

PAPELES DE TRABAJO

DESCENTRALIZACIÓN Y FEDERALISMO FISCAL ASIMÉTRICO

M^a Teresa Rodríguez Muñíz



CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL
DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS

CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ASTURIAS

PAPELES DE TRABAJO

Número 6

Este trabajo ha sido realizado para el Consejo Económico y Social del Principado de Asturias en el marco del Convenio de colaboración celebrado entre dicho Organismo y la Univesidad de Oviedo, a través del programa de doctorado *Economía y Sociología de la Globalización*.

Todos los derechos reservados. Prohibida la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier procedimiento (ya sea gráfico, electrónico, óptico, químico, mecánico, fotocopia, etc.) y el almacenamiento o transmisión de sus contenidos en soportes magnéticos, sonoros, visuales o de cualquier otro tipo sin permiso expreso del editor.

La responsabilidad de las opiniones expresadas en las publicaciones editadas por el CES incumbe exclusivamente a sus autores y su publicación no significa que el Consejo se identifique con las mismas.

Promueve y edita: Consejo Económico y Social del Principado de Asturias, 2009

Plaza de la Paz, 9 - 1º

33006 Oviedo (Asturias)

Teléfono: 98 527 07 15 · Fax: 98 523 78 13

E-mail: correo@cesasturias.es

Web: <http://www.cesasturias.es>

ISBN: 978-84-692-6780-6

Diseño y maquetación: **Consejo Económico y Social del Principado de Asturias**

PAPELES DE TRABAJO

DESCENTRALIZACIÓN Y FEDERALISMO FISCAL ASIMÉTRICO

M^a Teresa Rodríguez Muñíz

ÍNDICE

1.	INTRODUCCIÓN	6
2.	OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN	10
3.	ANTECEDENTES Y SITUACIÓN ACTUAL	12
	3.1 ANTECEDENTES HISTÓRICOS	13
	3.2 SITUACIÓN ACTUAL	15
4.	APLICACIÓN DE LA TEORÍA CLÁSICA SOBRE EL MODELO DESCENTRALIZADOR FORAL	18
	4.1 FUNCIÓN ASIGNATIVA	18
	4.2 FUNCIÓN DISTRIBUTIVA	19
	4.3 FUNCIÓN ESTABILIZADORA	23
	4.4 ANÁLISIS DE FLUJOS FINANCIEROS	25
5.	ANÁLISIS DESDE LA PERSPECTIVA DE LA SEGUNDA GENERACIÓN DE FEDERALISMO FISCAL	27
	5.1 DELIMITANDO LA ASIMETRÍA	27
	5.2 ENFOQUE CUALITATIVO	29
	5.2.1 CONDICIONES PREVIAS A LA ASIMETRÍA	29
	5.2.2 ESTABLECIMIENTO DE LA ASIMETRÍA	34
	5.3 ENFOQUE CUANTITATIVO	42
6.	CONCLUSIONES	46
	6.1 CONCLUSIONES GENERALES	46
	6.2 POSIBLES EXTENSIONES	49
7.	BIBLIOGRAFÍA.	50

ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro nº 1: Reparto impositivo: Teoría Clásica vs. Sistema Foral	22
Cuadro nº 2: Comparación entre flujos financieros ajustados a la Teoría del Federalismo y flujos financieros realmente pagados por la Hacienda Foral	26
Cuadro nº 3: Evolución de 1998 a 2009 del sentimiento nacionalista vasco	31
Cuadro nº 4: Sentimiento nacionalista del residente madrileño	31
Cuadro nº 5: Composición del Congreso de los Diputados	33
Cuadro nº 6: Cuadro comparativo condiciones previas en el marco descentralizador español	41
Cuadro nº 7: Cuadro comparativo mecanismos asimétricos en el marco descentralizador español	41
Cuadro nº 8: Ingresos per cápita para la Comunidad Autónoma del País Vasco más Diputaciones Forales	44
Cuadro nº 9: Ingresos ajustados per cápita de la Comunidad Autónoma del País Vasco más Diputaciones Forales	44
Cuadro nº 10: Ingresos liquidados per cápita de Comunidades Autónomas de régimen común más Diputaciones Provinciales	45
Cuadro nº 11: Diferencial y diferencial ajustado de ingresos per cápita entre Comunidad Autónoma del País Vasco y Comunidades Autónomas de régimen común.	45
Cuadro nº 12: Gráfico evolución diferenciales de ingresos entre la Comunidad Autónoma del País Vasco y las Comunidades Autónomas de régimen común	45

1. INTRODUCCIÓN

Como preámbulo de la investigación se podría decir que son abundantes los trabajos tanto teóricos como empíricos, que ponen de manifiesto las ventajas que en términos de bienestar, eficiencia y transparencia supone la descentralización del Sector Público. La descentralización, por tanto, consistiría en un reparto de poderes y facultades entre el gobierno central y los distintos gobiernos subnacionales.

Según la Teoría Clásica del Federalismo Fiscal, hay tres funciones esenciales a desarrollar por los gobiernos: asignación, distribución y estabilización. El consenso clásico nos dice que de estas tres funciones, la primera es susceptible de ser atribuida a gobiernos subcentrales, la segunda en escasa medida, mientras que la tercera debería ser de uso exclusivo del gobierno central.

Dentro de la función de asignación, tendría cabida la intervención descentralizada en la provisión de bienes públicos locales, puesto que estos entes jurisdiccionales son capaces interpretar en mejor medida las preferencias de los ciudadanos y de este modo maximizar el bienestar de sus habitantes.

Por tanto, la regla estándar del Federalismo Fiscal es que hay que descentralizar la provisión de bienes públicos locales. Es en este punto, donde tienen cabida los modelos clásicos de Tiebout (1956) con su "votación con los pies", y Buchanan (1965) con su "Teoría de los clubes", que consideran que la movilidad entre distritos o jurisdicciones tendería hacia el tamaño óptimo de las mismas alcanzando así una asignación cercana al óptimo de Pareto.

En cuanto a la función de distribución, la teoría clásica apoya en escasa medida la asunción de la misma por los gobiernos subcentrales. El principal motivo de este escaso impulso descentralizador se basa, sobre todo, en el miedo a los efectos migratorios. Partiendo de este supuesto, una autoridad subcentral que aplicara una política redistributiva muy progresiva atraería a la larga a los ciudadanos más pobres y haría emigrar a los más ricos. El caso inverso se daría si adoptara una política regresiva.

En general, la teoría clásica parece reconocer que es deseable un cierto grado de descentralización de esta función, sobre todo si las variaciones redistributivas no fueran

muy elevadas y las áreas de aplicación de estas políticas tuvieran el tamaño adecuado. Estos beneficios serían más patentes en el caso de países con una larga trayectoria de relaciones entre niveles de gobierno, y sobre todo con una relativa homogeneidad en sus condiciones económicas (caso de Alemania¹).

Dentro de la última función mencionada, la función de estabilización, la Teoría Clásica defiende la exclusiva aplicación por el gobierno central, considerando los posibles efectos adversos de uso desafortunado de las variables macroeconómicas. Se estaría hablando por tanto de las políticas monetarias, arancelarias y fiscales, como principales instrumentos de dicha función persiguiendo corregir desequilibrios macroeconómicos y tratando igualmente de fomentar el crecimiento económico.

Este reparto clásico de poderes, con sus ventajas e inconvenientes ya enunciados, ha sido objeto de revisión en los últimos años, puesto que fruto de las actuales investigaciones se ha podido constatar que, tanto la presunción de homogeneidad en el reparto de derechos y deberes, como en la asignación eficiente de las tareas, existe una gran diversidad dentro de los países descentralizados. Esto ha generado una nueva corriente de pensamiento llamada "Segunda Generación²" de teorías sobre Federalismo Fiscal, que viene a poner de manifiesto que la uniformidad jurisdiccional no tiene por qué darse dentro del funcionamiento federal, siendo los distintos pesos en aspectos geográficos, demográficos, económicos y de representación política, factores determinantes de esta carencia de uniformidad³.

De este modo, se viene a reconocer que, en efecto, la pauta descentralizadora de las funciones enunciadas refleja el carácter particular de una sociedad, con un reconocimiento explícito por tanto hacia sus valores socioculturales y a una protección hacia sus minorías, en lugar de obedecer a la simple teoría económica. Resulta, por tanto, que la descentralización política acontece en primer lugar, pudiendo o no coincidir con las exigencias de la descentralización fiscal.

¹ Ter-Minassian, T. (1997): "Fiscal Federalism. In Theory and Practice" - p. 8.

² Oates, W. (2005): "Toward a Second-Generation Theory of Fiscal Federalism"- p. 356.

³ Congleton, R. (2006): "Asymmetric Federalism and the political economy of decentralization" - p. 131.

Dentro de este ámbito de la Segunda Generación de Federalismo Fiscal, se presta por tanto más atención a otros factores determinantes de la realidad federal. La descentralización o los gobiernos multinivel no son meros instrumentos que busquen la eficiencia económica, sino que son el resultado de un conjunto de factores históricos, políticos, sociales... que obligan a repensarse el papel y la responsabilidad que los distintos gobiernos tienen en relación a las políticas tradicionales ya enunciadas⁴.

Partiendo de la base de la disparidad entre regiones, este pluralismo hace necesario un sistema que sepa equilibrar las demandas de autonomía derivadas de la heterogeneidad con el mantenimiento de la necesaria estabilidad nacional. La manera de articular este mecanismo de ajuste es mediante el reconocimiento de la disparidad y su amparo posterior. Este amparo puede tener matices normativos, o bien simplemente que las jurisdicciones con distinto peso económico o demográfico pudieran ejercer una mayor influencia, en la articulación de la política descentralizadora. En ambas situaciones la regla general es el nacimiento de una relación asimétrica, esto es un reconocimiento de la diversidad dentro de las sociedades federales⁵.

Para acercarnos más a este nuevo concepto sirvan dos definiciones:

1ª) El Federalismo Fiscal Asimétrico (se haría referencia en esta definición al reconocimiento normativo mencionado anteriormente) existe mientras los gobiernos subnacionales estén dotados de diferentes poderes legislativos y fiscales⁶.

2ª) El Federalismo Fiscal Asimétrico nace de los cambios y de la diversidad dentro de las sociedades federales, como una norma divisoria de las federaciones. El pluralismo de muchos países precisa de un sistema diseñado más allá de la mera distribución igualitaria de sus capacidades de gobierno⁷.

⁴ Ter-Minassian, T. (1997): "Fiscal Federalism. In Theory and Practice" - p. 8.

⁵ Oates, W. (2005): "Toward a Second-Generation Theory of Fiscal Federalism" - p. 356.

⁶ Congleton, R. (2006): "Asymmetric Federalism and the political economy of decentralization" - p. 131.

⁷ Agranoff, R. (1999): "Accommodating Diversity: Asymmetry in Federal States" - p. 11.

Otra forma paralela de presentarlo sería como contraposición a la percepción de simetría, esto es, el concepto asimetría expresaría la forma por la cual algunos miembros de la unidad federal no comparten las características comunes del resto de unidades que la conforman⁸.

El punto de partida, pues, es la diversidad. Esta diversidad puede ser de naturaleza económica, histórica, cultural... Tal y como Agranoff indica, el reconocimiento en primera instancia y el mantenimiento en segunda, servirá de puente para la salvaguardia de la estabilidad nacional, tratando así de desviar la atención sobre las fuerzas que atentan contra ella y que conducirían hacia una potencial secesión.

Una vez dejado claro el concepto y su naturaleza se puede pasar a analizar cómo se instrumentaliza esta asimetría. Es decir, si como el mismo Congleton reconoce que las Constituciones de los propios sistemas federales no recogen al detalle el grado de descentralización efectivamente aplicado, ¿cómo podemos articular la asimetría?

Una respuesta plausible sería aplicar la distinción entre asimetría "de hecho" y asimetría "de derecho"⁹. La primera es típica del devenir de muchos sistemas federales contemporáneos y nace como consecuencia de la propia diversidad y de las prácticas y relaciones resultantes del propio funcionamiento federal. La segunda surge¹⁰ de un profundo arraigo diferenciador que se pretende reconocer desde el punto de vista normativo, como un mecanismo de tolerancia hacia la propia singularidad subnacional.

En este punto convendría indicar que aunque en primera instancia parezca que es un proceso articulador de la diferencia estático, la realidad de la asimetría, sobre todo en el caso de la asimetría de hecho, hace reconocer que es todo lo contrario. Se trata de un proceso dinámico, esto es, los distintos poderes, normas, políticas, son renegociados continuamente a través del tiempo, jugando nuevamente de este modo un papel esencial en el mantenimiento del equilibrio nacional. Este aspecto conciliador de la asimetría es altamente reconocido en las actuales investigaciones sobre los sistemas federales, tratando de dar respuesta al necesario equilibrio entre las fuerzas centrípetas y centrífugas.

⁸ Tarlton, C. (1965): "Symmetry and asymmetry as elements of Federalism. A Theoretical Speculation" - p. 861.

⁹ Agranoff, R. (1999): "Accommodating Diversity: Asymmetry in Federal States" - p. 16.

¹⁰ Watts, R. (1999): "The Theoretical and Practical Implications of Asymmetrical Federalism" - p. 28.

Las primeras tienden hacia la centralización y tienen un alto componente económico para la asignación de las tareas financieras y redistributivas hacia el gobierno central¹¹. Las segundas, que pueden ser de muy variada naturaleza, conducen hacia una posible secesión, en la medida en que el rendimiento derivado del traspaso de poder hacia una autoridad central no responda a las expectativas generadas y no pueda compensar ese "riesgo político" de la cesión de autoridad¹².

Por tanto y puesto que se acepta que la descentralización política nos viene dada, (se ha indicado que por regla general acontece en primera instancia) habría que tratar de analizar la diversidad que ha generado la asimetría, con la idea de llegar a minimizar las ineficiencias observadas sobre la provisión de funciones públicas dado un mapa político concreto ya existente y no aspirar a la reordenación del tamaño óptimo de los gobiernos subnacionales.

Éste sería el marco teórico previo que sirve de enlace para poder tratar de situar la actual investigación. De este modo se tratará en el apartado siguiente de determinar los objetivos perseguidos con el presente trabajo. A continuación se revisarán antecedentes históricos y situación actual. La aplicación de la Teoría Clásica del Federalismo Fiscal sobre el modelo descentralizador foral, será analizado en el punto cuarto, enlazando de este modo con el apartado quinto, donde se acometerá desde la perspectiva de la Segunda Generación de Federalismo Fiscal. Finalmente, se ofrece un resumen de las principales conclusiones, así como las posibles extensiones de la investigación.

2. OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN

Según el marco teórico enunciado en el apartado introductorio, existe una regla clásica para la distribución de tareas entre los distintos gobiernos multinivel. Esta atribución responde a una serie de criterios que buscan la eficiencia, equidad y transparencia deseable para todo sistema. La cuestión es que en la mayor parte de los casos de descentralización existentes, los criterios seguidos no han sido los económicos en exclusiva, sino que juegan un papel tan decisivo otros de naturaleza muy variada, haciendo necesario su estudio desde un prisma más amplio, un prisma multidisciplinar.

¹¹ Dafflon, B. (2006): "The assignment of functions to decentralized government: from theory to practice" - p. 275.

¹² Congleton, R. (2006): "Asymmetric Federalism and the political economy of decentralization" - p. 145.

Siguiendo este esquema se hace patente que la pauta descentralizadora de un sistema refleja el carácter particular de una sociedad y que dentro de este marco existe un reconocimiento explícito hacia una parte más concreta de ella, que demanda una protección de sus valores ya sean sociales, culturales, históricos, etc.

La existencia de diversidad es la que hace emerger la asimetría dentro de las federaciones y el propósito del federalismo es, por tanto, reconocer esta situación y tratar de acomodarla dentro del marco de relaciones socio-políticas¹³.

La presión de la asimetría por tanto, trasciende el mero aspecto económico o institucional. Es por este motivo que la asimetría puede existir sin un reconocimiento normativo, simplemente como consecuencia del distinto peso económico, demográfico de las jurisdicciones, que se pone así de manifiesto dentro del entramado de relaciones de los sistemas descentralizados. En este caso se hablaría de asimetría de hecho. O bien, cuando esta presión asimétrica es más elevada, ya sea por su trayectoria histórica, por su peso demográfico o por cualquier otro motivo de muy variada naturaleza, se hace necesario un reconocimiento de mayor calado, un reconocimiento con rango legal, incluso constitucional.

Ejemplos de ambos tipos de naturaleza de la asimetría la encontramos dentro de nuestra realidad nacional. Si tenemos en cuenta la presión nacionalista, que desde los inicios democráticos de nuestra sociedad han estado siempre actuando dentro del marco social y político (con diversos representantes en las Cámaras), se aprecia que la realidad descentralizadora española posee elementos claves de asimetría de hecho y de derecho. Dentro de la primera podría citarse País Vasco, Cataluña y Galicia, donde por motivos nacionalistas existe una relación diferenciada con el resto de comunidades autónomas y con el gobierno central. Si se tiene en cuenta el peso demográfico de regiones como Madrid o Andalucía, se percibe que también esta asimetría se traspasa al ámbito político. Y, por último, si se analiza el especial trato diferenciado del que gozan en el marco financiero-fiscal las Comunidades Forales, se constata que es un ejemplo diáfano de asimetría de derecho con rango constitucional.

¹³ Agranoff, R. (1999): "Accommodating Diversity: Asymmetry in Federal States"- p. 14.

Es claro, por tanto, que la asimetría es un elemento natural de las federaciones. La cuestión es analizar si esta asimetría que en ocasiones lleva a no cumplir estándares clásicos de eficiencia, equidad y transparencia, pueda ser un elemento clave para alcanzar la estabilidad federal. La esencia del federalismo recae, no en la estructura constitucional o institucional, sino en la sociedad propiamente dicha¹⁴.

Siguiendo este esquema de modelo asimétrico como favorecedor de la continuidad federal, se tratará de analizar si el caso foral mencionado anteriormente responde a estos esquemas en cuanto a su naturaleza, mantenimiento en el tiempo y sobre todo como elemento favorecedor de la realidad descentralizadora española.

Si bien, conviene poner aquí de manifiesto, que esta apreciación de la asimetría no es la única perspectiva de análisis, puesto que al igual que se considera como elemento favorecedor de la gobernabilidad, también puede ser visto como herramienta hacia la secesión.

3. ANTECEDENTES Y SITUACIÓN ACTUAL

En España se han establecido tras el proceso descentralizador fijado en su Constitución de 1978 y desarrollado posteriormente por los Estatutos de Autonomía, dos grandes bloques de diseño autonómico. Por un lado, las Comunidades de Régimen Común y, por otro lado, las Comunidades de Régimen Foral (Comunidad Autónoma del País Vasco y Comunidad Foral Navarra)¹⁵.

Desde los parámetros teóricos sobre Federalismo Fiscal expuestos, se comprueba la existencia de un claro ejemplo de Federalismo Fiscal Asimétrico. Puntualizando incluso más, podemos decir que es una asimetría de derecho, puesto que dicho reconocimiento o tratamiento diferenciador del resto de comunidades está amparado por normas con rango constitucional.

¹⁴ Agranoff, R. (1999): "Accommodating Diversity: Asymmetry in Federal States"- p. 14.

¹⁵ Indicar también en este punto, que se reconoce igualmente a Canarias la existencia de su singular sistema económico y fiscal (sistema con trayectoria histórica puesto que arranca del siglo XIX con la Ley de Puertos Francos).

En este caso la Constitución sí recoge la diversidad y la protege (argumentos que según los criterios de Congleton en el primer caso y Dafflon en el segundo, no tendrían incluso por qué darse).

Este entramado normativo obedece a un interés por proteger a un sistema que sus defensores argumentan como Derecho Histórico y cuyos detractores lo tildan de competencia desleal.

Convendría pues, en este punto, hacer un pequeño repaso al tratamiento histórico que ha generado tal asimetría dentro del proceso descentralizador español.

3.1 ANTECEDENTES HISTÓRICOS

El Concierto Económico viene a dar continuidad histórica a una tradición del quehacer autonomista de los territorios de las actuales Comunidad Autónoma del País Vasco y Comunidad Foral de Navarra.

Se cifra su origen hacia el año 1200, si bien tiene mayor trascendencia histórica el año 1379, en el que se culmina la incorporación de los tres territorios Vascos (Álava, Guipúzcoa y Vizcaya) a la Corona de Castilla y se pone ya de manifiesto el respeto por parte de esta última a los Fueros Tradicionales de los mencionados territorios. Si bien merece la pena indicar en este punto que no sólo gozaban de este grado de mayor autonomía los Territorios Vascos, sino que durante toda la Edad Media fue un instrumento muy usual en el funcionamiento de los diferentes territorios tanto de la Corona de Castilla, como de la de Aragón.

A través de los Fueros gozaban de una gran autonomía administrativa, una exención militar (con ciertas restricciones de defensa de las fronteras exteriores y por necesidades de la Corona), una exención fiscal (salvo por algunos impuestos recaudados directamente por la Corona en los Territorios Vascos, así como por los "donativos" para las necesidades de financiación reales) y unas aduanas propias.

Lo que hace por tanto especiales a los sistemas forales es que, a pesar de las diferentes vicisitudes históricas y legales, se mantuvieron en el tiempo, aunque limitándose solamente al terreno fiscal; y ni la Constitución Liberal de Cádiz de 1812, que los abo-

lió, ni la posterior guerra carlista, que trajo la derogación de los mismos con el Decreto de 29 de octubre de 1841 del General Espartero, pudieron acabar con el efectivo funcionamiento foral en el ya mencionado plano fiscal, puesto que sí se consiguieron eliminar las diferencias aduaneras y los privilegios militares.

El punto de inflexión histórico lo encontramos en una nueva derrota carlista en 1876, donde se pone fin al funcionamiento foral que venía siendo llevado a la práctica hasta entonces, con la Ley de 21 de Julio de 1876. Esta Ley establecía que las Provincias de Vizcaya, Guipúzcoa y Álava quedarían obligadas desde entonces a contribuir a los presupuestos del Estado de la misma forma que el resto de las provincias españolas.

Dentro de este contexto derogatorio aparece la primera mención de Concierto Económico en el año 1878, como una medida transitoria hacia la plena adecuación al sistema común. En él se establecía que el Estado recaudaría directamente algunos impuestos en los Territorios Vascos y el resto serían concertados, es decir, las Diputaciones de cada territorio pasarían a recaudarlos y a cambio pagarían una cantidad al Estado por estos impuestos. Es pues el primer antecedente del Cupo actual.

Pese a la sensación de "pérdida de un privilegio"¹⁶, lo cierto es que si bien sí se llegó a perder la exención fiscal y militar, el resto de atribuciones fueron mantenidas a lo largo de los años sucesivos.

Durante esta etapa (1876-1936), el Concierto Económico fue objeto de largas discusiones políticas y técnicas en cuanto a la incorporación de nuevos impuestos y atribuciones administrativas, que llegaron incluso a implicar a su favor a la Corona (primero en la persona de la Regente M^a Cristina y después en la figura de Alfonso XIII), pero que en todo momento mantuvo su carácter permanente siendo sólo negociadas las cuantías de los cupos y nunca el Concierto en sí mismo considerado.

Durante la etapa franquista se abolieron los fueros de Guipúzcoa y Vizcaya, por su apoyo hacia la República, mientras que Álava y Navarra pudieron mantenerlo por decantarse hacia el otro bando.

¹⁶ Alonso Olea, E (1995): "El Concierto Económico: (1878-1937). Orígenes y formación de un Derecho Histórico" - p 20.

Todo lo aquí expuesto, sirve para argumentar el grado de arraigo tanto popular como institucional que supuso el tratamiento foral en la Comunidad Autónoma del País Vasco y Navarra, y que fruto de muchas vicisitudes y negociaciones mantuvo su esencia a lo largo de los años, siendo por ello reconocido en la Constitución Española en su Disposición Adicional Primera: "La Constitución ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales". Así como su posterior incorporación al Estatuto de Autonomía del País Vasco, en sus artículos 40: "Para el adecuado ejercicio y financiación de sus competencias, el País Vasco dispondrá de su propia Hacienda Autónoma", y 41: "Las relaciones de orden tributario entre el Estado y el País Vasco vendrán reguladas mediante el sistema foral tradicional de Concierto Económico o Convenio".

Finalmente, en el año 1981, se aprueba la primera Ley del Concierto Económico en la que se delimitan las relaciones financieras entre el Estado y el País Vasco.

3.2 SITUACIÓN ACTUAL

Toda esta exposición histórica expuesta puede ser utilizada como puente para evidenciar que la diferenciación del caso español se corresponde con una asimetría que enlaza factores históricos, culturales, sociales y que se ha traducido dentro del entramado descentralizador nacional, como una asimetría de derecho por su amparo normativo.

Dado que ya se ha identificado la asimetría existente y que se conoce su naturaleza, siguiendo el guión inicial correspondería saber cómo se instrumentaliza dentro de ese reconocimiento de derecho del que se le ha dotado a través del Concierto Económico.

El vigente Concierto Económico comienza en el año 2002 como continuación del anterior (1981-2002) y con vigencia indefinida. Dentro del mismo y para el caso concreto de la Comunidad Autónoma del País Vasco se determinan los siguientes aspectos en cuanto a sus concretas relaciones con el Estado Español y en contraposición al resto de Comunidades de Régimen Común:

1º) Autonomía Fiscal, ya que las Diputaciones Provinciales (y no el Gobierno Vasco según su tradición histórica) en la Comunidad Autónoma del País Vasco, gestionan, recaudan y diseñan todos los impuestos básicos del sistema fiscal propio.

2ª) Puesto que goza de esta autonomía fiscal, la Comunidad Autónoma del País Vasco debe de compensar al Estado por los gastos que éste ejecuta en beneficio de dicha comunidad. Esta compensación se instrumentaliza a través del Cupo.

Dentro de esta autonomía fiscal, la Comunidad Autónoma del País Vasco determina en su acuerdo con el Estado, los siguientes aspectos:

1º) Los tributos que van a ser concertados. Dentro de los impuestos concertados se sitúan prácticamente todos a excepción de la Renta de las Aduanas (transferido a la UE), Retenciones de funcionarios y empleados del Estado, Retenciones del capital de Activos emitidos por el Estado o CCAA de Régimen Común. No se encuentran concertadas las tasas, precios y otros ingresos asociados a servicios no asumidos por la Comunidad Autónoma del País Vasco. Y quizá el Ingreso no concertado más destacado sean las cotizaciones a la Seguridad Social, ya que están en manos estatales las competencias en pensiones y prestaciones por desempleo.

2º) Los puntos de conexión (es decir, determinar quién debe tributar a cada Administración y por qué cantidad).

3º) La libertad de diseño de los impuestos concertados, sujeto a las normas generales y específicas de armonización fiscal. Entre las primeras encontramos:

- Sometimiento a tratados internacionales firmados por España.
- No distorsionar la libre competencia entre empresas, así como la libre circulación de capitales (exigencia derivada del Mercado Único de la Unión Europea).
- Tener una presión fiscal equivalente a la del Territorio Común.

Con las segundas se perseguiría la limitación de la capacidad normativa de la Comunidad Autónoma del País Vasco, que es en la actualidad elevada en los impuestos directos, pero casi nula en los indirectos.

Asimismo y dentro de este marco armonizador, la Comunidad Autónoma del País Vasco, debe mantener un cierto grado de armonización entre las Diputaciones

Forales, que son las que poseen esta capacidad normativa, a fin de evitar distorsiones internas. Fruto de este interés mutuo ha sido la creación a finales de los años 80 del Órgano de coordinación tributaria de Euskadi, así como la posterior aparición en 1997 del Fondo de Solidaridad, para evitar diferencias entre su coeficiente de aportación al Cupo y entre su participación en la recaudación de impuestos concertados (tradicionalmente Vizcaya aportaba más de lo que recaudaba, lo que generaba tensiones internas entre las Diputaciones).

Así se puede constatar que en España las Diputaciones Forales de la Comunidad Autónoma del País Vasco poseen un estatus diferenciado de sus homólogas de Régimen Común ya que si aquéllas tienen capacidad recaudatoria y con las limitaciones antes establecidas, capacidad normativa sobre los impuestos concertados, las segundas, recaudan una parte menor de los impuestos transferidos y su capacidad normativa es más reducida.

Sobre esto surge una nueva diferencia y es que si bien el esquema común se apoya en la dependencia de las Comunidades Autónomas sobre las transferencias del Estado, este desequilibrio se invierte en el caso de la Comunidad Autónoma del País Vasco, ya que es la Hacienda foral la que transfiere parte de lo recaudado en su territorio hacia la Hacienda estatal.

Sumado a todo esto, conviene poner de manifiesto que en las Diputaciones Forales además existe corresponsabilidad, ya que ellas mismas son la directamente encargadas de gestionar, recaudar y responder ante sus contribuyentes de los ingresos necesarios para la financiación de los gastos. El sistema común tiene una menor corresponsabilidad. Como contrapartida, las Diputaciones Forales asumen más riesgo recaudatorio que las Comunidades Autónomas de Régimen Común¹⁷.

¹⁷ Zubiri, I. (2000): "El sistema del Concierto Económico en el contexto de la Unión Europea" - p. 85.

4. APLICACIÓN DE LA TEORÍA CLÁSICA SOBRE EL MODELO DESCENTRALIZADOR FORAL

En el apartado introductorio se han expuesto las funciones que, según la Teoría Clásica de Federalismo Fiscal, deben ser desarrolladas por los entes públicos, distinguiendo entre función de asignación, distribución y estabilización. Igualmente se ha indicado, según los parámetros teóricos clásicos, qué gobierno multinivel es el más adecuado para la ejecución de la misma.

Partiendo de estas premisas iniciales, la Primera Generación de Federalismo Fiscal determinó las bases de reparto descentralizado a fin de que estos gobiernos subcentrales pudiesen proporcionar niveles eficientes de bienes y servicios públicos y lograr de este modo, el consabido bienestar social.

Se trataría en este punto de comprobar con más detenimiento cada una de las funciones para posteriormente analizar en qué medida el modelo descentralizador foral difiere de lo deseable desde la perspectiva clásica.

4.1 FUNCIÓN ASIGNATIVA

Dentro de esta función de asignación se enunció el punto de vista tradicional de descentralizar en la medida que los entes públicos locales conocen mejor las preferencias de sus ciudadanos y de este modo suministran servicios cuya cantidad y calidad varía entre distintas zonas geográficas de acuerdo con los diferentes gustos de los mismos¹⁸.

No obstante este reconocimiento de mejor provisión pública, se dan algunos casos en los que la provisión de dichos bienes produce efectos externos, esto es, puede beneficiar de igual modo a residentes de otras jurisdicciones, sin que como contrapartida se vean inducidos a sufragar el coste de provisión o mantenimiento. En este caso particular de bien público local y ante el resto de bienes o servicios de naturaleza pública, la teoría recomienda su traspaso hacia un nivel superior que pueda tener en cuenta dicha situación y trate, mediante mecanismos a su alcance, de minorar estos efectos

¹⁸ King, D. (1988): "La economía de los gobiernos multinivel" - p. 56.

externos. No se habla del traspaso de la ejecución de dicha provisión, ya que en la mayoría de ocasiones sigue prevaleciendo los beneficios derivados de la provisión local, sino más bien del traspaso de su gestión o de su compensación mediante transferencias que minimicen o internalicen los mencionados efectos.

Ésta sería pues la regla estándar de la Teoría Clásica en cuanto a la función de asignación. En el caso del estudio de federalismo asimétrico del sistema foral español, esta función de asignación por su propia naturaleza y por la fuerza demostrada de los argumentos expuestos, no supone en cuanto a la prestación de tal función de asignación ningún elemento diferenciador o asimétrico.

4.2 FUNCIÓN DISTRIBUTIVA

En cuanto a la segunda función de los entes públicos, la función de distribución, existe desde la perspectiva de la Teoría Clásica un gran consenso a favor del mayor centralismo posible. No obstante, si se habla nuevamente en términos de eficiencia en la gestión y recaudación, existen determinadas fuentes de ingresos por la vía impositiva susceptibles de ser descentralizados. Estamos ante la situación denominada como "el problema de la asignación impositiva"¹⁹, es decir qué tipo de instrumento impositivo es el más adecuado para cada nivel de gobierno dado.

El por qué de esta disyuntiva nace debido al riesgo que ante esta función conlleva la descentralización. Una excesiva descentralización de la imposición sobre bases móviles (especialmente del capital) puede generar distorsiones importantes en la política redistributiva, ya que si una localidad decidiera aplicar una política impositiva más restrictiva, las bases móviles mencionadas valorarían el cambio de circunscripción mitigando la presión fiscal a la que se ven sometidos y generando una fuga de capital. Si por el contrario aplicara una política impositiva más laxa que el resto de localidades se atraería a dichas bases, cayendo en la problemática de la competencia fiscal.

Éste es el principal motivo del traspaso de la responsabilidad impositiva hacia el poder central, junto con otras ventajas paralelas derivadas de este control centralizado como podría ser en primer lugar un diseño uniforme a lo largo de todo el territorio de apli-

¹⁹ Oates, W. (2005): "Toward a Second -Generation Theory of Fiscal Federalism" - p. 352.

cación de dichos impuestos y en segundo lugar una reducción de costes de gestión y de seguimiento del cumplimiento normativo, pudiendo aprovecharse de las posibles economías de escala.

No obstante lo anterior, la Teoría Clásica reconoce determinados supuestos en los que sí sería factible el traspaso competencial hacia ámbitos inferiores de gobierno. Los principales motivos de tal descentralización, serían nuevamente los de cercanía hacia el contribuyente, lo cual permite una mejor gestión así como el beneficio derivado de la corresponsabilidad fiscal, esto es, implicar a los usuarios de los bienes y servicios públicos en sus costes de gestión y mantenimiento.

Partiendo pues de este entramado teórico hay un cierto acuerdo tácito, desde el punto de vista clásico, sobre qué tipo de impuesto es más adecuado para cada nivel de gobierno²⁰, resolviéndose de este modo el problema de asignación impositiva, antes mencionado.

Desde esta perspectiva corresponderían al gobierno central los siguientes impuestos:

1º) Los aplicables a las bases móviles.

2º) Los más sensibles a los cambios en el ciclo económico.

3º) Los impuestos aplicables a bases distribuidas de modo desigual entre las distintas zonas geográficas de aplicación.

Teniendo en cuenta estas premisas, ciertamente la Teoría Clásica deja poco margen de maniobra para la imposición local, quedando prácticamente circunscrita al ámbito del impuesto sobre la propiedad.

Éste sería pues el marco más adecuado a la búsqueda de eficiencia y equidad según la Teoría Clásica, en cuanto a la función redistributiva del gobierno. Conviene hacer un pequeño repaso de la competencia impositiva de que dispone el sistema foral.

²⁰ Musgrave, R. (1983): "Who should tax, where and what?" - p 2-22.

Este sistema peculiar foral se apoya sobre dos pilares básicos²¹:

1º) La autonomía fiscal, es decir, es la propia Comunidad Autónoma del País Vasco la que gestiona, recauda y diseña todos los impuestos básicos de su sistema fiscal.

2º) Pago al gobierno central de una cantidad como compensación de los gastos que este gobierno central realiza en beneficio de la Comunidad Foral.

Este flujo de relaciones se estructura a través del marco normativo del Concierto Económico. En esta norma se determina qué impuestos son concertados o propios del sistema foral, se determinan los puntos de conexión, es decir, qué administración (central o foral) tiene potestad para gestionar, recaudar e inspeccionar un determinado tributo y, por último, se establece la libertad de diseño para aquellos tributos pertenecientes a la normativa foral.

Destaca ya el hecho de la denominada autonomía fiscal, que contradice la regla estándar de reparto competencial clásico, así como el flujo financiero que parte del sistema foral hacia el central. Son pues ya elementos diferenciadores que ponen nuevamente de manifiesto la peculiar asimetría del sistema fiscal español.

Profundizando aún más se podría ver qué tributos son los que el Concierto reconoce como propios y determinar si responde esta asunción con el reparto clásico arriba mencionado. Se seguirá para este estudio el orden establecido en la propia norma reguladora del Concierto Económico actual aprobada en noviembre de 2002 dentro del cuadro que se indica en la siguiente página.

Una vez culminado este repaso a los instrumentos impositivos de que dispone el sistema foral, se pone de manifiesto que a diferencia del resto de comunidades de ámbito común, tiene a su alcance mecanismos que según la Teoría Clásica deberían de ser, por su especial relevancia en materia de riesgos socioeconómicos, de manejo exclusivo por parte del gobierno central.

²¹ Zubiri, I (2000): "El sistema del Concierto Económico en el contexto de la Unión Europea" - pp. 34-35.

Cuadro nº 1: Reparto impositivo: Teoría Clásica vs. Sistema Foral

IMPUESTOS	T ^a CLÁSICA	SISTEMA FORAL	OBSERVACIONES
IMPUESTO SOBRE LA RENTA DE LAS PERSONAS FÍSICAS	CORRESPONDE AL GOBIERNO CENTRAL ²² , AL APLICARSE SOBRE BASE MÓVIL	TRIBUTOS CONCERTADOS PARA CONTRIBUYENTES RESIDENTES EN COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PAÍS VASCO	POR EXIGENCIAS DE ARMONIZACIÓN TIENE IGUAL ESTRUCTURA Y GESTIÓN AL APLICABLE AL TERRITORIO COMÚN. PRESENTA PECULIARIDADES ²³
IMPUESTO SOBRE SOCIEDADES	GOBIERNO CENTRAL, AL SER IMPUESTOS MÁS SENSIBLES AL CICLO ECONÓMICO ²⁴	TRIBUTOS CONCERTADOS PARA SUJETOS PASIVOS CON DOMICILIO FISCAL EN COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PAÍS VASCO	POSIBLE COMPETENCIA FISCAL ²⁵ . PRESENTA PECULIARIDADES ²⁶
IMPUESTO SOBRE LA RENTA DE LOS NO RESIDENTES	GOBIERNO CENTRAL. BASE MÓVIL	TRIBUTOS CONCERTADOS CON APLICACIÓN DE LA NORMATIVA ESTATAL	SI SE TRATA DE ESTABLECIMIENTOS PERMANENTES CON DOMICILIO EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PAÍS VASCO, SE APLICA LA NORMATIVA FORAL
IMPUESTO SOBRE PATRIMONIO	SUPRESIÓN GRAVAMEN POR ARTÍCULO 33 DE LA LEY 4/2008 DE 23 DE DICIEMBRE	DEROGADAS LAS LEYES EN LOS TERRITORIOS HISTÓRICOS DE VIZCAYA Y ÁLAVA ²⁷	SIGUE VIGENTE EN EL TERRITORIO HISTÓRICO DE GUIPÚZCOA
IMPUESTO SOBRE SUCESIONES Y DONACIONES	GOBIERNO CENTRAL. BASE MÓVIL	TRIBUTOS CONCERTADOS LIGADOS AL CRITERIO RESIDENCIA	PRESENTA EN LOS TERRITORIOS HISTÓRICOS UNA EXENCIÓN APLICABLE A PARENTESCO EN PRIMER GRADO DESDE 1992
IMPUESTO SOBRE EL VALOR AÑADIDO	GOBIERNO CENTRAL POR MOTIVOS DE COSTES, FRAUDE Y DISTORSIÓN EN COMERCIO ²⁸	TRIBUTOS CONCERTADOS QUE SE RIGE POR MISMAS NORMAS ESTATALES	NO OBSTANTE LO ANTERIOR LOS TERRITORIOS HISTÓRICOS PUEDEN APROBAR PROPIOS MODELOS DE DECLARACIÓN, Y SEÑALAR PLAZOS DE INGRESO
IMPUESTO SOBRE TRANSMISIONES PATRIMONIALES Y ACTOS JURÍDICOS DOCUMENTADOS	GOBIERNO CENTRAL	TRIBUTOS CONCERTADOS CON NORMATIVA AUTÓNOMA	SE REGISTRARÁ POR LA NORMATIVA COMÚN EN OPERACIONES SOCIETARIAS, LETRAS DE CAMBIO Y DOCUMENTOS DE GIRO
IMPUESTO SOBRE PRIMAS DE SEGURO, IMPUESTOS ESPECIALES, IMPUESTOS SOBRE HIDROCARBUROS, OTROS IMPUESTOS INDIRECTOS Y TRIBUTOS SOBRE JUEGO	GOBIERNO CENTRAL	SE RIGEN POR LA NORMATIVA ESTABLECIDA POR EL ESTADO	NO EXISTE NINGÚN ELEMENTO DISTINTIVO ENTRE AMBOS RÉGIMENES
TASAS	APTOS PARA CUALQUIER NIVEL DE GOBIERNO AL BASARSE EN EL PRINCIPIO DEL BENEFICIO	TRIBUTOS CONCERTADOS	NO EXISTE DISCREPANCIA CON EL CRITERIO CLÁSICO

Fuente: Elaboración propia a partir de la Ley 12/2002, del Concierto Económico

²² Ter-Minassian, T. (1997): "Fiscal Federalism. In Theory and Practice" - p. 9.

²³ Monasterio, C. (2009): "Un análisis del sistema foral desde la perspectiva de la Teoría del Federalismo Fiscal"- p. 200. En Monasterio y Zubiri (2009).

²⁴ Ter-Minassian, T. (1997): "Fiscal Federalism. In Theory and Practice" - p. 9.

²⁵ Joumard, I. Kongsrud, P.M. (2003): "Fiscal relations across government levels" - p. 192.

²⁶ Monasterio, C. (2009): "Un análisis del sistema foral desde la perspectiva de la Teoría del Federalismo Fiscal"- p. 200. En Monasterio y Zubiri (2009).

²⁷ Disposición derogatoria primera de la Norma Foral 7/2008, de 10 de Diciembre, y artículo único de la Norma Foral 22/2008, de 11 de Diciembre, respectivamente.

²⁸ Joumard, I. Kongsrud, P.M. (2003): "Fiscal relations across government levels" - p. 187.

Y esta peculiaridad no se circunscribe simplemente al aspecto más funcional de la función distributiva, como es el de gestión de los tributos, sino que también se expande, lo cual es mucho más llamativo, al ámbito normativo, pudiendo bajo ciertas premisas de armonización exigidas a nivel estatal y europeo, diseñar, gestionar y recaudar los tributos concertados con total y absoluta autonomía. La conclusión que se puede obtener del análisis del marco impositivo del sistema foral es que "la Hacienda foral está situada en una posición más próxima a la de un país miembro de la UE que a una Hacienda regional²⁹".

Si esta es la situación existente en el marco impositivo del panorama descentralizador foral, la cuestión fundamental sería por qué no hacerlo extensivo al resto de Comunidades Autónomas para de este modo gozar todas ellas de los mismos derechos y deberes. La respuesta a este problema sería que, de hacerlo, la Hacienda central perdería casi todos los instrumentos a su alcance para poder llevar a cabo de una manera eficiente la política redistributiva. Se incurrirían en unos costes e ineficiencias que dificultarían el sostenimiento de una Hacienda central .

4.3 FUNCIÓN ESTABILIZADORA

Dentro del análisis de funciones atribuibles a los entes públicos, queda por analizar la función de estabilización. Como ya se anticipó en el apartado introductorio, la Teoría Clásica defiende su exclusiva aplicación por parte del gobierno central³⁰.

Este centralismo asociado a la política de estabilización se apoya en tres pilares fundamentales³¹:

1º) La búsqueda de la estabilización por parte del presupuesto local no es posible por la existencia de múltiples efectos adversos derivados del gasto local. Si se supone que se trata de estimular una economía local deprimida a través de una inyección presupuestaria adicional y la capacidad empresarial local no es capaz de absorber este flujo extra, se perdería la capacidad de reacción, incluso pudiendo llegar a tener

²⁹ Monasterio, C. (2009): "Un análisis del sistema foral desde la perspectiva de la Teoría del Federalismo Fiscal" - p. 202. En Monasterio y Zubiri (2009).

³⁰ Para tratar de constatar los costes e ineficiencias derivados de la extensión del Sistema Foral al resto de CCAA, ver Monasterio, C. y Suárez, J. (1998): "Manual de Hacienda Autónoma y Local" - p.287.

³¹ Dafflon, B. (2006): "The assignment of functions to decentralized government: from theory to practice" - pp. 275-276.

efectos externos sobre otras jurisdicciones próximas con más capacidad de reacción ante las nuevas oportunidades. Así, este gasto adicional no sería utilizado dentro de las fronteras locales que lo precisan.

2º) Siguiendo con el esquema del punto anterior, la consecuencia lógica del gobierno local sería actuar como un "free-rider", es decir, sabiendo que dentro de las fronteras locales es fácil que los beneficios derivados de un endeudamiento adicional sean externalizables, bajo el esquema del dilema del prisionero será más aconsejable esperar a que la localidad vecina actúe, se endeude y aprovechar los efectos extraídos de sus políticas activadoras de la economía. Se haría pues necesario en este punto un elemento arbitral (el gobierno central) que tratara de minimizar estas conductas estratégicas buscando el bienestar general.

3º) En un marco de gobiernos locales y regionales descentralizados en cuanto al uso de variables macroeconómicas, podría tener como consecuencia un acceso incontrolado a los mercados de capital y una gestión presupuestaria que busque exclusivamente el beneficio de la propia jurisdicción, poniendo así en peligro los esfuerzos de estabilización nacional.

Estos sólidos argumentos ponen de manifiesto el por qué de una responsabilidad centralizada de las labores de estabilización. Dentro del marco de la zona euro, se ha tratado de poner en funcionamiento esta gestión y de este modo tan sólo queda en manos de los países miembros la política fiscal. Es por tanto el papel que puede ser objeto de estudio a nivel estabilizador dentro del marco que nos ocupa.

El principal instrumento de política fiscal estabilizadora consiste en permitir el déficit presupuestario, para de este modo aumentar la demanda agregada y así estimular la economía ante posibles recesiones. De modo contrario se buscaría contraer esta mencionada demanda agregada tratando de fomentar el superávit presupuestario en periodos de expansión inflacionaria.

En España esta actuación en materia fiscal y estabilizadora está en manos del gobierno central. Sin embargo, la Ley de Estabilidad Presupuestaria en su disposición final cuarta, establece que la aplicación de dicha Ley se entenderá sin perjuicio de lo dispuesto en la Ley del Concierto Económico.

Se reconoce pues en materia de estabilidad presupuestaria que las relaciones entre Estado y la Comunidad Autónoma del País Vasco deben estar regidas por el principio de autonomía, solidaridad, coordinación y colaboración con el Estado. Para ello se insta a la creación de una Comisión Mixta del Concierto Económico que, entre otras facultades, tendrá la de acordar los compromisos de colaboración y coordinación en materia de estabilidad presupuestaria³².

Existe pues un estatus privilegiado, que aunque regido por principios básicos de armonización y coordinación, no es equiparable al resto de Comunidades Autónomas de Régimen Común.

4.4 ANÁLISIS DE FLUJOS FINANCIEROS

Para el estudio del enfoque de la Primera Generación de Federalismo Fiscal, reviste gran importancia el análisis de los flujos financieros entre los distintos niveles de gobierno. La importancia de estos flujos radica en la medida en que son capaces de contrarrestar las disparidades regionales, fomentando de este modo el crecimiento económico en todo el país. Igualmente favorecen que todas las regiones dispongan de un punto de partida homogéneo que les permita entrar en el juego competitivo de manera efectiva. De modo contrario, las jurisdicciones más ricas podrían dominar el juego y presionar a las más pobres³³.

En el caso español, junto con la disparidad en el sistema fiscal, nace una consecuencia lógica dentro del ámbito de las transferencias intergubernamentales. Es clara la Teoría Clásica cuando menciona que tras el reparto impositivo el margen de maniobra para las unidades subcentrales es muy escaso (recordemos que prácticamente se limita a la gestión y recaudación de impuestos sobre bases no móviles, como el impuesto sobre la propiedad), mientras que las funciones de gasto están ampliamente descentralizadas como consecuencia de las ventajas expuestas en la función de asignación.

³² Órgano de coordinación tributaria de Euskadi: "Informe anual integrado de la Hacienda Vasca - 2006".

³³ Jourard, I. Kongsrud, P.M. (2003): "Fiscal relations across government levels" - p. 196.

Tras este reparto aparece un desequilibrio vertical que debe de ser subsanado mediante las transferencias del ente central hacia los subcentrales. Sin embargo en el caso foral, este desequilibrio se invierte. Las Diputaciones son las que gestionan y recaudan los tributos y las que deben repartirlos posteriormente entre el Gobierno de la Comunidad Foral, los entes locales y el Estado. El pago se hace pues desde el sistema foral hacia el estatal y la forma en que instrumentaliza dicho pago se denomina Cupo en la Comunidad Autónoma del País Vasco y Aportación en la Comunidad Foral Navarra.

En el caso concreto de la primera, la Comunidad Autónoma del País Vasco, podríamos indicar una serie de deficiencias susceptibles de corrección para hacerlo más ajustado a las normas clásicas de Federalismo Fiscal y cuyo resultado arroja para el periodo 2002-2006 que la Comunidad Autónoma del País Vasco ha dejado de transferir al Estado una serie de recursos importante tal cual se traduce en el siguiente cuadro³⁴.

Cuadro nº 2: Comparación entre flujos financieros ajustados a la Teoría del Federalismo y flujos financieros realmente pagados por la Hacienda Foral

	2002	2003	2004	2005	2006
CUPO LIQUIDO A PAGAR	2.856	3.019	3.226	3.516	3.860
AJUSTE POR IVA	- 385	- 414	-417	-247	-78
AJUSTE POR II.EE.	81,3	88,8	63,0	52,3	56,0
COMPENSACIÓN FINANCIERA II.EE.	-53,8	-59,3	-63,5	-68,6	-76,8
TOTAL CUPO Y AJUSTES	2.498,5	2.634,5	2.808,5	3.527,7	3.761,2
DIFERENCIA CON MAGNITUDES APLICADAS	+2.467,1	+2.620,8	+2.864,8	+3.210,8	+3.650,3

Fuente: Monasterio, C. (2009)

La conclusión más evidente de este resultado en cuanto a los flujos financieros es por tanto una ganancia plena para la Comunidad Autónoma del País Vasco, que dista mucho no sólo de los principios de eficiencia y equidad perseguidos por la Teoría Clásica del Federalismo Fiscal, sino también del principio de solidaridad interregional impuesto por la Constitución Española.

Como resumen de este apartado, decir que se ha visto detalladamente qué funciones según la Teoría Clásica corresponden a cada nivel descentralizado, se ha expuesto su conveniencia y paralelamente se ha analizado cómo figuran distribuidas en el marco

³⁴ Cuadro nº 12 en Monasterio, C. (2009): "Un análisis del sistema foral desde la perspectiva de la Teoría del Federalismo Fiscal" - pp. 234-244. En Monasterio y Zubiri (2009).

descentralizado español, haciendo énfasis en aquellos aspectos que más difieren de la regla estándar con el objetivo primordial de destacar la asimetría existente. En el siguiente apartado, se tratará de encajar este fenómeno en alguno de los mecanismos asimétricos estudiados por la Segunda generación de Federalismo Fiscal.

5. ANÁLISIS DESDE LA PERSPECTIVA DE LA SEGUNDA GENERACIÓN DE FEDERALISMO FISCAL

5.1 DELIMITANDO LA ASIMETRÍA

Como se ha puesto de manifiesto en el apartado introductorio, España es uno de los ejemplos de Federalismo Fiscal Asimétrico caracterizado como de derecho, tanto en lo que hace referencia a las Comunidades Forales como a Canarias. Se ha definido qué se entiende por asimetría con la introducción de dos conceptos básicos y se ha determinado cómo se articula mediante asimetría de hecho y de derecho. Igualmente se ha analizado en el apartado cuarto de este trabajo dónde y cómo difiere la realidad federalista española de los estándares básicos de la Teoría Clásica. Se trata ahora de analizar más esta asimetría, que juega un papel esencial en las relaciones institucionales españolas.

La dimensión tanto normativa como analítica³⁵ de la asimetría defendida por Agranoff (1999), cobra especial relevancia en el emerger federalista español. Dimensión normativa en la medida en que el reconocimiento es nada más y nada menos que con rango Constitucional, que le garantiza además un trato diferenciado permanente. Y la dimensión analítica, en la medida en que juega un papel instrumental dentro de la gobernabilidad democrática al resolver un problema latente de protección y reconocimiento de un sentimiento de estatus diferenciado del resto de Comunidades Autónomas, a las que incluso se les denomina de Régimen Común frente al Foral.

Un gran número de defensores del Federalismo Asimétrico inciden en este último aspecto. Generalmente argumentan que esta asimetría es el principal mecanismo para evitar la ruptura de un Estado. Su lógica responde a que es más atractivo el reconocimiento de la diferencia dentro de ese Estado, que no una potencial secesión³⁶. Este

³⁵ Agranoff, R. (1999): "Accommodating Diversity: Asymmetry in Federal States" - p. 19.

³⁶ McGarry, J. (2005): "Asymmetrical Federalism and the Plurinational State" - p. 7

razonamiento responde a la idea de que muchas minorías nacionalistas no tienen tanto interés en lograr una autonomía total, como en que se les reconozca ese estatus diferenciado que les permita alcanzar beneficios como comunidad nacionalista³⁷.

Este punto de vista es el que considera por tanto a la asimetría como un fenómeno que a la larga favorece la gobernabilidad³⁸. Sin embargo, la percepción general de la asimetría (y no sólo en el caso español que nos ocupa, sino también en la mayoría de los sistemas federales con reconocidas asimetrías ya sean de hecho como derecho³⁹), es la de un privilegio, un tratamiento especial, lo cual dificulta su entendimiento como un instrumento neutral. Ante los ojos del resto de miembros del sistema federal, es complicado defender la idea de que una minoría nacionalista pueda intervenir e influir en las decisiones que no afectan a su región, mientras que para el resto de representantes regionales no existe esta reciprocidad⁴⁰.

Juega pues aquí un papel esencial el reparto de poderes entre regiones y sobre todo la aparición de partidos nacionalistas que defienden estos intereses sin la mencionada reciprocidad.

Desde los inicios democráticos españoles los partidos nacionalistas han desarrollado un papel clave en la elaboración y mantenimiento del estatus diferenciador. El sentimiento de diversidad se traslada a las urnas y con ello a la dotación de poder político a representantes que no hacen sino mantener y articular la diversidad. Esta actuación no es sólo válida para el caso del Régimen Foral, sino que también está presente en otras Comunidades Autónomas de las denominadas de Régimen Común, si bien su asimetría es de naturaleza distinta al no tener un respaldo normativo, es una asimetría de hecho. Ejemplos claros de esto los encontramos en Cataluña y Galicia, donde el respaldo nacionalista se traslada al ámbito de la asimetría en las relaciones socio-políticas sin necesidad de un reconocimiento con rango de ley.

³⁷ McGarry, J. (2005): "Asymmetrical Federalism and the Plurinational State" - p.6.

³⁸ Agranoff, R. (1999): "Accommodating Diversity: Asymmetry in Federal States"- pp. 21-22.

³⁹ Hay que entender que el Federalismo Asimétrico es un fenómeno común dentro de las realidades federales. Partimos del hecho de la diversidad ya sea por motivos nacionalistas, históricos, culturales, etc. Esta diversidad hace que las relaciones entre los estados miembros, o con el gobierno central no tengan por qué seguir el mismo patrón, sino que pueden responder de modos diferentes tratando de acomodar tal diversidad a las relaciones institucionales. Ejemplos de asimetría por tanto los encontramos en Canadá, Bélgica, Alemania, Sudáfrica, Malasia...

⁴⁰ McGarry, J. (2005): "Asymmetrical Federalism and the Plurinational State" - p.5.

De igual modo pero sin representación política, la asimetría de hecho está presente en nuestra realidad nacional mediante otros mecanismos, el principal de ellos es el peso demográfico. Madrid, Cataluña y Andalucía, por ejemplo, son de las Comunidades más pobladas dentro del Estado Español. Tal cual está estructurado el sistema electoral, su mayor peso demográfico se traslada a la Cámara Baja o Congreso de los Diputados. Desde este punto de vista, las decisiones políticas que se tomen en este ámbito tendrán un sesgo demográfico evidente. Más adelante se verá cómo se trata en alguna medida de paliar estos efectos.

Otros ejemplos de asimetría también con rango normativo aparecen en Canarias donde tienen, por su situación periférica, un sistema fiscal diferenciado del resto de Comunidades Autónomas.

La cuestión por tanto es tratar de ver qué causas han llevado al nacimiento de la asimetría, qué causas la mantienen en vigor, qué rasgos la diferencian del resto de asimetrías tanto de hecho como de derecho existentes y si su carácter es temporal o permanente.

Para ello se seguirá un doble enfoque: cualitativo y cuantitativo. Para el primero de ellos se utilizará el patrón de estudio creado por Burgess y Gress (1999) en cuanto al análisis de la existencia de unas condiciones previas al nacimiento de la asimetría y por Watts (1999) en cuanto a su desarrollo posterior. Y para el segundo de los enfoques se intentará poner de manifiesto la ganancia económica que supone el sistema foral.

5.2 ENFOQUE CUALITATIVO

5.2.1 CONDICIONES PREVIAS A LA ASIMETRÍA

Si bien ya los propios Burgess y Gress indican en su tratado que la realidad federalista es sumamente compleja y diferenciada en todos y cada uno de sus ejemplos, esta distinción es importante a efectos ilustrativos y académicos en la medida en que pone de manifiesto la relevancia que los antecedentes socio-económicos y cultural-ideológicos tienen sobre el nacimiento y establecimiento posterior de la asimetría. Igualmente influye en que a la larga dicha asimetría perdure, o bien sea simplemente un elemento transitorio de favorecimiento de la gobernabilidad. Se analizan a continuación estos factores previos.

● CULTURA POLÍTICA Y TRADICIÓN

Según Burgess y Gress, estos términos se refieren a una predisposición social que caracteriza a la política de un determinado sistema y que, en función de la fuerza o importancia relativa que sobre influyen en el nacimiento posterior de la asimetría entre regiones.

Éste es un factor de gran importancia para el caso español. Ya se ha comentado la tradición autonomista de las comunidades forales, así como su defensa, discutida por unos, apoyada por otros, de los derechos históricos. Para darnos una idea de su peso dentro del mapa político español, sirva decir que ya la Constitución lo recoge y ampara en su preámbulo en primera instancia "proteger a todos los españoles y pueblos de España en el ejercicio de los derechos humanos, sus culturas y tradiciones, lenguas e instituciones", y en segunda instancia en la disposición adicional primera "La Constitución ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales"⁴¹.

Este aspecto de tradición o de cultura política sea quizá uno de los más importantes para el conocimiento de la asimetría imperante en los territorios forales, de ahí la importancia que tiene el estudio de los antecedentes históricos brevemente detallados en el apartado 3.1 de este trabajo. Esta tradición autonomista, unida a otros factores económicos y sociales, son determinantes para la implantación con rango constitucional de dicha asimetría.

● DIVISIONES SOCIALES

Se trata del pluralismo social que puede existir o no dentro de un sistema federal, pero no cualquier tipo de pluralismo, sino del que sobresale políticamente hablando.

Dentro de este aspecto divisorio tendría cabida el sentimiento nacionalista, que unido al anterior de tradición histórica autonomista, es relevante para el nacimiento de la asimetría foral.

⁴¹ Constitución Española de 1978.

Dentro de este sentimiento podríamos indicar a título orientativo que, lejos de desaparecer tras la constitución del Estado de las autonomías español, sigue muy presente contribuyendo con su fuerza a que el asentamiento asimétrico en España sea permanente y no estrictamente transitorio hasta la consecución de la gobernabilidad deseada.

De este modo, si se tienen en cuenta las encuestas que el Centro de Investigaciones Sociológicas viene desarrollando en estos últimos años, se comprueba este fenómeno. Así por ejemplo ante la pregunta "¿Con cuál de las siguientes frases se identifica Ud. en mayor medida?", realizada a residentes del País Vasco de ambos sexos y mayores de 18 años, se pueden resaltar las siguientes contestaciones desde el año 1998 hasta el año 2009:

Cuadro nº 3: Evolución de 1998 a 2009 del sentimiento nacionalista vasco

PAÍS VASCO	1998 (%)	2001 (%)	2005 (%)	2009 (%)
ME SIENTO ÚNICAMENTE ESPAÑOL	4,4	4,5	3,8	4,8
ME SIENTO MÁS ESPAÑOL QUE VASCO	2,9	4,3	4,9	5,5
ME SIENTO TAN ESPAÑOL COMO VASCO	29,4	36,7	34,6	36,4
ME SIENTO MÁS VASCO QUE ESPAÑOL	22,8	23,9	22,0	24,3
ME SIENTO ÚNICAMENTE VASCO	37,5	23,9	28,2	23,6

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de las encuestas del CIS "Encuesta preelectoral del País Vasco, Elecciones Autonómicas 1998", "Encuesta preelectoral del País Vasco, Elecciones Autonómicas 2001", "Encuesta preelectoral del País Vasco, Elecciones Autonómicas 2005" y "Encuesta preelectoral del País Vasco, Elecciones Autonómicas 2009"

Se comprueba que lejos de desaparecer el sentimiento nacionalista sigue manteniéndose a lo largo de estos años, si bien, parece que la postura de mayor radicalismo en cuanto al sentir nacionalista va cediendo posiciones ante posturas más centristas.

Resulta igualmente esclarecedor el resultado que ante esta misma pregunta emiten los residentes en Madrid en las mismas condiciones de sexo y edad para el año 2007:

Cuadro nº 4: Sentimiento nacionalista del residente madrileño

	Madrid 2007 (%)
ME SIENTO ÚNICAMENTE ESPAÑOL	18,2
ME SIENTO MÁS ESPAÑOL QUE MADRILEÑO	17,2
ME SIENTO TAN ESPAÑOL COMO MADRILEÑO	45,5
ME SIENTO MÁS MADRILEÑO QUE ESPAÑOL	4,2
ME SIENTO ÚNICAMENTE MADRILEÑO	1,7

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la encuesta del CIS "La identidad nacional en España" del año 2007

Se comprueba que la inmensa mayoría de los encuestados en la Comunidad de Madrid se siente tan español como madrileño, resultado que comparte con el País Vasco. Sin embargo, difiere notablemente en la medida que el sentimiento de madrileño cae notablemente frente al sentir nacional español, es decir, el madrileño no tiene un sentimiento nacional en exclusiva como sucede con la dualidad imperante en el País Vasco.

● FACTORES SOCIO-ECONÓMICOS

Se trata de una distinción estrictamente académica puesto que este tipo de factores a penas si pueden separarse por su íntima relación con el resto de factores descritos.

Esta variable juega un papel esencial dentro del favorecimiento de una diferencia. Efectivamente se encuentra ligado estrechamente al resto de condiciones previas vistas anteriormente, sin que por ello tenga que menospreciarse su peso e importancia.

Desde los inicios del Concierto Económico hasta la actualidad se ha considerado que gracias al mismo, las Comunidades Forales no contribuyen en la misma medida a las cargas comunes del resto de Comunidades y que por aspectos ya fueran técnicos (ausencia de datos y bases estadísticas adecuadas en los inicios del mismo), hasta la actualidad con la utilización para el cálculo del cupo de un "mecanismo excesivamente complejo en su diseño" y una falta de sistematización en diversos aspectos relacionados con los ajustes impositivos⁴², siempre han salido beneficiados en el aspecto económico.

Este fenómeno, unido al hecho de que tanto País Vasco como Navarra disponen de un PIB per cápita superior al de la media nacional, puede hacer comprender por qué estos fenómenos económicos constituyen un elemento adicional de mantenimiento de un sentir diferenciador al resto de Comunidades Autónomas de Régimen Común.

Este aspecto será tratado nuevamente en el marco cuantitativo del trabajo.

⁴² Monasterio, C. (2009): "Un análisis del sistema foral desde la perspectiva de la Teoría del Federalismo Fiscal " - p. 233. En Monasterio y Zubiri (2009)

● FACTORES DEMOGRÁFICOS

Es la última de las condiciones previas a la existencia de una asimetría, si bien conviene decir que por regla general está más condicionada por las preferencias políticas de la población que por su tamaño⁴³.

Si se atiende al aspecto del tamaño, se pueden poner de manifiesto asimetrías derivadas del mayor peso demográfico de algunas Comunidades Autónomas. Ya se había hecho referencia anteriormente en el trabajo, que por ejemplo Andalucía, Cataluña y Madrid son por este orden las Comunidades más pobladas del territorio español. Este mayor peso demográfico se traslada directamente al ámbito político de decisión, al elegirse los representantes políticos de la Cámara Baja o Congreso de los Diputados en orden al criterio poblacional.

Si se atiende al aspecto de preferencias políticas de la población, resulta natural que la inclinación nacionalista de determinadas Comunidades Autónomas se traslade igualmente al ámbito de decisiones políticas.

Cuadro nº 5: Composición del Congreso de los Diputados

GRUPOS PARLAMENTARIOS	NÚMERO DIPUTADOS
G. P. SOCIALISTA	169
G. P. POPULAR	153
G. P. CATALÁN (CONVERGENCIA I UNIÓ)	10
G. P. VASCO (EAJ-PNV)	6
G. P. ESQUERRA REPUBLICANA- IU- INICIATIVA PER CATALUNYA	5
GRUPO MIXTO	7

Fuente: *Elaboración propia*

Se puede apreciar que de los seis grupos parlamentarios existentes en la actual legislatura, tres son de tintes nacionalistas, lo que pone de manifiesto la importancia que tienen estos partidos políticos para la toma de decisiones en el ámbito estatal, convirtiéndose, sobre todo en aquellas legislaturas donde no existen mayorías absolutas, en elementos clave del devenir parlamentario.

⁴³ Burgess, M. y Gress, F. (1999): "Symmetry and Asymmetry Revisited"- p. 49.

5.2.2 ESTABLECIMIENTO DE LA ASIMETRÍA

Tras el estudio de las condiciones previas que favorecen la aparición del fenómeno asimétrico dentro de los sistemas federales, conviene analizar cómo se estructura dentro del mismo. Para ello seguiremos las pautas establecidas en el trabajo de Watts (1999). Estas pautas son:

1º) El primer paso sería determinar si esta asimetría localizada lo es de hecho o bien de derecho. Como ya se ha mencionado, en el caso foral español estamos ante una asimetría de derecho. Indicando nuevamente que dentro de nuestro marco descentralizador coexisten igualmente otras asimetrías de hecho (Cataluña, Galicia), así como de derecho (el caso especial de Canarias).

2º) Una vez reconocido el carácter normativo de la asimetría, habría que determinar si sería factible la reorganización territorial a fin de minimizar los efectos de la asimetría dentro de los estados miembros.

Este patrón sería de difícil aplicación en aquellas federaciones donde las unidades políticas ya existen y donde las bases históricas y la tradición de los estados miembros están profundamente arraigadas en la población y no es susceptible de modificarse por una alteración constitucional de sus límites⁴⁴.

Esta dificultad descrita es la más cercana a la realidad asimétrica española, tal cual se deriva de las condiciones previas anteriormente vistas y que harían inviable una modificación territorial. Esta aplicación sería más lógica en aquellas federaciones donde sobre todo fuera predominante la última de las causas previas a su nacimiento, es decir, la de factores estrictamente demográficos.

3º) Una vez que se considera inviable la reorganización de las unidades constituidas, habría que pasar a analizar cómo es el poder de que gozan las mismas dentro del sistema federal considerado como un todo. Según Watts, hay tres formas de establecer la distribución de poderes en aquellos sistemas que viven inmersos en una asimetría de derecho:

⁴⁴ Watts, R.L. (1999): "The Theoretical and Practical Implications of Asymmetrical Federalism"- p. 36.

- Aumentar la autoridad del gobierno central, en lo que sobre todo respecta a los estados miembros, especificando estrictamente sus funciones dentro del sistema federal.
- Aumentar la autonomía, pero en este caso de aquellos estados miembros que precisan un mayor reconocimiento.
- El tercer y último mecanismo de distribución de poderes sería conceder a todas las unidades constituidas el mismo grado de autonomía, si bien se incluye la facultad que estas unidades tendrían para optar por quedar dentro o fuera de los acuerdos que estableciesen dicha autonomía en la medida que sus propios intereses lo aconsejasen o no.

En el particular caso español, se podría decir que se encuentran elementos de dos medidas de ellas. El último de los casos enunciados sería aplicable al momento constitucional de creación de las distintas Comunidades Autónomas de Régimen Común, en la medida en que se les concedió la oportunidad de acceder a este grado autonómico por dos vías o dos velocidades. Si bien se trató de una asimetría temporal, puesto que con el traspaso competencial finalizado en el año 2002, todas las de Régimen Común, gozan de las mismas potestades.

Igualmente se encuentran evidencias del segundo de los mecanismos de distribución de poder, en la medida en que constitucionalmente hablando y con su desarrollo normativo posterior, se ha concedido privilegios a las comunidades forales para el desarrollo de una mayor capacidad normativa, de gestión y de control en las funciones ya descritas en el apartado de la Teoría Clásica de Federalismo Fiscal.

4º) El cuarto paso sería el estudio de la representatividad de las unidades del sistema federal dentro de las instituciones centrales. Generalmente esta representatividad se apoya en un sistema bicameral, siendo para una de ellas el mecanismo de representación poblacional y para la otra el de gobierno regional.

En el caso español, el sistema reposa sobre este mecanismo bilateral, permaneciendo la Cámara Baja o Congreso de los Diputados para representar a la población y la Cámara Alta o Senado, para la representación territorial. El efecto del traslado del criterio poblacional al marco de decisiones parlamentarias ya se ha puesto de manifies-

to en el apartado anterior de condiciones previas, pudiendo por tanto manifestarse por dos vías, bien por el tamaño de la población, bien por la representación política de sentimientos nacionalistas.

No obstante, la mayoría de los sistemas federales, entre ellos España, incorporan generalmente mecanismos que palien en alguna medida estas desigualdades en población. Así, Canadá por ejemplo garantiza constitucionalmente un mínimo de representación en su Cámara de los Comunes para evitar distorsiones en cuanto a una aplicación estricta del criterio poblacional⁴⁵.

España a su vez introduce semejantes mecanismos para tratar de evitar posibles discriminaciones en cuanto a la representatividad. De este modo por ejemplo las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla tienen reconocido por ley un Diputado cada una de ellas para la Cámara Baja y dos Senadores para la Cámara Alta.

5º) El quinto elemento de estudio sería la representación que las unidades constituidas tienen en las instituciones intergubernamentales. La mayoría de las federaciones imponen el establecimiento de simetría en la participación y representación de las unidades constituidas dentro de los esquemas intergubernamentales.

La Constitución Española de este modo descrito, también se rige por el criterio de la simetría en cuanto a la representatividad de las Comunidades Autónomas dentro del juego de las Instituciones intergubernamentales. Así se establece al regular por ejemplo la composición del Tribunal Constitucional, donde sus doce componentes son elegidos del siguiente modo: cuatro a propuesta del Congreso, cuatro a propuesta del Senado, dos por el Gobierno y los dos restantes por el Consejo General del Poder Judicial. Partiendo de la base de que el Senado es el órgano representativo de los entes territoriales, su presencia en este Órgano se hace patente al poder designar a cuatro de sus miembros.

Similar procedimiento se encuentra en la elección de los miembros del Tribunal de Cuentas, de sus doce miembros, seis son a propuesta del Congreso y seis del Senado.

⁴⁵ Watts, R.L. (1999): "The Theoretical and Practical Implications of Asymmetrical Federalism"- p. 38.

Igualmente acontece para la designación del Defensor del Pueblo, otra figura constitucional donde decide una comisión mixta de Congreso y Senado. Son muestras de la participación de las Comunidades Autónomas en Instituciones centrales por una vía indirecta, a través de mecanismos de elección por sus representantes del Senado.

En cuanto a participaciones y relaciones más directas en la vida institucional central, ésta se encuentra regulada por la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. En dicha Ley, según se desprende de su artículo número cuatro, todas las Administraciones Públicas "actúan y se relacionan con el principio de lealtad institucional". Continúa con el artículo número cinco comentando que "la Administración General del Estado y la Administración de las Comunidades Autónomas pueden crear órganos de cooperación entre ambas, de composición bilateral o multilateral [...] para materias en las que exista interrelación competencial".

Este marco indica que las bases de participación de los entes autonómicos han de regirse por criterios leales y que igualmente han de fomentarse la presencia de las Comunidades Autónomas en aquellos casos en los que estén sus intereses implicados, tanto de manera bilateral con el Estado, como multilateral cuando se vean afectadas varias de ellas.

Este marco de igualdad y lealtad, sin embargo, queda modificado cuando atendemos a aspectos financiero-fiscales. Es una obvia consecuencia derivada del trato asimétrico y diferenciado que presentan las comunidades forales. Un ejemplo de esta singularidad se tiene dentro del órgano colegiado del Consejo de Política Fiscal y Financiera, para la participación de las Comunidades Autónomas dentro de la Agencia Tributaria, que se denomina Comisión Mixta de coordinación para la gestión tributaria y donde existe una para las de régimen común y otra para las de régimen foral. La participación en estos aspectos financiero-fiscales ha de ser atendida por diferentes vías, fruto de su especial régimen de relaciones de esa naturaleza con el Estado.

Se rompe, pues, en participaciones puntuales en términos de finanzas la relación simétrica de participación de las unidades constituidas dentro de entes públicos de carácter estatal. Es más, en este mecanismo de participación se pone de manifiesto lo enunciado en el apartado 5.1 del presente trabajo. Las Comunidades Forales tienen partici-

pación en el Consejo de política fiscal y financiera, mientras que las Comunidades de Régimen Común no pueden intervenir en la Comisión Mixta del Cupo. No existe pues, un mecanismo de reciprocidad que mitigue, en parte, la sensación de que dichas comunidades gozan de un privilegio.

Otro ejemplo de esta naturaleza aparece en las normas elaboradoras del Concierto Económico. El procedimiento utilizado fue el de ley de artículo único (tanto en la Ley 12/1981, de 13 de Mayo, con vigencia de veinte años, como en su renovación mediante la Ley 12/2002, de 23 de Mayo, que regula el marco actual). Esta forma de aprobación imposibilitaba cualquier enmienda a su contenido, teniendo más cariz de adhesión a un tratado internacional, que de aprobación de una norma reguladora de las relaciones financiero-fiscales de la Comunidad Autónoma del País Vasco con el Estado Español.

6º) El sexto punto de análisis se centra en la aplicación de una carta de derechos fundamentales hacia los entes jurisdiccionales, con posterioridad a la elaboración de la propia Constitución. En la mayoría de las federaciones donde este fenómeno sucede, la aplicación de estos derechos ha de ser uniforme en todas las unidades constituidas, no dejando margen de maniobra para el posible establecimiento de privilegios en alguna de ellas.

La Constitución Española es clara a este respecto y establece en su artículo número dos el principio rector de tales relaciones, reconociendo la "solidaridad" entre todas las Comunidades Autónomas. Continúa con este espíritu de simetría en cuanto a derechos y deberes de las Comunidades en el artículo 138 puntos uno y dos, donde indica que garantizará la efectiva aplicación de este principio de solidaridad y especificando que cualquier diferencia que pudiera existir en los Estatutos de Autonomía "no podrán implicar, en ningún, caso privilegios económicos o sociales".

7º) El séptimo punto corresponde a las enmiendas constitucionales. Del mismo modo que sucede con los puntos quinto y sexto, el proceso de enmienda constitucional ha de estar presidido por el principio de uniformidad en cuanto al trato de las unidades constituidas, siendo por ejemplo necesario en Suiza o en Australia un referéndum donde todos sus entes subnacionales han de ser tratados por igual⁴⁶.

⁴⁶ Watts, R.L. (1999): "The Theoretical and Practical Implications of Asymmetrical Federalism"- p. 40.

En la Constitución Española de 1978, la uniformidad queda amparada al exigir que para cualquier proceso de reforma constitucional se necesitan mayorías de tres quintos o de dos tercios, según el título de la misma que se vea afectado, por parte de ambas Cámaras, siendo incluso necesario en determinados casos la disolución de las Cortes, su ratificación posterior por las nuevas creadas y un último paso de referéndum que consagre el procedimiento de aceptación de reforma constitucional.

8º) El octavo punto de análisis versa sobre las Constituciones de los estados miembros. Este punto enlazaría en el caso foral con lo ya establecido en el número seis. Para el caso español, cualquier conjunto de derechos recogido con posterioridad a la Constitución debe de respetar el principio de solidaridad entre las Comunidades Autónomas. Tras la aprobación de nuestra Carta Magna, se elaboraron dentro de su marco regulador los Estatutos de las Comunidades Autónomas.

La Constitución recoge en su artículo número 148 las competencias de las comunidades autónomas, en el artículo 149 las exclusivas del Estado y en el número 157 los recursos de los que disponen dichas Comunidades Autónomas.

Sin embargo, al reconocer en su Disposición Adicional Primera su respeto y amparo de los derechos históricos de los territorios forales deja abierta la puerta para el nacimiento de la asimetría, que en determinados aspectos ya enunciados en el apartado cuarto de este trabajo, distan mucho del principio de solidaridad entre regiones, de la Teoría Clásica de Federalismo Fiscal y de los estándares de eficiencia y equidad buscados por los repartos descentralizados.

No obstante, no es el único punto de reconocimiento expreso de una diferenciación por parte del texto Constitucional. Resulta igualmente llamativo el hecho de que en su Disposición Adicional Segunda recoja que la declaración de mayoría de edad (de su artículo número 12), no perjudica las situaciones amparadas por los derechos forales en el ámbito del derecho privado. Mediante esta Disposición Adicional Segunda nuestro texto constitucional vuelve a amparar las singularidades de los derechos forales en el plano civil (derechos forales en este caso de Navarra y Aragón), que permitían cierta capacidad de obrar, para casos específicos, a los menores de 18 años con mayor flexibilidad que la permitida por el Código Civil español.

Igualmente reconoce, como se expondrá en el punto noveno, la singularidad del territorio canario.

9º) El punto noveno estudiaría la asimetría de derecho de las unidades políticas periféricas.

Como se comentó en el punto 5.1, en España existe una asimetría de esta naturaleza, al dotar a Canarias por su especial situación geográfica de un régimen fiscal especial. Es un mecanismo utilizado con bastante frecuencia por los sistemas federales, como un reconocimiento expreso a su singularidad geográfica, que viene acompañada por lo general por un peso demográfico disperso y/o pequeño. Ejemplos de ello los tenemos no sólo en España, sino también en Canadá, Estados Unidos, Australia, India con sus respectivos territorios periféricos.

Se está por tanto ante otra asimetría de derecho dentro del ámbito español, pero que tiene elementos distintos a la foral, que trataremos de acercar en el cuadro resumen del presente epígrafe.

10º) El punto décimo y último analizaría el carácter temporal o permanente de la asimetría de derecho. En algunas federaciones la temporalidad de la asimetría de derecho es necesaria en un estadio inicial de relación federal, con el objetivo de incorporar dentro del sistema federal aquellos territorios con una singularidad manifiesta, e ir poco a poco exigiendo un mayor grado de simetría hasta su completa desaparición.

En otros sin embargo, la existencia de unas fuertes y arraigadas condiciones previas a la aparición de la asimetría, hace necesario que su mantenimiento sea un paso necesario e inviolable para la participación dentro del sistema federal.

Éste sería el caso de las asimetrías con rango constitucional reinantes en España, tanto para las Comunidades Forales como para Canarias. En el caso de las asimetrías de hecho identificadas, su permanencia en el tiempo también podría estar justificada si atendemos a la naturaleza de las condiciones que las originan.

Como corolario de este apartado se introducen dos cuadros resumen comparativos de las condiciones previas y de los parámetros que caracterizan las asimetrías, tratando de resumir sus principales características.

Cuadro nº 6: Cuadro comparativo condiciones previas en el marco descentralizador español

Condiciones previas	Forales	Canarias	Cataluña	Galicia	Madrid	Resto
CULTURA-POLÍTICA-TRADICIÓN	X	X	X			
DIVISIONES SOCIALES	X		X	X		
FACTORES SOCIO-ECONÓMICOS	X		X		X	
FACTORES DEMOGRÁFICOS	X		X	X	X	X

Fuente: elaboración propia

Cuadro nº 7: Cuadro comparativo mecanismos asimétricos en el marco descentralizador español

Mecanismos Asimétricos	Comun. Forales	Canarias	Galicia	Cataluña	Madrid	Resto
ASIMETRÍA DE HECHO/DERECHO	DERECHO	DERECHO	HECHO	HECHO	HECHO	HECHO
MAYOR REPRESENTATIVIDAD	Sí	No	No	Sí	Sí	Sí: ANDALUCÍA
RECONOCIMIENTO CONSTITUCIONAL DIFERENCIADO	Sí	Sí	No	No	No	No

Fuente: elaboración propia

Se puede observar que las Comunidades Forales y Cataluña poseen un mayor número de condiciones previas. La principal diferencia entre ambas radica en el reconocimiento normativo de la asimetría por parte de las primeras. Resulta lógico comprender la mayor demanda autonomista que ejerce actualmente Cataluña, que considera un agravio comparativo el sistema foral.

Si se compara a las Comunidades Forales con Canarias, vemos que aunque ambas tienen un reconocimiento normativo, los aspectos nacionalistas son más acusados en las primeras.

El resto de condiciones marcadas ponen de manifiesto la existencia de las asimetrías de hecho comentadas, ya sea por peso demográfico en el caso de Andalucía, Madrid

o Cataluña; por motivos nacionalistas, en las Comunidades Forales, Galicia y Cataluña, así como por motivos económicos en el caso de Comunidades Forales, Madrid y Cataluña.

Este esquema responde a la premisa de que efectivamente donde se crean distintos grados de asimetría, se está respondiendo directamente a las demandas que reposan sobre ella⁴⁷, esto es, efectivamente el Federalismo Asimétrico nace para dar respuesta a la diversidad inherente a los estados.

Se observa nuevamente que las Comunidades Forales gozan de un reconocido estatus normativo con rango constitucional, de una mejorada presencia en la vida institucional, así como de un marcado carácter de permanencia. En resumen disponen de una serie de mecanismos que no están al alcance de otras comunidades, con las que sin embargo, sí pueden compartir otros elementos asimétricos similares, tal cual se desprende del cuadro nº 7. Se pone de manifiesto el fenómeno ya comentado de la visión del sistema foral como un privilegio frente al resto de Comunidades de Régimen Común.

Es el riesgo asociado a la descentralización asimétrica fiscal y a la competencia en términos de desigualdad entre regiones. Conviene recordar en este punto que el sistema foral, ha sido demandado en varias ocasiones por otras Comunidades Autónomas, como es el caso de Galicia o Cataluña. Incluso ésta última se ha inspirado en el régimen foral a la hora de dar redacción a su Estatuto de Autonomía, donde son reiteradamente mencionados términos como nacionalidad, autogobierno y bilateralidad⁴⁸.

Se trata por tanto del consabido juego entre fuerzas centrífugas y fuerzas centrípetas, o al también denominado equilibrio de poderes entre la simetría y la asimetría, que puede hacer cambiar las demandas de descentralización y por ende de secesión.

5.3 ENFOQUE CUANTITATIVO

Como se ha tratado de poner de manifiesto en el punto anterior, las ganancias económicas derivadas del estatus privilegiado del sistema foral, es uno de los elementos

⁴⁷ McGarry, J. (2005): "Asymmetrical Federalism and the Plurinational State" - p.10.

⁴⁸ Estatuto de Autonomía de Cataluña 2006, Título preliminar, artículos 1-3.

que han contribuido a su aparición así como a su mantenimiento posterior. Juega por tanto un papel esencial en el equilibrio del sistema, en la medida que puede disuadir a dichas comunidades de optar por una secesión. Pero igualmente genera sentimientos de discriminación dentro de otras comunidades que podrían verse mejoradas del mismo modo si no se enmarcaran dentro del ámbito de Régimen Común.

Es evidente pues que el caso foral genera una ventaja comparativa para dichas comunidades. Centrándonos en la Comunidad Autónoma del País Vasco, como ya se aportó anteriormente, si los cálculos del cupo estuviesen ajustados a la Teoría Clásica del Federalismo Fiscal, ésta debiera de pagar una cantidad adicional de importante cuantía (véase el cuadro nº 2 del presente trabajo).

Tratando de ahondar más, se procederá a realizar una simulación de cual sería la ganancia per cápita de la comunidad autónoma del País Vasco en cuanto a ingresos liquidados frente a la existente en las comunidades autónomas de Régimen Común.

La metodología será la siguiente:

1º) Se tomarán los ingresos liquidados por la Comunidad Autónoma del País Vasco y por las Diputaciones Forales (Capítulos del I al VII, esto es operaciones no financieras) una vez descontado el pago/ingreso correspondiente al Estado, así como la participación de los entes locales en la financiación de la mencionada Comunidad Autónoma del País Vasco. Es necesaria la inclusión de los ingresos liquidados por las diputaciones forales para el cálculo de los ingresos per cápita de la Comunidad Autónoma del País Vasco. El motivo de dicha inclusión radica en que son estos entes los encargados dentro del marco competencial foral, de recaudar y distribuir entre el Gobierno Vasco, los entes locales y el Estado los ingresos liquidados. Se resta la participación de los entes locales en los ingresos del País Vasco a fin de establecer bases homogéneas de comparación entre la comunidad autónoma del País Vasco y las comunidades de régimen común.

2º) Se tomarán los ingresos liquidados por las comunidades autónomas de régimen común (Capítulos nuevamente del I al VII) añadiéndoles los ingresos liquidados por las Diputaciones Provinciales de régimen común, Cabildos y Consejos Insulares así como los respectivos de las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla que figuran en una base de datos adicional para los años 2005 y 2006. En este caso las magnitudes objeto de

trabajo no incluyen la participación de entes locales, motivo por el cual se detrae de lo recaudado por las diputaciones forales.

3º) Se dividirán ambas magnitudes por la Población para de este modo cuantificarlo en términos per cápita.

4º) Se compararán las magnitudes per cápita resultantes de la comunidad autónoma del País Vasco y de las comunidades autónomas de régimen común.

5º) Se seguirá el mismo procedimiento pero esta vez descontando de los ingresos liquidados de la comunidad autónoma del País Vasco, la parte calculada según el cuadro nº 2. De este modo obtendremos unos ingresos ajustados a la Teoría Clásica de Federalismo Fiscal y volveremos a compararlos para ver el diferencial ajustado.

6º) Todo ello calculado para los años 2002-2006, por dos motivos. Primero por ser el periodo utilizado en Monasterio (2009) que sirve de punto de apoyo al presente trabajo y segundo porque existen ya datos definitivos en cuanto a la magnitud de Ingresos liquidados para los dos tipos de comunidades referenciados.

Cuadro nº 8: Ingresos per cápita para la comunidad autónoma del País Vasco más diputaciones forales en miles de Euros

	2002	2003	2004	2005	2006
INGRESOS LIQUIDADOS DIPUTACIONES FORALES	8.152.903	8.678.263	9.385.352	10.621.613	11.704.060
POBLACIÓN COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PAÍS VASCO	2.108.281	2.112.204	2.115.279	2.124.846	2.133.684
INGRESOS PER CÁPITA	3,87	4,11	4,44	5,00	5,49

Fuente: Elaboración propia a partir de: para datos económicos - Informe Anual Integrado de la Hacienda Vasca. Para datos poblacionales: INE - Padrón municipal: cifras oficiales

Cuadro nº 9: Ingresos ajustados per cápita de la comunidad autónoma del País Vasco más diputaciones forales en miles de Euros

	2002	2003	2004	2005	2006
INGRESOS AJUSTADOS DIPUTACIONES FORALES	5.685.803	6.057.463	6.520.552	7.410.813	8.053.760
POBLACIÓN COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PAÍS VASCO	2.108.281	2.112.204	2.115.279	2.124.846	2.133.684
INGRESOS AJUSTADOS PER CÁPITA	2,70	2,87	3,08	3,49	3,77

Fuente: Elaboración propia a partir de: para datos económicos - Informe Anual Integrado de la Hacienda Vasca y Monasterio (2009). Para datos poblacionales: INE - Padrón municipal: cifras oficiales

Cuadro nº 10: Ingresos liquidados per cápita de comunidades autónomas de régimen común más Diputaciones Provinciales en miles de Euros

	2002	2003	2004	2005	2006
ING. LIQUIDADOS COMUN. AUTÓNOM. RÉGIMEN COM.	90.729.922	100.104.908	111.173.947	123.450.443	138.627.710
POBLACIÓN COMUN. AUTÓNOM. RÉGIMEN COMÚN.	39.159.985	40.026.650	40.497.671	41.390.212	41.973.406
ING. PER CÁPITA COMUN. AUTÓNOM. RÉGIMEN COMÚN	2,32	2,50	2,75	2,98	3,30

Fuente: Elaboración propia a partir de: para datos económicos: MEH - Consulta clasificación económica de la liquidación presupuestos: datos consolidados y MEH - Liquidación de presupuestos de las Entidades Locales. Para datos poblacionales: INE - Padrón municipal: cifras oficiales

Cuadro nº 11: Diferencial y Diferencial Ajustado de Ingresos per cápita entre comunidad autónoma del País Vasco y comunidades autónomas régimen común

	2002	2003	2004	2005	2006
DIFERENCIAL	1,55	1,61	1,69	2,02	2,19
DIFERENCIAL AJUSTADO	0,38	0,37	0,33	0,51	0,47

Fuente: Elaboración propia

Cuadro nº 12: Gráfico evolución diferenciales de ingresos entre la comunidad autónoma del País Vasco y las comunidades autónomas de régimen común



Fuente: Elaboración propia

A la luz de estos diferenciales se puede introducir los siguientes resultados:

1º) Existe una ganancia económica evidente con el sistema de financiación especial que posee la comunidad autónoma del País Vasco. Este resultado se corresponde con el obtenido para el año 2005 por García Díaz, M. A. (2007), que ya cifraba para ese

periodo, una financiación por habitante para la comunidad autónoma del País Vasco, cercana a los 5.000 Euros⁴⁹.

2º) Esta ganancia, ha ido en aumento a lo largo de estos últimos cinco años, como se puede observar en el cuadro nº 11. Se puede constatar pues, que no sólo existe beneficio derivado del sistema foral, sino que además este ha ido creciendo entre los años 2002 y 2006.

3º) Si se corrigen los Ingresos liquidados obtenemos un diferencial ajustado más cercano al existente para las Comunidades de régimen común. Igualmente, se observa que se corrige el grado ascendente del mismo al estar en torno a 0,40 de diferencial medio.

La conclusión por tanto que se extrae del apartado de análisis cuantitativo de la asimetría foral, sigue corroborando lo ya anticipado en el aspecto cualitativo, así como en otros trabajos ya mencionados sobre el propio caso de la comunidad autónoma del País Vasco. El peso de esta variable económica se pone de manifiesto tanto en un estudio cualitativo como en el cuantitativo, permitiéndonos constatar nuevamente que es uno de los principales factores, junto con el histórico y político, que no sólo ha favorecido su nacimiento con rango constitucional, sino que la mantiene con el cariz de permanencia enunciado en el apartado 5.2.2 - Cuadro nº 7.

6. CONCLUSIONES

6.1 CONCLUSIONES GENERALES

El enfoque de estudio de los procesos descentralizadores ha variado mucho a lo largo de estos años. Se partía de un estudio centrado en aspectos fundamentalmente económicos, como se desprende de lo enunciado dentro de la Teoría Clásica de Federalismo Fiscal y su reparto de funciones, para llegar al revisionismo de la Segunda Generación, que comienza a ver la importancia que junto con lo económico juegan

⁴⁹ García, M.A. (2007): "Comentarios a la liquidación del Sistema de Financiación autonómico en el ejercicio 2005". Instituto de Estudios Fiscales - Observatorio autonómico - p. 27.

otros factores. Estos factores son de muy variada naturaleza, sociales, demográficos, históricos, culturales, que inciden con más o menos importancia en el devenir de los Estados. Se trata pues de una visión multidisciplinar, que nace como consecuencia de la observación del equilibrio de fuerzas existente dentro de los sistemas federales.

Puesto que la ordenación del territorio y su atribución de tareas no tiene que responder exclusivamente a criterios de eficiencia económica, aparece dentro de la escena federal, un compendio de variables que sí influyen en este reparto y que a la larga favorecen que el esquema de relaciones entre las unidades subcentrales y el gobierno central no esté presidido por la igualdad o por la simetría.

Nace así la figura del Federalismo Fiscal Asimétrico, como algo inherente al desarrollo de las relaciones entre las distintas partes del Estado descentralizado. En la mayoría de los sistemas federales, existe algún tipo de asimetría de hecho, lo cual responde a esta lógica de diversidad, de variedad. En muchos de ellos esta asimetría se desarrolla como consecuencia del propio funcionamiento federal, como consecuencia del intercambio de relaciones económicas, sociales, culturales. Resulta claro que si no existe un punto de partida igualitario, las consecuencias no tienen que resultar simétricas.

En otros sistemas federales, esta asimetría tiene un rango normativo, en estos casos suele pesar el fuerte arraigo de uno de los múltiples factores que la ocasionan. Este peso es el que obliga de alguna manera a que los poderes públicos reconozcan la diversidad con una mayor entidad. La consecuencia es el nacimiento de la asimetría de derecho, que en ocasiones llega incluso al rango constitucional.

En el caso concreto de España, se puede comprobar que en su proceso descentralizador, tras la Constitución de 1978, tiene cabida la asimetría. Y esa asimetría aparece en su doble vertiente. Por un lado asimetría de hecho, fruto de la variedad de nuestras comunidades autónomas, como se ha puesto de manifiesto al enunciar el peso demográfico de Madrid o Andalucía, o el peso cultural o lingüístico de Galicia y Cataluña. Y por otro lado asimetría de derecho, con el sistema especial de financiación de las Comunidades Forales y de Canarias, teniendo ambos reconocimiento constitucional.

El grueso de este trabajo ha recaído sobre el sistema foral. De su análisis desde el punto de vista cualitativo se puede concluir que sobre todo priman factores de índole de tradición histórica y política, así como socio-económicos. De su análisis cuantitativo se puede concluir nuevamente la importancia del factor económico al casi doblar el ingreso per cápita de la Comunidad Autónoma del País Vasco al resultante de las Comunidades de Régimen Común.

Puesto que esta diferencia existe y se han analizado sus posibles causas, se puede concluir que su mantenimiento responde de acuerdo a las teorías que giran en torno al fenómeno del Federalismo Fiscal Asimétrico. Estas lo consideran como un fenómeno neutral en la medida que favorece la gobernabilidad del sistema de un lado y la posibilidad de que esa parte diferenciada del sistema vea más interesante su permanencia en él frente a la alternativa de la secesión.

En el caso de las Comunidades Forales, este último punto es esencial, existe una ganancia económica evidente derivada de su flujo de relaciones financieras con el Estado. A su vez se ven beneficiadas de una serie de ventajas por pertenecer al Estado Español, que verían reducidas en caso de optar por la segregación⁵⁰. En esta balanza tiene más importancia el reconocimiento de la diversidad dentro del propio sistema que no la segregación del mismo.

Sin embargo, también se ha puesto de manifiesto que esta asimetría o reconocimiento de un estatus diferenciado, puede ser visto como una ventaja competitiva por parte del resto de comunidades autónomas. En la medida en que se quisiera hacer extensible al resto de jurisdicciones, ese reconocimiento dejaría de ser en exclusiva y pudiera verse minado tanto desde el punto de vista político, como económico. En este punto el elemento amortiguador podría dejar de funcionar y por ello comprometer la gobernabilidad actual. Por este motivo la asimetría tiene una doble consideración, por un lado como elemento favorecedor (bajo ciertas premisas) de continuidad federal y por otro como elemento tendente a la secesión. Con este peligro se pone de manifiesto que la asimetría no es un concepto estático, sino que depende de la evolución de los factores que la originan y caracterizan, así como del juego de las fuerzas políticas que lo instrumentalizan.

⁵⁰ Para mayor desarrollo de esta teoría véase Anchuelo, A. y Buesa, M. (2004): "Economía de la secesión.: Los costes de la "no España" en el País Vasco"

6.2 POSIBLES EXTENSIONES

Es comprensible que por cuestiones de economía de tiempo y espacio, este tema ha sido abarcado en una pequeña proporción. Es natural pues reconocer las limitaciones del mismo, pero es igualmente natural introducir aquí la posibilidad de su enfoque por distintas vías en un futuro inmediato.

De este modo se puede acometer el estudio las distintas asimetrías, tanto de hecho como de derecho, enunciadas para el caso español, con un mayor detenimiento. Así se analizará con más detalle la asimetría de derecho enunciada para la comunidad autónoma del País Vasco, tanto desde el punto de vista cualitativo, ya anticipado en este trabajo, como cuantitativo. Esta perspectiva puede ser abarcada bien mediante el análisis de la influencia o peso de los distintos factores cualitativos, bien estudiando con más rigor la ganancia económica que tal sistema representa para la Comunidad.

Igualmente se puede acometer el estudio de otras asimetrías de derecho existentes dentro del marco descentralizador español y que han sido enunciadas por diversos motivos a lo largo de este estudio. Sería el caso de Navarra y de Canarias. Son las tres expresiones de la asimetría de derecho que actualmente se encuentran presentes dentro de nuestro sistema.

Del mismo modo y teniendo en cuenta el notable interés que todas ellas despiertan independientemente de que su reconocimiento sea o no normativo, se puede acometer el estudio de las asimetrías de hecho igualmente enunciadas, como sería el caso de Andalucía, Madrid, Cataluña y Galicia.

Todas ellas juegan un papel esencial en la definición de nuestro marco descentralizador y puesto que la asimetría no es un elemento estático, sino dinámico, seguirán configurándolo, de ahí que sea considerado, bien como un elemento favorecedor de la gobernabilidad, bien como elemento tendente a la secesión.

7. BIBLIOGRAFÍA

Agranoff, R. (1999): "Accommodating Diversity: Asymmetry in Federal States". Ed. Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden.

Alonso Olea, E. (1995): "El Concierto Económico: (1878-1937). Orígenes y formación de un Derecho Histórico". Tesis doctorales. Oñati.

Buesa, M. (2004): "Economía de la secesión. El proyecto nacionalista y el País Vasco". Instituto de Estudios Fiscales. Madrid.

Burgess, M. y Gress, F. (1999): "Symmetry and Asymmetry Revisited", en Agranoff (Ed), pp 43-56.

Congleton, R. (2006): "Asymmetric federalism and the political economy of decentralization", en Ahmad y Brosio (Eds), pp. 131-154.

Dafflon, B. (2006): "The assignment of functions to decentralized government: From theory to practice", en Ahmad y Brosio (Eds), pp. 271-306.

García, M. A. (2007): "Comentarios a la liquidación del Sistema de Financiación autonómico en el ejercicio 2005" - Instituto de Estudios Fiscales - Observatorio Autonómico. Madrid.

Joumard, I y Kongsrud, P.M. (2003). OCDE. Economic Studies nº 36, 2003/1.

King, D. (1988): "La economía de los gobiernos multinivel". Instituto de Estudios Fiscales. Madrid.

McGarry, J. (2005): "Asymmetrical Federalism and the Plurinational State". En: Proceedings of the 3rd International Conference on Federalism. Ed. Frank Geerckens. Bruselas.

Monasterio, C. y Zubiri, I. (2009): "Dos ensayos sobre financiación autonómica". En Estudios de la Fundación de las Cajas de Ahorro (Ed). Madrid.

Monasterio, C. y Suárez, J. (1998): "Manual de Hacienda Autonómica y Local (2ª Edición)". Editorial Ariel. Barcelona.

Musgrave, R. (1983): "Who should tax, where and what?", en McLure (Ed.).

Oates, W. (2005): "Toward a Second-Generation Theory of Fiscal Federalism". International Tax and Public Finance, vol 12. pp349-373.

Tarleton, Ch. D. (1965): "Symmetry and Asymmetry as Elements of Federalism: A Theoretical Speculation". Journal of Politics, nº 27, pp. 861-874.

Ter-Minasian, T. (1997): "Fiscal Federalism. In Theory and Practice". FMI. Washington.

Zubiri, I. (2000): "El sistema del Concierto Económico en el contexto de la Unión Europea". Ed Círculo de empresarios vascos. Bilbao.

Watts, R. (1999): "The Theoretical and Practical Implications of Asymmetrical Federalism", en Agranoff (Ed), pp 24-43.