiones impositivas.

El tema de la equivalencia entre recursos y servicios había pasado a segundo término, ya que, a través del sistema de participaciones supletorias flexibles, el establecimiento de la equivalencia —que difícilmente hubiera podido fijarse a priori dadas las profundas modificaciones operadas en el elenco de servicios atribuidos a la Generalidad— quedaba remitido a la futura actuación de la Comisión mixta de traspaso de servicios.

De lo que se trataba ahora por parte catalana era de asegurarse la autonomía financiera, obteniendo cesiones de tributos

suficientes para cubrir la mayor parte posible de los futuros presupuestos de la Generalidad.

En la sesión de 9 de septiembre se aprobó el Estatuto por 314 votos contra 24. El día 15 se celebraba en San Sebastián el acto de la firma.

#### 2.1.4 *El título de hacienda del Estatuto*

El texto finalmente aprobado del título IV —en el que apenas serían reconocibles no ya el articulado de Nuria, sino tampoco el primer dictamen de la Comisión— constaba de dos artículos, 16 y 17.

En el primero se establecen los principios generales de la Hacienda de Cataluña. En el segundo, con palabras de Azaña, «las garantías para el Estado, para la Hacienda de la República, en frente de posibles incompatibilidades con la Hacienda de la Generalidad».

Dentro del artículo 16 pueden distinguirse cuatro partes perfectamente definidas:

a) Enumeración de los recursos que integrarán la Hacienda de la Generalidad.

Desechado desde el primer momento el sistema de cesión total de las contribuciones directas, tampoco prosperó el criterio inicial de la Comisión de ceder determinados impuestos más una participación previamente cifrada del impuesto del timbre, en base a un cálculo de equivalencia entre ingresos cedidos y servicios traspasados. Por el contrario, el porcentaje de la participación quedaba indeterminado, a reserva de las valoraciones que, posteriormente, habrían de hacerse por la Comisión mixta de traspaso de servicios, cuya creación se preveía en las disposiciones transitorias.

b) Reglas generales para valorar los recursos a ceder por el Estado.

Estas eran las siguientes:

- 1.<sup>a</sup> El coste de los servicios cedidos por el Estado.
- 2.<sup>a</sup> Un tanto por ciento sobre la cuantía que resulte de aplicar la regla anterior por razón de los gastos imputables a servi-

cios que se transfieran y que, teniendo consignación en el presupuesto del Estado, no produzcan pagos en Cataluña o los produzcan en cantidad inferior al importe de los servicios.

3.<sup>a</sup> Una suma igual al coeficiente de aumento que experimenten en lo sucesivo los gastos de los presupuestos futuros de la República en los servicios correspondientes a los que se transfieran a la Generalidad de Cataluña.

c) Determinación de los conceptos tributarios concretos que serían cedidos o sobre los que se establecerían participaciones.

Aparte de algunos minúsculos conceptos marginales —20 por 100 de propios, 10 por 100 de pesas y medidas, 10 por 100 de aprovechamientos forestales, canon de superficie e impuesto sobre explotaciones mineras—, las únicas cesiones de tributos íntegros fueron las de la contribución territorial e impuesto de derechos reales. Ahora bien, mientras que la contribución territorial se cedía incondicionalmente y, por lo tanto, con facultad normativa, la cesión del impuesto de derechos reales quedaba condicionada a la obligación de aplicar, por parte de la Generalidad, los mismos tipos contributivos establecidos en las leyes del Estado.

La diferencia entre la valoración de los recursos cedidos y la de los servicios que asumiese la Generalidad se cubriría mediante participaciones en las contribuciones industrial y de utilidades—hasta un límite del 20 por 100—, y supletoriamente, en la medida no cubierta por dicho límite, con una participación en el impuesto del timbre.

d) Sistema de revisión.

Se preveía una revisión ordinaria, que tendría lugar automáticamente cada cinco años, a cargo de una comisión de técnicos del Ministerio de Hacienda y de la Generalidad, y una revisión extraordinaria que podría producirse en cualquier momento a iniciativa del ministro de Hacienda de la República, sin que se previese análoga facultad para la representación de la Generalidad.

El módulo de la revisión ordinaria sería, tanto para la valoración de los servicios como para la de los recursos, el aumento o disminución que unos y otros sufriesen en la Hacienda de la República. Por el contrario, la revisión extraordinaria no parece

quedase sometida a limitación objetiva alguna y, en caso de discrepancia, la decisión final quedaba reservada a las Cortes.

Por último, en el artículo 17 se establecen una serie de cautelas y garantías, entre las que destacan la reserva expresa a favor del Estado del impuesto sobre la renta —cuya implantación estaba en estudio en aquel momento—, una norma general de prelación del Estado para el establecimiento de nuevas fuentes tributarias y la fiscalización, por parte del Tribunal de Cuentas de la República, de la gestión de la Generalidad, pero sólo en lo relativo a la recaudación de impuestos del Estado y a la ejecución de servicios que tuviesen consignación especial en los presupuestos del Estado.

### 2.1.5 *Crítica y polémica en torno a la hacienda del Estatuto.*

*Larraz. Alzina*

En los meses que precedieron e inmediatamente siguieron a la aprobación del Estatuto proliferaron los escritos, de mayor o menor enjundia, en torno a su régimen financiero. La mayor parte de ellos no conservan hoy otro interés que el de la curiosidad histórica. Me ocuparé aquí tan sólo de dos trabajos, cuyos planteamientos —ya que no sus soluciones concretas— pueden mantener una cierta vigencia en nuestros días.

El breve libro de José Larraz *La Hacienda pública y el Estatuto catalán*, publicado a principios de 1932, constituye un meritorio esfuerzo para hacer compatible el punto de vista centralista, celoso de la soberanía fiscal y de la unidad del sistema tributario, considerado como instrumento de acción social, con la necesidad de dotar a Cataluña de una hacienda flexible que permitiese reflejar en la dotación de los servicios regionales el mayor esfuerzo comparativo del contribuyente catalán.

La propuesta de Larraz, en cuyo detalle no podría entrar aquí sin extenderme desproporcionadamente, consiste fundamentalmente en un intento de coordinar, en la financiación de los servicios públicos autonómicos, los principios de necesidad y de capacidad.

Entre los servicios que Larraz estima habrían de dotarse con arreglo exclusivamente al principio de necesidad figuran: jus-

ticia, por deber ser satisfecha por igual a todos los ciudadanos; prestaciones económicas con fines sociales, por su mismo carácter; gastos de repoblación forestal y de obras públicas regionales o locales, ya que la propia Cataluña debía anhelar una política de fomento de la riqueza en las zonas más pobres de la España seca, con el fin de ampliar su mercado interior.

Para otros servicios—instrucción pública y bellas artes, beneficencia y sanidad interior, policía y orden, centros de contratación, servicios agropecuarios— considera Larraz más equitativo combinar los principios de necesidad y de capacidad, reflejados, respectivamente, en el gasto estatal promedio en las provincias de régimen común y en la recaudación tributaria de Cataluña.

En 1933 se publicó la obra de Jaume Alzina *L'economia de la Catalunya autònoma*, cuyo principal interés reside en la aportación de datos estadísticos a la tantas veces invocada cuestión del desnivel entre ingresos tributarios y servicios estatales en Cataluña.

El tema ya había sido apuntado por Coromines en una conferencia pronunciada en el Ateneo barcelonés en 1931, si bien desde un punto de vista tan tosco como lo es la pura y simple comparación entre gasto público directamente aplicado y recaudación tributaria en Cataluña.

El análisis de Alzina, más afinado, lleva a las siguientes conclusiones:

Desde el punto de vista de los ingresos, la carga tributaria soportada por Cataluña representaba el 18,8 por 100 de la total española, lo que, teniendo en cuenta que la población de Cataluña era el 11 por 100 de la del Estado, significa que la relación entre carga tributaria per cápita en Cataluña y el conjunto de España venía dada por el índice 170,9 por 100.

Desde el punto de vista de los gastos, los aplicados en Cataluña por razón de servicios territorialmente imputables representaron tan sólo el 5,5 por 100 del total estatal.

Por muy lejos que quiera llevarse el principio de solidaridad, las cifras no dejan de dar que pensar. Volveré sobre el tema en la segunda parte de esta ponencia.

## 2.2 ADMINISTRACIÓN FINANCIERA Y VIDA PRESUPUESTARIA BAJO EL GOBIERNO PROVISIONAL DE LA GENERALIDAD

En el anterior punto 2.1 hemos visto cómo la Generalidad provisional se organizó superponiendo a la estructura administrativa de las extinguidas diputaciones una estructura política integrada por el Consejo o Gobierno provisional; la Diputación provisional, como órgano deliberante, embrión del futuro Parlamento de Cataluña, y los comisarios, con el carácter de delegados del Gobierno provisional en las antiguas provincias de Gerona, Lérida y Tarragona. Obviamente, la vida financiera y administrativa de la Generalidad durante este primer período no podía ser sino prolongación de las extinguidas diputaciones, dentro de cuyos presupuestos se desenvolvía. Los gastos impuestos por los nuevos acontecimientos—organización del referéndum estatutario, habilitación de la residencia presidencial, instauración de la obra cultural de la Generalidad—fueron atendidos mediante transferencias de crédito, dentro de una línea de extrema austeridad, por otra parte obligada, si se tiene en cuenta que el total de los presupuestos de las cuatro diputaciones catalanas para 1931 no llegaba a 60 millones de pesetas.

En el aspecto organizativo, en mayo de 1931 se creó el Comité ejecutivo de Finanzas, presidido por el consejero del Departamento y del que formarían parte el secretario general del Gobierno, el interventor, el jefe de la Sección de Finanzas, el jefe del Servicio de Contribuciones y el cajero. Sus funciones eran de dirección y control de la gestión tributaria, de resolución de reclamaciones e instancias y de informe y asesoramiento al Gobierno.

En el capítulo de proyectos no realizados hay que anotar:

a) La propuesta de creación de un Banco de la Generalidad, para lo que se llegó a designar una ponencia. El proyecto no pasó adelante, al estar subordinada su viabilidad a la aprobación del Estatuto, por lo que la actuación de la ponencia se aplazó indefinidamente.

b) El de organización de un archivo de contribuyentes de Cataluña, como base para la creación de un carné de identidad que sustituiría a la cédula personal. El proyecto llegó a crista-



lizar en un decreto de 29 de febrero de 1932, por el que se creaba la cédula de identidad de la Generalidad. El archivo de identidad dependería directamente del consejero de Gobernación y —en su aspecto tributario— del de Finanzas. Sin embargo, el nuevo documento no llegó a implantarse efectivamente. Ignoro si ello se debió a dificultades técnicas o —más verosímelmente— a que se entendiera que el proyecto sobrepasaba las facultades normativas de la Generalidad, máxime hallándose el Estatuto pendiente de aprobación.

Los presupuestos de las diputaciones fueron prorrogados para el ejercicio de 1932, con ligeras modificaciones, en el sentido de aumento de ingresos y gastos. El de la Diputación de Barcelona ascendía a un total de 48.800.000 pesetas, de las que, aproximadamente, 11.000.000 habían de obtenerse a través del crédito. El recurso tributario más importante era el impuesto de cédulas personales, para el que se preveía una recaudación de 10.500.000 pesetas. La aportación forzosa de los Ayuntamientos se cifraba en 9.700.000 pesetas. Otros conceptos importantes eran los ingresos de la Casa Provincial de Caridad (5.200.000 pesetas) y la participación en la patente nacional de automóviles (3.400.000 pesetas).

Como puede verse, la Hacienda de la Generalidad, en tanto no se verificase el traspaso de servicios, se basaba fundamentalmente en recargos y participaciones sobre ingresos estatales, y en aportaciones municipales. Su único margen de maniobra apreciable, dentro del evidente raquitismo presupuestario, era la posible mejora en la gestión del impuesto de cédulas personales, que a su vez estaba condicionada por la falta de interés de los Ayuntamientos.

### 3. De la aprobación del Estatuto al 6 de octubre de 1934

#### 3.1 EL PRESUPUESTO DE 1933

Constituido el Parlamento de Cataluña el 5 de diciembre de 1932, la primera ley que de él dimanó fue la de presupuestos para 1933, aprobada el día 31 de diciembre.

Apenas acababa de iniciarse la tarea del traspaso de servicios, por lo que el volumen y composición de los ingresos no podían diferir apreciablemente de los del ejercicio precedente. El presupuesto de gastos aparece, por primera vez, ordenado por departamentos de la Generalidad.

Entre las opuestas posturas de la minoría socialista —que propugnaba un presupuesto de signo expansionista y social en el que se abordasen los problemas de la crisis económica y del paro— y de la Lliga —cuyos representantes, como buenos padres de familia y ordenados comerciantes, se oponían a cualquier aumento de gastos—, el consejero de Finanzas, Carles Pi i Sunyer, optó por una vía ecléctica, aunque más bien conservadora.

El montante del presupuesto ascendía a 65.700.000 pesetas, con un aumento de 5.200.000 pesetas en relación con el ejercicio precedente. A la lucha contra el paro se destinaba una simbólica partida de 300.000 pesetas.

La contrapartida del incremento de gastos consistía, por un lado, en la cantidad de 1.850.000 pesetas, que se consignaba por el concepto «traspaso de servicios» y que correspondía a las compensaciones que, con notorio optimismo, como veremos, se esperaba recibir del Estado por aplicación de la regla 2.ª del artículo 16 del Estatuto; por otro lado, en el incremento de los ingresos tributarios derivados de:

a) La implantación del arbitrio sobre aprovechamientos hidráulicos; y

b) Una proyectada reforma del impuesto de cédulas personales, en el sentido de acentuar la progresividad. La reforma no llegó a llevarse a cabo, si bien el aumento recaudatorio se obtendría a través de medidas de mejora en la gestión del impuesto.

### 3.2 EL TRASPASO DE SERVICIOS

Mientras tanto, se había iniciado, el 1 de diciembre de 1932, la tarea del traspaso de servicios, dentro de cuyo accidentado e inconcluso proceso pueden distinguirse tres grandes etapas:

a) Hasta 6 de octubre de 1934.

b) Un período de retroceso y, en la mayor parte de los as-

pectos, de práctica anulación de la autonomía, que se prolonga desde octubre de 1934 hasta las elecciones de febrero de 1936.

c) Con el triunfo del Frente Popular en dichas elecciones, se inicia el tercer y definitivo período.

A su vez, dentro de la primera etapa, de la que me ocupo en este punto, hay que distinguir dos fases, cuyo punto de inflexión vendría marcado por las elecciones de noviembre de 1933. El triunfo de las derechas en éstas, vino a incrementar las dificultades del proceso hasta extremos de descarado obstruccionismo. Mientras en la primera fase pudo llegarse en último término, a nivel de Presidencia del Gobierno, a soluciones, si no satisfactorias, cuando menos aceptables desde el punto de vista de la Generalidad, en el período que va de fines de 1933 a octubre de 1934, la fuerza negociadora del Gobierno autónomo desciende verticalmente. Por lo demás, el desigual forcejeo que se produjo es sólo un episodio más de las fricciones a todos los niveles que desembocarían en la violenta ruptura de octubre de 1934.

Los trabajos iniciales de la Comisión mixta, mientras no se abordó el tema económico, se desarrollaron en un tono de armonía, aunque con cierta lentitud. Pero no bien se suscitó la cuestión de las valoraciones, las dificultades se iniciaron. La controversia giraba, fundamentalmente, en torno a dos puntos: los criterios de valoración de la contribución territorial, primer impuesto que había de transferirse, y la interpretación de la regla 2.<sup>a</sup> del artículo 16, es decir, el criterio con el que habrían de valorarse, para cada servicio, «los gastos imputables a servicios que se transfieran y que, teniendo consignación en el presupuesto del Estado, no produzcan pagos en Cataluña o los produzcan en cantidad inferior al importe de los servicios».

Finalizando el mes de mayo, las negociaciones se encontraban estancadas. El presidente Macià, tras un duro discurso pronunciado en Caldes d'Estrac, se desplaza personalmente a Madrid, acompañado por el consejero de Finanzas, Carles Pi i Sunyer. Fruto de este viaje y de las consiguientes negociaciones a nivel de Presidencia del Gobierno, fue la aprobación por la Comisión de las bases de traspaso de la contribución territorial y de una fórmula de valoración de los servicios, teniendo en cuenta la consabida regla 2.<sup>a</sup>

Pero pocos días después, la solución tan trabajosamente arrancada vuelve a quedar entre paréntesis. La dimisión, por razones de salud, del ministro de Hacienda Carner, abre una crisis. En el Gobierno resultante, también presidido por Azaña, ocupa la cartera de Hacienda Agustín Viñuales, quien no acepta la fórmula aprobada por la Comisión mixta.

Finalizando el mes de octubre, se produce en el Parlamento de Cataluña una interpelación del diputado Lluhí al Gobierno de la Generalidad, sobre el traspaso de servicios. Además del interpelante, intervinieron en el debate varios diputados de la Lliga, quienes se mostraron especialmente duros al criticar tanto la actitud del Gobierno de la República, que consideraban una burla hacia Cataluña, como la actuación de la Comisión mixta, cuya labor se calificó de «pura ficción».

Como ya he adelantado, las elecciones de noviembre de 1933 abren un nuevo período, en el que las dificultades tenderán a acentuarse. A los obstáculos ya experimentados anteriormente, vendría a sumarse la contradicción entre el talante moderadamente izquierdista del Gobierno de la Generalidad y la actitud, cada vez más inclinada hacia la derecha, de los sucesivos Gobiernos de la República, dominados por la coalición cedista-radical.

En febrero de 1934 tiene lugar un viaje a Madrid del presidente Companys, acompañado por el consejero de Finanzas, Martí Esteve. Después de entrevistarse con el presidente del Gobierno, Lerroux, y con los ministros de Hacienda y de Obras Públicas, Companys regresa a Barcelona colmado de buenas promesas e impresiones optimistas.

Pero la historia parece complacerse en reproducir burlonamente el episodio del viaje de Macià un año antes. A los seis días del regreso de Companys, dimite el Gobierno de la República. El nuevo ministro de Hacienda es el radical Marraco, quien ya se había distinguido en la discusión parlamentaria del Estatuto como ferozmente contrario a la autonomía. Nada más tomar posesión como ministro, hace a la prensa unas declaraciones de abierta hostilidad hacia Cataluña.

El 21 de marzo el consejero Esteve se desplaza nuevamente a Madrid, decidido, según declara, a no regresar hasta que la contribución territorial estuviese traspasada. En efecto, el Consejo

de Ministros del día 27 aprobó el decreto de traspaso. Pero la publicación de dicho decreto produjo la sorpresa de que no se limitaba a aprobar el acuerdo de la Comisión mixta, sino que, por iniciativa unilateral de Marraco, se introducían una serie de condiciones y cautelas que, de hecho, diferían *ad calendas graecas* el traspaso efectivo. Así:

a) La valoración tenía el carácter de provisional, a reserva de una revisión general de las valoraciones, que haría el Gobierno al concluir el proceso del traspaso.

b) Mientras no hubiese concluido totalmente el traspaso de servicios, la administración de la contribución seguiría correspondiendo a las oficinas de hacienda estatales.

c) Cuando se llegase al traspaso efectivo, la administración de la Generalidad sería intervenida por una representación del Ministerio de Hacienda.

d) La facultad normativa tributaria, de la Generalidad se entendería dentro de los límites de una ley de bases que el Gobierno de la República propondría a las Cortes.

Las protestas de la Generalidad ni siquiera obtuvieron respuesta.

En el mes de agosto, la Comisión mixta aprobó la valoración del impuesto de derechos reales, si bien su refrendo por el Consejo de Ministros se demoró por más de un mes, durante el cual Martí Esteve hubo de hacer dos nuevos viajes a Madrid. La última fase de las negociaciones se desarrolló en un clima de insólita tensión. Parece ser que el ministro de Hacienda llegó a presentar al Consejo un decreto que difería en puntos esenciales de la redacción previamente convenida con la anuencia de Martí Esteve. En cuanto al alcance de la cesión, triunfó el singular y perturbador criterio de Marraco, según el cual el impuesto sobre el caudal relicto quedaba excluido del traspaso, por constituir un concepto distinto del de derechos reales en sentido estricto.

Con ello, y al llegar el mes de octubre de 1934, se habían cedido recursos por importe de 73 millones de pesetas y servicios por valor de 83 millones. La diferencia, de aproximadamente 10 millones, habría de ser abonada por el Estado a la Generalidad, mientras no se aprobasen nuevas valoraciones de recursos.

### 3.3 EL PRIMER PRESUPUESTO DE LA AUTONOMÍA. NORMATIVA FINANCIERA DURANTE EL PERÍODO 1933-34

La lentitud en el traspaso de servicios hizo que en los dos primeros trimestres de 1934 hubiera de recurrirse a sendas prórogas del presupuesto de 1933. En el mes de junio se aprueba el presupuesto para el segundo semestre de 1934, llamado «el primer presupuesto de la autonomía», ya que, aun cuando se trataba, todavía, de un presupuesto de transición, en él se incluía, por primera vez, el producto de la contribución territorial y los servicios hasta entonces valorados.

El importe de este presupuesto semestral era de 63.800.000 pesetas, de las que 26.000.000 correspondían a la contribución territorial. Se preveía, por otra parte, el desarrollo de los restantes recursos tributarios, especialmente el sello de la Generalidad.

Mientras que se libraba la laboriosa pugna descrita, en torno al traspaso de servicios, la Generalidad iba desarrollando las normas que encuadrarían la futura hacienda autónoma.

En materia de organización administrativa y jurisdicción económica, se reorganizó el Comité ejecutivo de finanzas, se reguló el ejercicio de la jurisdicción económico-administrativa en relación con la aplicación de exacciones de la Generalidad y se estableció en el Departamento de Finanzas una oficina de estudios y trabajos estadísticos.

Obtenido el traspaso del impuesto de derechos reales a fines de septiembre de 1934, la Generalidad procedió, con celeridad extraordinaria, a organizar las oficinas gestoras. Pero los inminentes acontecimientos políticos impidieron que la maquinaria tan rápidamente improvisada llegase a entrar en funcionamiento.

En cuanto a normativa tributaria, se dictaron normas para perfeccionar la gestión del impuesto de cédulas, mediante la obtención de datos de las Administraciones de Rentas Públicas, y declaración obligatoria de alquileres y sueldos, a cargo, respectivamente, de los propietarios de fincas y empresas, se publicó el reglamento de las exacciones de la Generalidad, que regulaba el sello de la Generalidad, arbitrio sobre aprovechamientos hidráulicos y arbitrio sobre aguas minerales, y se creó una tasa sobre consumiciones y servicios de hostelería, destinada al fomento del turismo.

Especial atención merecieron las haciendas locales, sobre las que se dictaron numerosas disposiciones, aparte de crear una Comisión —que no llegó a concluir sus trabajos— encargada de preparar un proyecto de ley sobre finanzas municipales.

En el aspecto institucional, hay que mencionar el proyecto de organización de la Bolsa Catalana, que no llegó a plasmar en legislación positiva, y la creación del Instituto contra el Paro Forzoso y de la Caja de Crédito Agrícola y Cooperativo.

#### **4. De octubre de 1934 a febrero de 1936. Un paréntesis en la autonomía**

No es este el lugar para hacer una valoración política de la rebelión de octubre de 1934, sobre la que, por otra parte, se han escrito multitud de papeles. Sofocada la revuelta en pocas horas, y aprisionado el Gobierno de la Generalidad, se hace cargo de la Presidencia de ésta, como gobernador general interino, designado por la autoridad militar, el coronel Giménez Arenas.

Desde los primeros días de la nueva situación, el Gobierno central comenzó a dictar disposiciones que limitaban la autonomía de Cataluña. Ya el 9 de octubre se publicaba un decreto, refrendado por el ministro Marraco, en virtud del cual el Estado se incautaba del servicio de recaudación de contribuciones, pese a que no se trataba de una función estatutaria, sino que la Generalidad la ejercía como sucesora de las antiguas Diputaciones.

Por orden del gobernador general interino de 25 de octubre se dejó sin efecto el decreto de la Generalidad de 1 de octubre sobre liquidación del impuesto de derechos reales, cuya gestión quedaba nuevamente a cargo de las oficinas liquidadoras del Estado. Un mes después, el Gobierno de la República reasumía todos los servicios de orden público en Cataluña y, como consecuencia de ello, se dejaba sin efecto la cesión del impuesto de derechos reales y su valoración.

Por ley de 2 de enero de 1935 se suspendieron las funciones del Parlamento de Cataluña, hasta tanto el Gobierno acordase el restablecimiento gradual del régimen autonómico. Las funciones del presidente de la Generalidad y del Consejo ejecutivo serían

asumidas por un gobernador general designado por el Gobierno de la República. Finalmente, el Gobierno nombraría una Comisión que, en el término máximo de tres meses, estudiaría los servicios traspasados y valorados y propondría los que, durante este régimen provisional, hubieran de subsistir y los que debieran revertir al Estado.

En 17 de abril de 1935 se dictó un decreto, llamado con cierto optimismo de «restitución de servicios», por el que se declaraban en suspenso los diversos decretos y disposiciones ministeriales que modificaban interinamente el régimen estatutario. Se exceptuaban, sin embargo, el servicio de orden público y su contrapartida económica, es decir, el impuesto de derechos reales, que seguirían a cargo del Estado. Por otra parte, el resto de los servicios se mantenía en precario, a resultas de las decisiones de la Comisión revisora. Así, el traspaso de Obras Públicas, que había sido dejado en suspenso por un decreto de enero de 1935, no se efectuaría, de hecho, sino hasta el mes de diciembre.

Durante este período transitorio se sucedieron en el cargo de gobernador general de Cataluña hasta un total de siete personajes. Las consejerías, que se restablecieron en el mes de abril, fueron ocupadas por políticos de la Lliga y del Partido Radical, entregados al más adicto colaboracionismo.

La gestión financiera, puramente vegetativa, consistió en predicar y practicar la virtud del ahorro —especialmente en materia de personal— y en escudriñar las cuentas en busca de prétendidas —y nunca demostradas— inmoralidades de la anterior administración de la Esquerra.

Suspendidas las funciones del Parlamento, fue preciso acudir a sucesivas prórrogas del presupuesto del segundo semestre de 1934, adaptadas a las nuevas circunstancias. Como observación de carácter general, he de hacer hincapié sobre el carácter anómalo y ficticio de la vida presupuestaria. Así, durante todo el período figuraron en el presupuesto las dotaciones del servicio de Obras Públicas, que no llegó a traspasarse hasta el mes de diciembre de 1935, y que, mientras tanto, fue atendido por el Estado con cargo a la recaudación de la contribución territorial. Que, por otra parte, figuraba igualmente en los presupuestos de ingresos, siendo así que, a partir del segundo semestre, su recau-



dación quedó retenida a resultas de la liquidación de contribuciones cedidas y servicios traspasados a practicar.

Valga, pues, decir que las prórrogas presupuestarias apenas significaron otra cosa que el cumplimiento de un requisito formal dentro del estrechísimo marco al que, de hecho, había quedado reducida la autonomía.

##### 5. Del 16 de febrero al 18 de julio de 1936. Tercera fase del traspaso de servicios

Tras el triunfo del Frente Popular en las elecciones de febrero de 1936, Companys es reelegido presidente de la Generalidad por aclamación del restablecido Parlamento de Cataluña. El 1 de marzo queda reconstituido el Consejo ejecutivo. El día 6, el Tribunal de Garantías Constitucionales declara la inconstitucionalidad de la ley de 2 de enero de 1935, que estableció el régimen transitorio.

Disuelta la Comisión mixta creada en diciembre de 1935, se restablece la anterior a los sucesos de octubre. En el período subsiguiente, la concordia entre los Gobiernos de la República y de la Generalidad permitirá desarrollar las tareas de traspaso en un clima de colaboración hasta entonces desconocido.

El primer paso hacia la normalidad lo da el Gobierno de la República, al decretar la inmediata restitución a la Generalidad del servicio de recaudación de contribuciones.

Por decreto de 30 de abril se eleva a definitiva la valoración de la contribución territorial, dejando sin efecto el decreto de marzo de 1934, en cuanto le atribuía carácter provisional y difería el traspaso efectivo.

A la vista de las amargas experiencias anteriores, no es de extrañar que la Generalidad se apresurase a adoptar las medidas necesarias para materializar el traspaso. Pese a todo, no dejaron de producirse dificultades, aunque esta vez a nivel inferior y debidas, al parecer, a entorpecimientos burocráticos. Todavía fue necesario que el 10 de julio dictase el Ministerio de Hacienda una orden por la que se insistía en que se transmitiesen inmediatamente los documentos cobratorios y se ingresase en la Ha-

cienda de la Generalidad el importe de la recaudación correspondiente a períodos posteriores a 1 de abril de 1934.

Por decreto de 19 de junio se acuerda la reincorporación a la Hacienda de Cataluña, a partir de 1 de julio, del impuesto de derechos reales. Tampoco esta vez se hacen esperar, por parte de la Generalidad, las medidas de puesta en vigor del traspaso, regulándose en breves días la organización y funcionamiento de las oficinas gestoras, a cargo de los abogados de la Generalidad y de los registradores de la propiedad.

Un acuerdo de la Comisión mixta, de 19 de junio, aprobado por decreto de 26 de junio, establecía la situación de los traspasos, a falta tan sólo de determinar el porcentaje de las participaciones.

El presupuesto para el segundo semestre de 1936, que ascendía a 71.700.000 pesetas, recogía ya la contribución territorial, cuyo rendimiento se presupuestaba con un aumento de 2.000.000 de pesetas semestrales. El consejero Esteve basaba sus esperanzas en un proyectado perfeccionamiento de la gestión del impuesto, en relación con la Administración estatal, cuya labor en este aspecto criticó al presentar el presupuesto ante el Parlamento. Las posteriores circunstancias bélicas impedirían comprobar si las expectativas del consejero eran fundadas.

No se incluía, en cambio, en el presupuesto el impuesto de derechos reales, por estar pendiente de revisión la valoración de los servicios de orden público, que constituían su contrapartida. La incorporación de uno y otro concepto tuvo lugar, ya iniciada la guerra, por un decreto de 19 de agosto de 1938. Con ello, el presupuesto anual de la Generalidad, en circunstancias normales, hubiera sido del orden de los 182.000.000 de pesetas.

## 6. La hacienda de guerra

### 6.1 POLÍTICA, ECONOMÍA Y HACIENDA DURANTE LOS PRIMEROS MESES DE LA GUERRA

Iniciada la guerra, Cataluña vive, cuando menos hasta el 26 de septiembre de 1936, una situación de poder atomizado. El Gobierno de la Generalidad, representante de la legalidad republi-

cana, ha quedado, en muchos aspectos, reducido al papel de mero ejecutor de las directrices del Comité de Milicias Antifascistas, creado el 21 de julio e integrado por representantes de las sindicales y de los partidos. Sus funciones, muy amplias, se extendían a la dirección de la guerra, organización de la retaguardia, abastecimientos, política económica y acción legislativa y judicial. El 11 de agosto se crea el Consejo de Economía, con la finalidad de intervenir en la normativa económica de la Generalidad. Bajo la presidencia del consejero de Economía, Josep Tarradellas, estaba constituido por catorce miembros, con una composición representativa análoga a la del Comité de Milicias. Por otra parte se produce, durante este primer período, una proliferación de juntas, comités y patrullas que, en unas ocasiones bajo la disciplina del Comité de Milicias o de las organizaciones obreras, y, en otras, de manera totalmente espontánea e incontrolada, imponen la fuerza de los hechos.

El 20 de septiembre se forma, bajo la presidencia de Tarradellas, un Gobierno de concentración, con amplia representación proletaria, lo que significa una tendencia a la unificación entre poder formal y poder real de la Generalidad. El 1 de octubre quedaba disuelto el Comité de Milicias.

En el aspecto de sus relaciones con el Gobierno de la República, Cataluña vive, hasta mayo de 1937, una situación de autonomía prácticamente total, que González Casanova ha denominado «la autonomía de guerra». Un decreto de la Presidencia de la Generalidad de 28 de agosto de 1936 dispuso que solamente tendrían fuerza de obligar en el territorio de Cataluña las disposiciones que se publicasen en el *Diari Oficial*. El 2 de octubre se ordenó el traspaso general de todos los servicios públicos, «aun supliendo en lo que sea preciso la acción del Estado en las presentes circunstancias». En el campo de las relaciones comerciales internacionales se instituyó la Junta de Comercio Exterior de Cataluña. Por decreto de 21 de noviembre se creó el Ejército de Cataluña.

Hasta 20 de julio de 1936, la Hacienda de la Generalidad había seguido una línea de estricta neutralidad, aplicada a dotar, con sus escasos medios, los servicios cedidos por el Estado. A partir de esta fecha, los problemas derivados de la guerra y de la revo-

lución imponen una política crecientemente intervencionista, forzada por la asunción de funciones estatales, especialmente en el campo de la defensa, y por los imperiosos problemas de una economía al borde del colapso.

Rasgos fundamentales del cuadro económico dentro del cual se desenvuelve esta política son los siguientes:

a) Descenso vertical del nivel general de producción, a causa de la guerra.

b) Crecimiento del sector público, como consecuencia, sobre todo, del establecimiento de las industrias de guerra, bajo el control de la Generalidad. A mediados de 1937, de la Comisión de Industrias de Guerra dependían quinientas fábricas, con más de 50.000 trabajadores.

c) Transformación de las relaciones de producción, a través de la colectivización de la mayoría de las empresas privadas, tanto en el sector agrícola como en el industrial. Desde los primeros días de la revolución, los trabajadores libertarios habían emprendido un espontáneo movimiento de colectivización autogestionaria de las empresas. El decreto de Colectivizaciones de 24 de octubre de 1936 representó la consagración legal de esta situación de hecho. En virtud del mismo se colectivizarían obligatoriamente todas las empresas que ocupasen más de cien asalariados. También podrían ser colectivizadas las empresas de menos de cien obreros, por acuerdo entre los trabajadores y el propietario; y las de más de cincuenta y menos de cien por acuerdo de las tres cuartas partes de los trabajadores.

Como antes dije, el Gobierno de la Generalidad actuó, durante los dos primeros meses, poco menos que al dictado del Comité de Milicias en la mayoría de los aspectos. Una de las pocas excepciones fue, sin embargo, precisamente el terreno de la competencia del Departamento de Finanzas. Desde los primeros días, las disposiciones emanadas del Departamento responden a una línea coherente y revelan el firme propósito de mantener las riendas de la situación, aun dentro del pragmatismo que supone aceptar, como marco de actuación, una economía revolucionaria que iba más lejos de lo que, sin duda, hubieran deseado los partidos de

izquierda burguesa que, hasta el 26 de septiembre, predominaban aún en el Gobierno de la Generalidad.

El número y diversidad de las medidas emanadas del Departamento de Finanzas en este período me impiden aun simplemente enunciarlas en este lugar. Baste decir que la preocupación primordial del Departamento fue la de asegurar el control del Gobierno de la Generalidad sobre la vida económica, evitar la evasión de capitales y canalizar los recursos financieros disponibles hacia las necesidades más imperiosas del momento. Con estos fines, se implantaron diversas medidas de intervención de la banca privada, bolsa e instituciones de ahorro, al tiempo que se creaban la Oficina de Pago de Salarios—que, por su generoso funcionamiento, tendió a convertirse en un encubierto subsidio de paro—y la Caja Oficial de Descuentos y Pignoraciones, que descontaba letras y efectos comerciales con la garantía de facturas y resguardos de depósito.

Mención especial merecen las medidas de intervención por la Generalidad de las sucursales del Banco de España y de las Delegaciones de Hacienda del Estado. En diversas ocasiones, a partir de los primeros días de la guerra, el Gobierno de la Generalidad se había dirigido al de la República, exponiéndole la grave situación económica por la que atravesaba, al haberse visto obligado a asumir una gran cantidad de gastos urgentes, en su mayor parte de competencia estatal, al tiempo que sus recursos tributarios disminuían espectacularmente. Transcurrían los días, sin que se recibiese respuesta, cuando el Gobierno de la Generalidad pudo interceptar un telegrama, de fecha 22 de agosto, por el que la Dirección General del Tesoro ordenaba al delegado de Hacienda en Barcelona el inmediato traspaso al Banco de España, para su ingreso en la Tesorería Central, de los fondos metálicos existentes en la Delegación. Ante la petición de explicaciones por parte del Gobierno de Barcelona, la Dirección General del Tesoro, en 26 de agosto, insistió en la orden de centralización.

Al día siguiente, 27 de agosto, el Gobierno de la Generalidad resuelve acudir a la política de hechos consumados. Por sendos decretos de dicha fecha:

a) El Departamento de Finanzas asume el control directo de las sucursales del Banco de España en Cataluña.

b) Se designa comisario delegado en la sucursal de Barcelona al interventor general de la Generalidad; y

c) Se incorporan al Departamento de Finanzas de la Generalidad, del que pasan a depender directamente, las Delegaciones de Hacienda del Estado.

Es claro que las unilaterales medidas de la Generalidad produjeron un enfriamiento de las ya antes poco cordiales relaciones entre los Gobiernos de Madrid y Barcelona. Tras complejas negociaciones se llegó, si no a un completo acuerdo, sí a un *statu quo* que, en cierta medida, venía a consagrar los hechos consumados. Subsistió, como punto fundamental de discrepancia, el del concepto en que la Generalidad disponía de los fondos estatales. Mientras que el Gobierno de la República entendía que se trataba de préstamos otorgados a la Generalidad, ésta consideraba que operaba en virtud de una *negociorum gestio*, por cuanto las obligaciones que atendía por imperio de las circunstancias eran propias del Estado.

## 6.2 EL DECRETO DE FACULTADES EXCEPCIONALES Y EL PLAN TARRADELLAS

Cuatro meses después de iniciada la contienda, se imponía la necesidad de proceder a una sistematización y reordenación de las medidas provisionales adoptadas en los primeros momentos. Era preciso, por otra parte, poner en funcionamiento nuevos recursos fiscales que supliesen los mermados ingresos ordinarios de la Generalidad. El 20 de noviembre se dicta un decreto por el que se otorga al consejero de Finanzas—Josep Tarradellas, que al propio tiempo era primer consejero—amplias facultades normativas en materia fiscal y financiera.

Fruto de los trabajos desarrollados a partir de este momento fue una serie de 58 decretos y órdenes—los decretos de S'Agaró o plan Tarradellas—publicados el 18 de enero de 1937 en número extraordinario del *Diari Oficial de la Generalitat*.

En ellos se regulan las haciendas municipales (decretos números 1 a 9); se dan normas para regularizar y fiscalizar las incautaciones y apropiaciones (núms. 10 a 15); se reorganiza el cuadro institucional en materia de banca, bolsa y ahorro, al tiempo que

se dictan nuevas medidas de política monetaria (núms. 17 a 31); se reorganiza igualmente el régimen de seguros (núms. 32 a 34); se regula la ordenación de gastos y pagos (núm. 35), así como la Tesorería de la Generalidad (núm. 36); se designa una ponencia para el estudio del problema del comercio exterior (núm. 37); se crean nuevos impuestos y se reordenan los anteriormente existentes (núms. 38 a 47); se dan normas para la ordenación de la propiedad urbana (núms. 48 y 49); se procede a una amplia reestructuración del Departamento de Finanzas (núms. 50 a 53); se establece el régimen de oficinas y remuneración de funcionarios (núm. 54), y, finalmente, se reorganiza el servicio de radiodifusión, que pasa a depender de la Presidencia (números 55 a 58).

Como «legislación al mismo tiempo chapucera y juiciosa» ha calificado Pi i Sunyer este vasto y heterogéneo conjunto que, aun con desigual fortuna en su aplicación práctica, representa un impresionante esfuerzo de racionalización y encauzamiento normativo frente a las casi caóticas circunstancias imperantes.

Por lo que se refiere a las medidas tributarias, hay que distinguir:

a) Reordenación de tributos preexistentes.

a') Especial interés tiene, por lo que representa de visión de futuro, la proyectada reforma de la contribución territorial rústica. Junto al método de amillaramiento, entonces vigente, se propugnaba la introducción —a opción de los Ayuntamientos— del sistema catastral y de un tercer sistema, el de unidades de producción, que tendía a configurar la anquilosada contribución como un impuesto de explotación. Los resultados, sin embargo, fueron prácticamente nulos. La situación de los Ayuntamientos, con un personal mermado por las movilizaciones y, sin duda, bajo inquietudes más perentorias que las innovaciones de técnica tributaria, no era la más adecuada para la reforma efectiva de la contribución.

b') En cuanto al sello de la Generalidad, se estableció una nueva tarifa, reforzando las cuotas. El éxito fue espectacular, multiplicándose en pocos meses la recaudación por diez. A este resultado contribuyeron, aparte de la elevación de las tarifas,

el aumento de funciones de la Generalidad y la creciente burocratización de la vida económica.

b) Impuestos de nueva creación.

a') El más importante fue el impuesto sobre la cifra de negocios, que gravaba todas las operaciones realizadas o servicios prestados dentro de Cataluña, eximiéndose, entre otras, las operaciones sobre artículos de primera necesidad.

La base estaba constituida por el importe de las ventas, o, en su caso, el de los corretajes, comisiones, intereses, etc.

El tipo podía ser diversificado hasta el máximo del 2,5 por 100. De hecho, se aplicó el 2 por 100 como tipo general y único.

El impuesto recaía sobre la persona a quien correspondiese percibir el precio o utilidad equivalente, prohibiéndose expresamente la repercusión.

La determinación de la base imponible se efectuaría, por regla general, en régimen de estimación directa. Excepcionalmente, se preveía la posibilidad de establecer conciertos individuales o con los Ayuntamientos de menos de 5.000 habitantes.

La recaudación del impuesto se elevó desde 5 millones de pesetas en abril de 1937 a 11 millones en febrero de 1938.

b') La tasa sobre asignaciones de funcionarios, sin duda la figura más desafortunada de la reforma, fue suprimida antes de transcurrir un año de su vigencia.

c') El impuesto sobre espectáculos gravaba éstos, según una escala que oscilaba entre el 5 y el 15 por 100 del importe de las entradas.

d') Se creó, por último, un impuesto sobre la radiodifusión, desdoblado en tasa sobre la tenencia y uso de aparatos de radio; impuesto sobre la venta de aparatos y material de radio, y tasa de publicidad radiada.

La complejidad adquirida por el elenco impositivo de la Generalidad tras la reforma y, especialmente, la creación del impuesto sobre la cifra de negocios hacían impostergable la necesidad de establecer un servicio de inspección tributaria. Por orden de 12 de mayo de 1937 se convocó concurso-oposición para la provisión de 20 plazas de inspectores de tributos. Desarrolladas las pruebas



con toda celeridad, el 14 de julio quedaba resuelto el concurso. Por orden de 10 de noviembre de 1937 se aprobaron las bases y reglamento de la inspección de los tributos. La curiosidad profesional con que me aproximé a este texto quedó frustrada. Se trata de un calco, casi literal, del real decreto de 30 de marzo de 1926 y real orden de 13 de julio de 1926, uno y otra dictados siendo Calvo Sotelo ministro de Hacienda.

### 6.3 MAYO DE 1937. EL PRINCIPIO DEL FIN. LA HACIENDA DE GUERRA EN CIFRAS

El 3 de mayo de 1937 estalla violentamente la sorda pugna hasta entonces mantenida entre anarcosindicalistas y comunistas. Durante los cuatro días siguientes Barcelona vive un sangriento embrión de guerra civil interna, saldado con centenares de muertos. Ante la gravedad de los desórdenes, el Gobierno de Valencia se ve obligado a intervenir.

Secuela de los sucesos de mayo fue el declinar de la influencia de la CNT-FAI, tanto en el Gobierno de la Generalidad como en la dirección de la economía. Una segunda consecuencia fue la debilitación del Gobierno de Cataluña frente al de la República, lo que se traduciría no sólo en la pérdida de las funciones que el primero se había autoatribuido al principio de la guerra, sino de muchas de las funciones estatutarias, comenzando, en el mismo mes de mayo, por el servicio de orden público. En este mismo mes, el comercio exterior de Cataluña queda nuevamente bajo la dirección del Ministerio de Comercio de la República.

Con el traslado, a fines de octubre, del Gobierno de la República a Barcelona se acentúa la tendencia a la reabsorción de funciones por parte del poder estatal. Las fricciones y celos fueron continuos y apenas velados por la necesidad de mantener las apariencias.

En mayo de 1938 cesa la intervención de la Generalidad en las sucursales del Banco de España y Delegaciones de Hacienda. El 17 de junio siguiente se publica en el *Diario Oficial* un decreto de la Presidencia de la Generalidad, en virtud del cual queda derogado el de 28 de agosto de 1936, sobre vigencia de las disposiciones de la República en el territorio de Cataluña.

En el mes de junio de 1937 se había acordado constituir una Comisión mixta encargada de liquidar las complejas relaciones financieras entre ambos Gobiernos.

Ya me he referido a la fundamental discrepancia sobre el carácter de los anticipos del Banco de España y Delegación de Hacienda. A esta radical divergencia de principio había que unir la dificultad de calificación de determinadas partidas de gastos y las cuestiones derivadas del suministro de material de guerra por industrias catalanas y, posteriormente, de la incautación de estas industrias por el Estado.

A fines de 1938, cuando el final de la guerra se veía venir aceleradamente, la Comisión seguía discutiendo.

Aun cuando se trate de materia ajena a la competencia específica del Departamento de Finanzas, no debe dejar de mencionarse la creación, en noviembre de 1937, de la Caja de Crédito Industrial y Comercial, que respondía a una idea surgida al tiempo de dictarse el decreto de colectivizaciones, pero que no llegó a plasmarse en éste, a causa de discrepancias en el seno del Gobierno.

Sus funciones eran las de concentrar las utilidades obtenidas por las empresas colectivizadas e invertir sus beneficios y, por otra parte, prestar servicios crediticios y de banca a las referidas empresas. La entidad se financiaría con una inicial subvención de 25 millones de pesetas de la Generalidad y, posteriormente, con el 50 por 100 de los beneficios de las empresas, que éstas deberían aportar obligatoriamente. Se trataba, pues, de un verdadero impuesto parafiscal.

En mi obra, ya citada, he estimado el gasto total de la Generalidad durante el período de la guerra en la cuantía de 1.750 a 1.850 millones de pesetas, de los que aproximadamente 450 millones respondían a gastos presupuestarios y el resto a gastos extraordinarios. De los 1.300 a 1.400 millones que pueden considerarse como gastos extraordinarios más de 900 millones correspondieron a gastos motivados directamente por la guerra.

En cuanto a los ingresos, las fuentes tributarias fundamentales de la Generalidad —contribución territorial, derechos reales y cédulas personales— sufrieron una caída vertical en los primeros

meses de la guerra. A partir de 1937, aquellos ingresos se recobraron parcialmente, aunque sin llegar a alcanzar su nivel normal; por otra parte, el impuesto sobre la cifra de negocios y el sello de la Generalidad, que en febrero de 1938 habían alcanzado recaudaciones mensuales de 11 y 1 millones, respectivamente, permitían suplir con creces el descenso de los restantes tributos.

Con todo, la fuente principal de financiación hubieron de ser los anticipos obtenidos del Estado a través del Banco de España y Delegaciones de Hacienda, que, hasta 30 de abril de 1937, se elevaron a 760 millones de pesetas. En los meses siguientes, y en medio de prolijas negociaciones, el Estado siguió otorgando anticipos, a resultas de la liquidación final a practicar.

El 26 de enero de 1939 las tropas del general Franco entraron en Barcelona.

## II. ALGUNAS REFLEXIONES AL HILO DE LA HISTORIA

### A) Racionalismo e historicismo en el planteamiento financiero de las autonomías

La lectura atenta de los textos jurídicos en que, a partir de 1868, vinieron concretándose las aspiraciones catalanas, nos brinda, de entrada, una importante observación. Con la sola excepción del mensaje a la reina regente de 1898, en el que se solicita el concierto económico, las fórmulas financieras propuestas están invariablemente inspiradas por la idea de equidad distributiva, nunca por la pretensión de recobrar derechos históricos más o menos fundados.

Las fórmulas serán muy variadas, como corresponde a la diversidad de los planteamientos políticos. Pero el denominador común es la búsqueda, por encima de cualquier reminiscencia histórica, de la equivalencia entre servicios asumidos y dotación económica para cada una de las esferas del poder. Así, en los proyectos federales, la hacienda de la Federación se dotaría con contribuciones de los Estados, proporcionales a la riqueza de cada uno de ellos. En textos descentralizadores, como las bases de la Mancomunidad de 1911, los servicios que el Estado delegase

en aquélla serían atendidos mediante la transferencia de un porcentaje de los ingresos tributarios del primero en Cataluña. El porcentaje se calcularía por la relación que guardase el coste de los mismos servicios con los ingresos tributarios en las provincias de régimen común. Este sistema sería transitorio en tanto no se llegase a la cesión de alguna o algunas contribuciones. En textos autonomistas, como las Bases para la Autonomía de 1918, se propugna el principio de separación de haciendas, reservándose la región autónoma la imposición directa, si bien se preveía un sistema de compensaciones para el supuesto de que los ingresos estatales resultasen insuficientes.

No obsta a la anterior observación el hecho de que en algún caso, como en el Estatuto de Nuria, las pretensiones económicas iniciales pudieran ser excesivas. Como confió, con expeditiva ingenuidad, Coromines a su diario íntimo, «hemos de hacer la cuenta de otra manera». De una manera u otra, el catalán, en definitiva, siempre ha estado dispuesto a «hacer la cuenta», antes que a desempolvar rancios pergaminos o a invocar antiguos privilegios.

La ausencia de planteamientos foralistas puede parecer sorprendente, tratándose de un país en que el tradicionalismo tuvo considerable arraigo hasta tiempos relativamente recientes. Pero, sin duda, esta tendencia queda ampliamente contrapesada por la influencia, a partir de la segunda mitad del siglo XIX, del pensamiento federal y por la propia estructura social de la Cataluña contemporánea, vertebrada sobre una sólida burguesía mercantil.

En cualquier caso, el talante con que Cataluña afronta los aspectos financieros de la autonomía contrasta con la actitud del país vasco-navarro frente al mismo tema. Aun corriendo el riesgo de simplificación excesiva que comporta toda etiqueta verbal, cabría hablar de un planteamiento racionalista en el primer caso y de un planteamiento historicista en el segundo.

No quisiera que esta segunda expresión apareciese cargada apriorísticamente de matiz peyorativo. Es indudable que la historia, la tradición o los antiguos fueros pueden aportar elementos perfectamente válidos y respetables a la hora de determinar el alcance de las facultades autonómicas o a la de configurar la estructura y funciones de los órganos de gobierno de cada comu-

nidad. Pero si hay un terreno en el que los argumentos históricos pierden toda validez es precisamente el financiero. En el momento actual resultan más que discutibles los derechos presuntamente adquiridos en épocas en que la estructura, peso y función de los tributos, e incluso la concepción de la actividad financiera, eran radicalmente diversos de los presentes.

Por otra parte, la opinión pública española está cada vez más informada y sensibilizada sobre el tema. Aferrarse a planteamientos que dejaran al margen la equidad distributiva sería poner en peligro el propio proceso autonómico. Desde este punto de vista, considero absolutamente plausible el artículo 138-2 de la Constitución cuando preceptúa que «las diferencias entre los Estatutos de las distintas Comunidades autónomas no podrán implicar, en ningún caso, privilegios económicos o sociales».

#### **B) La lección del traspaso de servicios. Necesidad de la máxima concreción en la regulación financiera de los futuros Estatutos**

Sin duda alguna, la más clara lección que la historia de la Hacienda de la Generalidad nos ofrece es la necesidad de que las futuras regulaciones estatutarias de las haciendas autonómicas sean lo más precisas que resulte factible, y de que los márgenes de discrecionalidad o negociación de comisiones mixtas u organismos análogos queden reducidos al mínimo posible.

En el lamentable proceso del traspaso de servicios hubo roces, dificultades y entorpecimientos a todos los niveles. Desde ministros que manipulaban arbitrariamente los acuerdos de la Comisión hasta funcionarios que diferían durante meses la entrega de la documentación necesaria para hacer efectivo el traspaso de la contribución territorial; pasando por vocales de la Comisión mixta que postergaban una y otra vez las reuniones, alegando las obligaciones propias de sus cargos, como si la ejecución de las previsiones constitucionales y estatutarias fuese faena baladí y para ratos perdidos.

Cuando se trata de las causas inmediatas de la rebelión del 6 de octubre de 1934, los libros de historia suelen poner en primer

plano acaecimientos más espectaculares, como los incidentes del Palacio de Justicia o el conflicto de la Ley de Contratos de Cultivo. Pero tal vez no se haya destacado suficientemente el papel que pudo jugar el sentimiento de frustración de la opinión catalana, ante la lentitud en el traspaso de servicios, en la creación de un clima psicológicamente propicio a la ruptura. Siguiendo el proceso a través de la prensa barcelonesa de la época, es fácil percibir cómo la ilusionada esperanza inicial da paso al recelo, éste a la irritada impaciencia y ésta, finalmente, a la exasperación. La lección, precisamente en nuestros días, no es para echada en saco roto.

Error indudable fue el de asentar todo el sistema sobre el funcionamiento de un organismo teóricamente técnico, pero que, en la práctica, no pudo eludir las presiones políticas. Entre las virtudes propias del español, no es la más destacada la de ser un buen negociador. Nunca veremos dos intereses diversos como angularmente convergentes y, por lo tanto, conciliables en una resultante común, sino como frontalmente contrapuestos y destinados a chocar a modo de arietes. El español es, antes que ninguna otra cosa, un hombre que tiene la razón, y que tiene la razón, precisamente, contra otros. No interesa tanto el buen fin de una gestión como hacer triunfar nuestra singular personalidad frente a la ajena. Entre gentes de tan erizada y pugnaz psicología una comisión mixta es un artefacto potencialmente explosivo.

Máxime cuando, como ocurría en este caso, las normas por las que había de regirse su tarea eran de una imprecisión total. La famosa regla 2.<sup>a</sup> del artículo 16 del Estatuto constituía, por sí sola, un semillero de conflictos.

Ahora bien, si las reglas del juego no eran lo suficientemente precisas fue —y con ello, tal vez, tocamos el fondo del problema— porque no podían precisarse más en aquel momento. Leyendo los informes A y B de la Comisión de técnicos, se observa cómo ambas partes luchaban con la insuficiencia de la información disponible. Problemas como el de la imputación regional del gasto público aparecían como poco menos que insolubles. Así, en el informe A de la representación estatal leemos lo siguiente:

«Los riesgos de error que lleva aparejado el procedimiento de establecer una ecuación perfecta entre el coste de los servicios que ha de tener a su cargo la Generalidad de Cataluña y el de los pagos hechos en aquella región son todavía aumentados por la acción de otros factores, entre los cuales es preciso enumerar, como principales, los relativos a la centralización de la contabilidad de gastos públicos, que contrasta con la descentralización de la contabilidad de tesorería; a la facultad otorgada por el Reglamento del Servicio de Tesorería con el Banco de España para domiciliar los gastos en lugar diferente de aquel en que el servicio se presta, y a la existencia de cajas especiales y de "cuentas de orden", que lleva aparejadas la aplicación definitiva o provisional de ciertos gastos, hecha con independencia de los resultados que acusa la liquidación del Presupuesto.»

He aquí, pues, el desafío urgente con el que, en este momento, se enfrentan el Ministerio de Hacienda y los organismos autonómicos. El de acopiar y organizar la información estadística disponible sobre el gasto y el ingreso públicos y su imputación territorial, de manera que, cuando el momento llegue, existan los elementos de juicio necesarios para que los sistemas de financiación que se establezcan cristalicen en normas concretas y precisas. Por supuesto que no es ésta la panacea universal que eliminará radicalmente problemas y fricciones. Pero sí servirá, cuando menos, para evitar que se politicen cuestiones que debieran ser estrictamente técnicas.

### **C) Sobre la distribución territorial del ingreso y del gasto público**

En la primera parte de esta ponencia he aludido al tosco planteamiento de Coromines, cuando pretendía probar la presunta succión de recursos económicos catalanes por parte de la hacienda estatal, mediante la simple comparación, sin ulteriores matizaciones, entre recaudación tributaria y gasto público directamente aplicado en Cataluña. La evocación de este remoto sofisma no tendría mayor interés, si no fuese porque, en tiempos recientes,

ha sido repetidas veces resucitado, como ornato de la oratoria electoral.

Conste que juzgo altamente verosímil que el saldo neto de la actividad financiera estatal sea desfavorable a Cataluña. Lo que ocurre es que no es posible cuantificar este saldo sin un previo y complejo estudio que, salvo defecto de información por mi parte, está todavía por hacer.

Me he referido antes también, aunque sucintamente, al trabajo de Jaume Alzina y a la conclusiones a que llegó, referidas al año 1930. Es posible que una crítica detenida llevase a moderar, en algún punto, estas conclusiones, fruto, al fin y al cabo, de un trabajo de finalidad polémica. Pero no interesa aquí entrar en dicha crítica, sino apuntar los criterios sobre los que, en nuestros días, cabría replantear un trabajo de este tipo.

Por lo que se refiere a los ingresos, Alzina midió la presión tributaria relativa soportada por Cataluña, por comparación entre la recaudación en ámbito regional y en ámbito estatal de los principales conceptos tributarios—territorial, industrial, derechos reales, minas, timbre, utilidades, alumbrado, patente de automóviles y renta del tabaco—, con exclusión de la renta de aduanas, impuestos especiales e impuesto de transporte. No es preciso razonar los obvios motivos de la exclusión de estos últimos. El resultado a que se llega por esta vía es seguramente bastante aceptable, ya que todos los conceptos utilizados como término de comparación—salvo, en parte, utilidades—eran de muy directa imputación territorial.

En nuestros días, la cuestión se complica considerablemente. En cuanto a la renta de aduanas, el método de Alzina se basa en la presunción de que la incidencia territorial de este tributo fuese proporcional al peso de los impuestos interiores. Pero, aparte de que esta presunción pudiera ser discutible aun entonces, la desgravación fiscal a la exportación introduce un elemento de distorsión, ya que, en la medida en que opera como prima a la exportación, constituiría un minuendo a detraer de la carga tributaria real.

En cuanto a los impuestos indirectos interiores, la carga tributaria soportada en un territorio determinado difiere, sin duda, sensiblemente de la recaudación en dicho territorio, debido al



juego de la repercusión del impuesto sobre el tráfico de empresas y, muy especialmente, del impuesto sobre el lujo en origen. En la medida en que una región sea —como es el caso de Cataluña— adquirente de productos de primera necesidad y de materias primas y vendedora de productos manufacturados tenderá a desplazar hacia otras regiones parte de la carga tributaria nominalmente soportada. Será «exportadora» de carga tributaria.

Por lo que se refiere a los impuestos directos, hay que considerar hoy el factor —sin duda, mucho menos relevante en la época de Alzina— de la concentración de beneficios y retenciones de impuestos a cuenta en las sedes sociales de grandes empresas operantes en todo el territorio nacional. Parece verosímil que en este punto el signo neto del desplazamiento sea inverso. Cataluña sería «importadora» de carga tributaria por impuestos directos.

En cuanto al gasto público, Alzina estimó para 1930 que el aplicado en Cataluña representaba el 5,5 por 100 del total de gastos territorialmente imputables. En nuestros días, es perceptible en la opinión pública catalana la sensación de sufrir un trato desfavorable, en este aspecto, en relación con el conjunto español. Ignoro hasta qué punto esta sensación responde a una realidad objetiva u obedece, en parte al menos, a un espejismo motivado, porque la comparación con otra zona territorial especialmente favorecida sea más visible. En todo caso, no es con sensaciones psicológicas, sino con cifras con las que habrá de operarse en el futuro. Es, por ello, urgente que se concluyan los estudios, al parecer ya iniciados en este campo, y que se dé a sus resultados la más amplia publicidad.

Tal vez no sea del todo impertinente evocar aquí otra voz lejana: la de Manuel Azaña, quien, en su discurso parlamentario de 27 de mayo de 1932, proponía que la división entre gastos estatutarios y gastos no estatutarios se reflejase en el presupuesto del Estado, de tal modo que en todo momento pudiera conocerse el gasto que en los territorios de régimen común ocasionaban los servicios que se cedían a Cataluña. Dado que ni el alcance ni el ritmo de implantación de las autonomías habrá de ser uniforme en el futuro, la propuesta de Azaña recobra especial actualidad.

En todo caso, y cualesquiera que sean los resultados a que puedan llevar los estudios sobre la distribución territorial del ingreso y del gasto público, hay que decir que la equivalencia aritmética entre uno y otro no puede ser nunca el criterio de equidad o de equilibrio en la distribución interterritorial. Es evidente que la actividad financiera no puede plantearse, ni a escala individual ni a escala territorial, en términos de toma y daca, a menos que se negasen los principios de progresividad tributaria y de solidaridad entre las diversas comunidades del Estado, ambos consagrados en el proyecto constitucional.

#### D) Posibles causas de la desigualdad tributaria interregional

Fijémonos nuevamente en las cifras de Alzina sobre recaudación tributaria en Cataluña y en España. Según las mismas, la carga fiscal soportada por Cataluña en 1930 era del 18,8 por 100 del total español, para una población del 11 por 100. Ello significa que el coeficiente que expresaría la carga tributaria per cápita en Cataluña sería del 170,9 por 100 en relación con el promedio de España, incluida la propia Cataluña, y del 187,4 por 100 en relación con España, excepto Cataluña.

Cotejemos ahora este índice, a falta de otros instrumentos más afinados, con los indicadores de riqueza estudiados por Larraz en su obra ya citada. Estos eran los siguientes—expresando para cada índice la relación Cataluña-provincias de régimen común—: 176 por 100, para transmisión de capitales inmobiliarios; 125,4 y 131,5 por 100—provincias y capitales, respectivamente—, para consumo de carne; 156 por 100, para consumo de tabaco; 200 por 100, para automóviles de turismo por habitante. Como puede verse, sólo este último, por lo demás no muy significativo en aquel momento, supera el coeficiente del 187,4 por 100 antes obtenido. Aun renunciando a cualquier intento, que por fuerza sería arbitrario, de ponderar los índices considerados, la evidente conclusión sería que la presión tributaria en Cataluña era apreciablemente superior a la del resto de España, no ya sólo en relación a la población, sino en relación a la riqueza.

Tres son las posibles causas de la desigual distribución territorial de la carga fiscal:

a) Que la estructura del sistema tributario sea en sí desfavorable a determinadas regiones.

En mi obra citada descarto, tal vez precipitadamente, el influjo de esta causa, en cuanto al caso de Cataluña en 1930. Digo que precipitadamente porque en el cuadro tributario entonces vigente predominaban los impuestos de producto. Y mientras la contribución territorial rústica sufría una acusada petrificación de las bases imponibles, los conceptos recayentes sobre las rentas mobiliarias y empresariales tenían una mayor flexibilidad. Puede afirmarse, pues, que las regiones agrarias gozaban de una ventaja comparativa, desde el punto de vista fiscal, en relación con las industrializadas.

El peso de esta causa de desigualdad es, sin duda, descendente en el momento actual, siendo, por otra parte, de esperar que la reforma en curso tenderá a minimizarla.

b) La mayor o menor eficacia en la gestión tributaria.

No parece fácil, a primera vista, que en este terreno se produzcan desigualdades interterritoriales apreciables, habida cuenta del alto grado de centralización de la Administración tributaria española. Sin embargo, la influencia de este factor no es totalmente desechable, si se considera que el rendimiento y eficacia de los funcionarios no es uniforme a lo largo de toda su carrera, sino que, en términos generales, guarda alguna relación con la edad y que, por otra parte, la distribución territorial por edades no es totalmente azarosa. Con todo, no considero verosímil que el peso de esta causa—en cualquier caso, inmensurable—sea digno de especial consideración.

c) El grado de conciencia fiscal.

Aun cuando en el libro de Alzina no llega ni aun a plantearse esta posibilidad, considero muy probable que el distinto nivel de conciencia fiscal fuese en los años treinta y sea aún en la actualidad la más importante causa de desigualdad en el reparto de la carga tributaria. La muy diversa idiosincrasia de los pueblos de España ha de traducirse, forzosamente, en actitudes y comportamientos diversos frente al Fisco. Y no consi-

dero arriesgado aventurar la afirmación de que Cataluña ocupa uno de los primeros, si no el primer puesto, en cuanto a su nivel de ética fiscal en relación con otras regiones españolas.

Por lo demás, he aquí un terreno en que algo tan impalpable como es la conciencia puede, de algún modo, medirse. La relación entre el producto real de los tributos y el potencial o teórico estimado a partir de fuentes estadísticas extratributarias daría índices que—en la medida en que sea cierta mi hipótesis de que el grado de eficacia administrativa no ocasiona desviaciones apreciables—expresarían el nivel de civismo tributario.

En todo caso—y sea o no correcta la interpretación que propongo—, la mera posibilidad de que existan desigualdades en el reparto territorial de la carga tributaria constituye un argumento fundamental para propugnar que en las fórmulas de financiación de las futuras autonomías tenga un reflejo directo y esencial el sacrificio fiscal de cada una de las comunidades. Postulado éste que no podrá satisfacerse por un sistema basado en las subvenciones, ni aun cuando fuesen acompañadas por la cesión de tributos marginales.

#### **E) Sobre la aptitud de las administraciones autónomas para la gestión tributaria**

El artículo 156-2 de la Constitución prevé la posibilidad de que las Comunidades autónomas actúen como delegados o colaboradores del Estado en las funciones de recaudación, gestión y liquidación de los tributos estatales. Ello plantea el tema de la aptitud de aquéllas para la gestión tributaria.

Sin duda, el nivel de esta aptitud no es uniforme a lo largo de todo el territorio español, sino variable con el grado de madurez cívica y capacidad administrativa de cada comunidad.

Por desgracia, la historia de la Generalidad de Cataluña—de tan breve como accidentado curso—apenas ofrece elementos de juicio para pronunciarse sobre el tema, ya que las cesiones de tributos estatales sólo alcanzaron plena efectividad coincidiendo con las anómalas circunstancias derivadas de la guerra,

lo que impide toda comparación homogénea con la precedente gestión estatal.

Al tiempo de producirse los sucesos de octubre de 1934 no había llegado a traspasarse la gestión de la contribución territorial, aunque sí su rendimiento. En la nueva etapa, iniciada con las elecciones de febrero de 1936, el traspaso fue ordenado por decreto de 30 de abril, pero a principios de julio todavía no se habían transmitido los documentos cobratorios por parte de las oficinas estatales. Precisamente en la contribución territorial cifraba el Departamento de Finanzas sus mejores esperanzas. Ya me he referido en la primera parte al discurso de presentación del presupuesto para el segundo semestre de 1936, en el que el consejero Esteve criticó la gestión estatal de este tributo, al tiempo que anunciaba medidas de perfeccionamiento. Parece verosímil que las medidas anunciadas por Esteve estuviesen dentro de la línea de la reforma posteriormente proyectada dentro del plan Tarradellas y que las circunstancias impidieron cristalizarse en resultados positivos.

En cuanto al impuesto de derechos reales, las vicisitudes son análogas. El decreto de traspaso no fue aprobado hasta el 22 de septiembre de 1934. Y aun cuando el Gobierno de la Generalidad procedió con extraordinaria celeridad a organizar las oficinas liquidadoras, éstas no tuvieron prácticamente ocasión de entrar en funcionamiento, ya que el 25 de octubre se ordenaba que la gestión del impuesto fuese reasumida por las oficinas liquidadoras del Estado. Cuando tuvo lugar el nuevo traspaso, tras el paréntesis del bienio 1934-1936, la guerra estaba a punto de iniciarse.

Un punto positivo, en cuanto a la valoración de la presunta capacidad gestora de la Administración autonómica, es la puesta en funcionamiento y rápido crecimiento recaudatorio, en plena guerra, del impuesto sobre la cifra de negocios; si bien este éxito vino, seguramente, facilitado por el control que la Generalidad ejercía sobre las principales empresas, a través de la Comisión de Industrias de Guerra, Servicio Técnico del Crédito y del Ahorro e intervenciones en las empresas colectivizadas.

Otro índice positivo, éste verdaderamente espectacular, de la capacidad de gestión tributaria, primero de las diputaciones ca-

talanas y posteriormente de la Generalidad, nos lo ofrece el impuesto de cédulas personales. En el año 1933, último ejercicio completo normal para la Administración autónoma, la cifra presupuestada en Cataluña por este concepto fue de 15 millones, frente a 34 millones en todo el resto de España. Recordemos que la relación de población era del 11 por 100.

Si pasamos del terreno específico de la gestión tributaria al genérico de la gestión pública, en su más amplio sentido, el sosegado curso de la historia de la Mancomunidad del período 1914-1924 ofrece, mejor que la espasmódica y entrecortada carrera de la Generalidad, un campo de observación. Durante aquel período, la incorporación a la Mancomunidad, a niveles directivos o en funciones de asesoramiento, de técnicos y especialistas procedentes del campo privado, insufló en la Administración descentralizada dosis de creatividad e imaginación que, en conjunción feliz con las virtudes, más modestas, propias de la burocracia tradicional, alumbraron una Administración pública de excepcional calidad.