



# Financiación singular

Propuesta de  
financiación justa  
para Cataluña

Marzo de 2024



Generalitat  
de Catalunya



# **Financiación singular**

**Propuesta de financiación justa  
para Cataluña**

Informe elaborado por el Departamento de Economía y Hacienda de la Generalitat de Catalunya (análisis económico) y el Instituto de Estudios del Autogobierno (análisis jurídico).

Barcelona, marzo de 2024

© Generalitat de Catalunya

Diseño y maquetación: Entidad Autónoma del Diario Oficial y de Publicaciones (EADOP)

DL B 8239-2024



# Sumario

<b>RESUMEN EJECUTIVO</b> .....	5
<b>1. Razones históricas, bilateralidad y singularidad de la financiación. El Acuerdo del Gobierno 242/2023, de 23 de noviembre</b> .....	10
<b>I. ANÁLISIS ECONÓMICO</b> .....	13
<b>2. Diagnóstico del actual modelo de financiación</b> .....	13
2.1 Desequilibrio vertical.....	13
2.2 Carencia de autonomía financiera y responsabilidad fiscal.....	14
2.3 Desequilibrio horizontal y principio de ordinalidad.....	23
2.4 Deslealtad institucional.....	29
2.5 Aplicación del modelo: sistema de anticipos.....	30
<b>3. Consecuencias de las deficiencias del actual sistema de financiación</b> .....	32
3.1 Déficit fiscal estructural.....	32
3.2 La inversión del sector público central en Cataluña.....	36
3.3 Índice de progreso social.....	37
3.4 Otras consecuencias.....	39
<b>4. Propuesta del modelo de financiación singular para Cataluña</b> .....	40
4.1 Objetivo del modelo.....	40
4.2 Definición del modelo.....	41
4.3 Asunción de la capacidad normativa de los impuestos generados en Cataluña .....	42
4.4 Traspaso de la gestión de los tributos recaudados en Cataluña.....	43
4.5 Recaudación y rendimiento de los impuestos generados en Cataluña.....	44
4.6 Aportación al Estado por los servicios prestados en Cataluña.....	48
4.7 Fondo de reequilibrio territorial .....	48

<b>II. ANÁLISIS JURÍDICO</b> .....	49
<b>5. Compatibilidad de un modelo de financiación singular con la Constitución, el Estatuto de Autonomía y el derecho de la Unión Europea</b> .....	49
5.1 Compatibilidad con la Constitución.....	49
5.2 Compatibilidad con el Estatuto de Autonomía de Cataluña.....	57
5.3 Compatibilidad con el derecho de la Unión Europea.....	67
<b>6. Instrumentos normativos para establecer y desarrollar un modelo de financiación singular</b> .....	75
6.1 Instrumentos normativos a los que se puede recurrir.....	75
6.2 La Ley Orgánica de modificación de la LOFCA.....	77
6.3 La modificación de la Ley de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y de la Ley de cesión de tributos.....	78
6.4 La determinación de la contribución de la Generalitat a los mecanismos de solidaridad y a las tareas estatales no asumidas.....	80
6.5 La eventual modificación de otras normas estatales.....	81
6.6 Los traspasos de servicios y de funciones.....	82

## RESUMEN EJECUTIVO

### Justificación

No hay autonomía real sin autonomía financiera, y, por ello, que Cataluña sea responsable de la financiación de los servicios públicos ha sido una reivindicación histórica. El Acuerdo de Gobierno 242/2023, de 23 de noviembre, en el que se encargó al Departamento de Economía y Hacienda la elaboración de una propuesta de financiación singular para Cataluña se inscribe, pues, en una larga tradición del catalanismo político.

Este encargo resulta de tres constataciones. La primera, que todos y cada uno de los seis diferentes modelos de financiación autonómica (1980, 1987, 1992, 1997, 2002 y 2009) han comportado una insuficiencia financiera crónica y persistente para financiar los servicios públicos, a pesar de que la ciudadanía de Cataluña paga impuestos suficientes para cubrir el coste de estos servicios. La segunda, que la aplicación del modelo nunca es equitativa, porque los ciudadanos de otras comunidades autónomas que aportan menos acaban recibiendo más. Y, la tercera, que las relaciones fiscales de Cataluña con el Estado conllevan un déficit excesivo que genera una pérdida de bienestar a los ciudadanos y supone un freno al crecimiento económico.

### El modelo de financiación actual: deficiencias y consecuencias

Las deficiencias de la financiación autonómica actual son múltiples.

En primer lugar, se trata de un sistema injusto. Bajo una apariencia de rigor, el sistema de cálculo y el procedimiento para aportar recursos a las comunidades autónomas de régimen común es tan confuso que, en la práctica, los resultados resultan arbitrarios, sin que haya ninguna relación entre lo que aportan y lo que reciben los ciudadanos de las distintas comunidades autónomas. En el caso concreto de Cataluña, sus ciudadanos aportan unos ingresos por habitante un 17,7 % por encima de la media, pero reciben unos recursos por habitante un 2,1 % por debajo.

El sistema también es injusto porque, encima de dar más recursos a unos ciudadanos que a otros sin relación alguna con lo aportado, no tiene en cuenta el coste de la prestación de estos servicios, que es más alto en unas CC. AA. que en otras.

En segundo lugar, el sistema sufre una clara carencia de autonomía fiscal, que hace que la Generalitat prácticamente no tenga capacidad para legislar, gestionar o recaudar los tributos generados en Cataluña.

En tercer lugar, los gastos de las comunidades autónomas de régimen común crecen mucho más rápidamente que los ingresos que les aporta el modelo de financiación, lo que conduce a una infrafinanciación crónica del conjunto de estas autonomías. En este sentido, si desde 2012 hasta 2022 sus ingresos hubieran crecido al mismo ritmo que los de la Administración central, las CC. AA. de régimen común habrían dispuesto de 111.727 M€ adicionales.

Este efecto se debe, fundamentalmente, a la deslealtad del Estado. Por dos motivos: porque el Estado legisla sin compensar los impactos sobre las finanzas autonómicas y porque no revisa con suficiente diligencia el sistema de financiación. Un ejemplo: entre 2021 y 2024, las modificaciones acordadas por el Estado sobre el IVA y los impuestos especiales han tenido un impacto negativo sólo para la Generalitat de unos 1.800 millones de euros. De acuerdo con la ley, el sistema de financiación debería revisarse cada cinco años para actualizar los ingresos de las comunidades, pero hace diez que esta actualización no se ha realizado.

Por último, la falta de autonomía fiscal se traduce también en un sistema de anticipos que depende de las estimaciones del Estado, las cuales sistemáticamente infravaloran la recaudación en relación con la evolución económica real. Esto se traduce en tensiones de tesorería y en dificultades para planificar los futuros presupuestos.

## **El sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común es una anomalía en el contexto internacional**

Lo es por dos motivos.

En primer lugar, porque los gobiernos intermedios tienen más margen de maniobra. Por ejemplo, los gobiernos intermedios de Canadá, Suiza o Estados Unidos tienen una capacidad muy elevada para regular, recaudar y gestionar sus impuestos generados en sus respectivos territorios, incluyendo figuras tan relevantes como el IRPF o el impuesto sobre sociedades. En el caso de Suiza y Alemania, estas unidades —los cantones y los *länder*, respectivamente— gestionan la mayoría de los impuestos, incluso algunos de los federales.

En segundo lugar, porque, aunque en la mayoría de los casos los gobiernos centrales establecen algún tipo de mecanismo para nivelar los ingresos que reciben los habitantes de los diferentes territorios, en general, no se altera su orden: los gobiernos intermedios que aportan más por habitante reciben más por habitante. Es el denominado “principio de ordinalidad”, que no se respeta en España.



## El agravio catalán no es ni imaginario ni pequeño

Que la financiación de las CC. AA. de régimen común no respete el principio de ordinalidad comporta un perjuicio objetivo e injustificable para los habitantes de determinadas CC. AA., entre ellas Cataluña. Pero no es el único fundamento del agravio.

El sistema español no tiene en cuenta el coste de la vida, que es muy diferente en las diferentes CC. AA., y esto agrava significativamente la infrafinanciación real de Cataluña. De hecho, si se tiene en cuenta el diferencial de precios, Cataluña pasa de ser la tercera comunidad en recursos aportados al modelo de financiación a ser la decimocuarta en ingresos recibidos.

Por último, el Estado presupuesta un nivel de inversiones en Cataluña que sistemáticamente queda por debajo del peso económico de Cataluña en el total estatal. Sin embargo, el problema realmente grave es el bajo nivel de ejecución de estas obras por parte del Estado. Así, entre 2015 y 2022 el Estado sólo ha ejecutado un 56 % de la inversión prevista, lo que significa que ha dejado de invertir 5.029 millones de euros en Cataluña que ya estaban presupuestados.

La combinación de una financiación insuficiente y la falta de inversiones estatales hace que Cataluña aporte mucho más de lo que recibe del Estado. Esta diferencia —el déficit fiscal de Cataluña— ha representado, de forma crónica y persistente, más del 8 % del PIB de media desde hace 35 años. En 2021, el déficit fiscal se ha disparado hasta el 9,6 % del PIB, unos 22.000 millones de euros. Se puede justificar la existencia de un déficit fiscal en los territorios con mayor capacidad recaudatoria. Sin embargo, en el caso catalán la anomalía es el volumen, ya que el déficit fiscal se sitúa muy por encima de los estándares internacionales. En el caso de Canadá, por ejemplo, la provincia con mayor déficit fiscal —Alberta— lo tiene del 3,9 %.

La consecuencia de este déficit excesivo es que, pese a aportar muy por encima de la media, el nivel de bienestar de los catalanes está muy por debajo del de la mayoría de otros territorios del Estado, tal y como reflejan los indicadores que miden objetivamente estos factores.

Que Cataluña reivindique un menor déficit fiscal no es ninguna anomalía en nuestro entorno internacional. Por ejemplo, varios *länder* alemanes han cuestionado ante su tribunal constitucional la financiación territorial y han suscitado cambios en su sistema de nivelación.

Es significativo que, mientras resulta relativamente fácil consultar las balanzas fiscales de los distintos territorios que las han calculado, el Estado se resista a publicar no sólo las de España, sino la información que permite construirlas.

## Propuesta de modelo de financiación singular para Cataluña

La experiencia de los últimos 44 años pone de manifiesto que es necesario cambiar de modelo de financiación, ya que participar en una nueva ronda de negociaciones multilaterales para remendar el modelo actual llevará inevitablemente al mismo resultado que las seis veces anteriores.

Por otra parte, el análisis comparado de los distintos mecanismos de financiación de los estados federales lleva a la conclusión de que no existe un modelo inequívoco, sino que la heterogeneidad es la norma.

A partir de estas dos constataciones, lo que se propone es pasar de un sistema basado en los gastos a un modelo basado en los ingresos. Un modelo en el que la Generalitat recaude los impuestos generados en Cataluña y asuma la responsabilidad de financiar el coste de los servicios que reciben los catalanes.

El modelo de financiación que se propone en este documento es más simple que el actual y que la mayoría de los que observamos por doquier, y resolvería las carencias señaladas, porque se fundamenta en la autonomía tributaria, la responsabilidad fiscal y la suficiencia financiera.

Este modelo se caracteriza por la asunción total de los impuestos generados en Cataluña. Esto significa tener plena capacidad normativa, el traspaso de la gestión y recaudación de los impuestos y la disponibilidad de todos los recursos provenientes de estos tributos.

Además, la Generalitat realizaría dos aportaciones al Estado. Una, para compensar el coste de los servicios que éste presta en Cataluña. La segunda, en forma de fondo de reequilibrio territorial para contribuir a la cobertura de los servicios públicos en las comunidades con menor capacidad fiscal y así garantizar el principio de equidad horizontal.

Este modelo comporta que la Generalitat asuma todo el riesgo financiero y, por tanto, sea responsable directa ante la ciudadanía de la política de ingresos y gastos. Sin embargo, el modelo prevé y exige una relación bilateral y de coordinación con el Estado fluida y leal.

En ningún caso este modelo comporta ni debe comportar ningún tipo de privilegio para Cataluña, y nada impide que se haga extensible a otras comunidades autónomas.

## **El modelo propuesto es plenamente legal**

El análisis jurídico realizado en este documento concluye inequívocamente que el modelo de financiación propuesto es plenamente compatible con el Estatuto de Autonomía de Cataluña, con la Constitución Española y con el derecho de la Unión Europea.

Jurídicamente, el nuevo sistema de financiación debe respetar el marco normativo existente y, en concreto, adecuarse a la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA). La implementación del modelo propuesto exige, pues, la aprobación de una ley orgánica que modifique la LOFCA.

## **1. Razones históricas, bilateralidad y singularidad de la financiación. El Acuerdo del Gobierno 242/2023, de 23 de noviembre**

La demanda de una financiación singular no nace del vacío, sino que enlaza de forma nítida con antecedentes históricos que reflejan que Cataluña, en distintos momentos de su historia, ha gozado de un régimen de hacienda pública propio. Así se pone de manifiesto, por ejemplo, con el mismo origen de la Generalitat de Catalunya, que tiene su precedente en la llamada Diputación del General creada por la Corte de Cervera de 1359 con el fin de controlar y gestionar la recaudación de impuestos, o con la existencia de la Mancomunidad de Cataluña de 1914 —institución única en todo el Estado—, que contaba con una hacienda nutrida tanto de recursos propios como de los provenientes de diputaciones y ayuntamientos, o también con el régimen de recursos de la Generalitat de la II República que, de acuerdo con su Estatuto de 1932, contaba con una hacienda propia.

Son estos unos precedentes históricos, vinculados al ámbito institucional del autogobierno de Cataluña, que deben situarse en el contexto del artículo 5 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, que hace referencia, como fundamento del autogobierno, a los derechos históricos del pueblo catalán, a las instituciones seculares y a la tradición jurídica de Cataluña, “de los cuales deriva el reconocimiento de una posición singular de la Generalitat con relación, entre otros ámbitos, al sistema institucional en el que se organiza la Generalitat”. Es este último ámbito —el sistema institucional— el que, en el marco del artículo 5 EAC, también contribuye a fundamentar la demanda de un nuevo sistema de financiación de carácter singular, en tanto que uno de los aspectos vinculados históricamente a las instituciones propias de Cataluña es la financiación de la que han disfrutado éstas para hacer posible su existencia y sin la cual no hubieran podido desarrollar sus funciones en el pasado; una financiación, en definitiva, que permitía el reconocimiento de las instituciones de autogobierno de Cataluña en cada fase de su historia.

Desde la perspectiva de las relaciones con el Estado, la demanda de un sistema de financiación singularizada también es plenamente coherente con el principio de bilateralidad que rige las relaciones de la Generalitat con el Estado (artículo 3 EAC) y que impregna las previsiones de los títulos V, Relaciones institucionales, y VI, Financiación, del Estatuto, dado que las relaciones Generalitat-Estado, caracterizadas por una nota

de bilateralidad, deben permitir llegar a acuerdos que se ajusten, específicamente, a los rasgos diferenciados que caracterizan a Cataluña como comunidad y sus demandas de autogobierno.

Con este marco histórico y jurídico, no se puede desconsiderar ni negligir la situación de infrafinanciación crónica de la Generalitat a lo largo de los sucesivos modelos de financiación autonómica, que se ha traducido en un déficit fiscal excesivo y permanente, que afecta, sin duda, la capacidad de desarrollar adecuadamente las políticas públicas y la correspondiente provisión de bienes y servicios públicos al nivel que merecen los ciudadanos de Cataluña conforme a su esfuerzo fiscal.

Por este motivo, el Gobierno aprobó el Acuerdo 242/2023, de 23 de noviembre, con el objetivo de impulsar una financiación singular para Cataluña que supere la situación anómala de insuficiencia financiera de la Generalitat y, al mismo tiempo, dé respuesta a la voluntad histórica de un mayor grado de autogobierno, asumiendo más competencias sobre los recursos que se generan en Cataluña.

En este Acuerdo, el Gobierno ha encomendado al Departamento de Economía y Hacienda la elaboración de una propuesta para una financiación singular para Cataluña, que debe basarse en los principios de autonomía tributaria, suficiencia financiera y responsabilidad fiscal.

El diseño y elaboración de esta propuesta debe abordar, entre otros, los siguientes ámbitos:

- a) **El traspaso de la gestión, recaudación, liquidación e inspección de los impuestos recaudados en Cataluña**, incluyendo la necesaria adecuación de los **recursos humanos, tecnológicos y económicos** que hacen falta para su gestión efectiva.
- b) **El aumento de la capacidad normativa** en todos los tributos, para poder adaptar el sistema fiscal a las necesidades y preferencias de Cataluña.
- c) **La cesión del rendimiento de todos los impuestos recaudados en Cataluña**, sin perjuicio de que exista una **aportación al Estado por los servicios que presta** en Cataluña y una **cuota a la solidaridad**.
- d) **El análisis y la propuesta de escenarios de solidaridad**, sobre la base de la comparativa estatal e internacional.

El Acuerdo prevé que la propuesta para una financiación singular para Cataluña se presente al Gobierno en los **tres meses** siguientes a la publicación del Acuerdo y, en todo caso, antes de la primera reunión de la comisión bilateral prevista con el Estado.

En este sentido, el objetivo de este informe es dar respuesta al encargo que el Acuerdo del Gobierno ha realizado al Departamento de Economía y Hacienda, y presentar una propuesta de financiación singular para Cataluña.

La propuesta se articula en dos grandes apartados. Un análisis económico realizado por el Departamento de Economía y Hacienda y un análisis jurídico efectuado por el Instituto de Estudios del Autogobierno.

# I. ANÁLISIS ECONÓMICO

## 2. Diagnóstico del actual modelo de financiación

Es un hecho contrastado que **los distintos modelos de financiación autonómica han comportado graves deficiencias para Cataluña** que se traducen en una **insuficiencia financiera crónica**. Esto repercute negativamente en el tejido productivo catalán y en el bienestar de sus ciudadanos, puesto que los servicios públicos propios del estado del bienestar, como son la salud, la educación, los servicios sociales y la vivienda, dependen de esta financiación, como también depende de ésta el gasto público de carácter productivo, al igual que las inversiones en infraestructuras, en tecnología y en investigación o el apoyo a los sectores económicos del país.

Estas deficiencias se agravan además por el retraso de más de 10 años de la revisión del modelo. Efectivamente, de conformidad con el artículo 2.U.g de la LOFCA, el modelo de financiación debe someterse a revisión quinquenal, de modo que, habiendo entrado en vigor el actual modelo en el año 2009, debería haberse sometido a su evaluación en 2013, para aprobar su revisión con efectos del año 2014. Así se previó expresamente, por otra parte, en la disposición adicional séptima y en la disposición transitoria tercera de la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía y se modifican determinadas normas tributarias.

En este capítulo se presenta una diagnóstico del actual modelo de financiación de las comunidades autónomas de régimen común, analizando los diferentes elementos que lo constituyen y que han condicionado fuertemente la hacienda de la Generalitat de Catalunya.

### 2.1 Desequilibrio vertical

La asignación de competencias de políticas de gasto entre distintos niveles de gobierno debe ir acompañada inevitablemente de una financiación adecuada. Así, el Gobierno central debe distribuir recursos suficientes hacia las comunidades autónomas para garantizar que éstas puedan ejercer con éxito las competencias traspasadas.

Cuando esto no ocurre, se genera un **desequilibrio vertical**. Esto es lo que ha sucedido entre el Estado y las comunidades autónomas, ya que **los ingresos disponibles para los gobiernos autonómicos en su conjunto han resultado insuficientes**

**para cubrir las necesidades de gasto que comporta el ejercicio de las competencias asumidas.** Sin embargo, el Estado se encuentra en la situación contraria.

Este desequilibrio vertical puede producirse por varios motivos, como pueden ser las diferencias en la evolución de las necesidades de gasto y la de los recursos disponibles, o las modificaciones normativas que pueda adoptar el Estado que impactan en los ingresos o en los gastos de las comunidades autónomas, entre otras.

En el actual modelo de financiación, **el desajuste procede fundamentalmente de la diferente evolución de los ingresos del Estado y de las comunidades autónomas**, desequilibrio que se va **agravando año tras año** por el retraso en la revisión del modelo.

Si se analiza la evolución de los ingresos estatales y los de las comunidades autónomas en el período 2012-2022, se observa cómo los del Estado han tenido un crecimiento del 89 %, mientras que los de las comunidades autónomas tan sólo lo han hecho un 40 %. Es decir, los ingresos estatales han crecido más del doble que los ingresos de las comunidades autónomas.

**Si no hubiera existido este desequilibrio vertical** y se hubiera mantenido el mismo porcentaje de reparto de los recursos desde 2012 a 2022 entre los dos niveles de gobierno, **el conjunto de comunidades autónomas de régimen común habría dispuesto de 111.727 M€ adicionales.** Es importante destacar que **este desequilibrio va aumentando año tras año**, que pasa de los 4.354 M€ en 2013 a los 19.677 M€ en 2022.

Hay que poner de manifiesto que esta menor disponibilidad de recursos no se ha producido porque las comunidades autónomas hayan tenido menos necesidades de gasto, sino por el contrario, las necesidades de gasto han tenido una dinámica creciente a lo largo de los años, dada la naturaleza de las competencias autonómicas, vinculadas estrechamente a los servicios a las personas: salud, educación, servicios sociales y vivienda, entre otros.

## **2.2 Carencia de autonomía financiera y responsabilidad fiscal**

### **2.2.1 Definición de autonomía financiera y responsabilidad fiscal**

El concepto de **autonomía financiera** significa disponer de capacidad de decisión política sobre el nivel y la composición de los ingresos necesarios para financiar el gasto asociado a las competencias asumidas. Dado que las dos grandes fuentes de financiación de las administraciones públicas son los impuestos y las transferencias, disponer de autonomía financiera supone disponer de poder para decidir la política tributaria (es decir, cuántos ingresos se necesitan, qué impuestos es necesario establecer, cuál debe ser su diseño y cómo debe configurarse la Administración tributaria, entre otros),



mientras que, en cuanto a las transferencias, en tanto que provienen de otros niveles de gobierno, no se dispone de ninguna capacidad de decisión.

**Para que la descentralización sea plenamente efectiva es necesario un grado de autonomía elevado y responsabilidad fiscal**, es decir, los gobiernos deben disponer de una amplia capacidad de decisión, no sólo sobre las políticas de gasto, sino también sobre los ingresos necesarios para financiar estos gastos. Un grado de autonomía alto y de responsabilidad fiscal permiten **mejorar la transparencia, el rendimiento de cuentas y, por tanto, la evaluación por parte de la ciudadanía de la eficiencia de la actuación pública.**

**La autonomía tributaria no se alcanza sólo con la obtención de los ingresos, sino que es necesario disponer de capacidad para decidir cómo se obtienen.** Por eso, la autonomía financiera se concreta, fundamentalmente, en el ámbito tributario y, dentro de éste, en tres competencias:

- a) **Capacidad normativa** para legislar sobre la estructura del sistema fiscal y sobre los elementos básicos que configuran los tributos (exenciones, bases imponibles, reducciones, magnitud y estructura de tipos impositivos, bonificaciones, etc.).
- b) **Capacidad de gestión y recaudación** de los tributos a través de una administración tributaria propia.
- c) **Capacidad de obtención y disposición de los rendimientos de la recaudación** de los impuestos generados en el territorio.

En este sentido, **a cotas de autonomía tributaria mayores, mayor responsabilidad fiscal**, ya que los ciudadanos ven un vínculo más directo entre los impuestos pagados y las prestaciones recibidas.

Otro efecto positivo de la autonomía fiscal es el hecho de que favorece una **mayor disciplina presupuestaria**. Disponer de plena autonomía fiscal supone **asumir totalmente el riesgo presupuestario**, lo que favorece un mayor control de la sostenibilidad de la deuda, que ya no se explicará por motivos de infrafinanciación, sino por el ejercicio de políticas contracíclicas que temporalmente ayuden a suavizar el impacto de los ciclos económicos.

Por último, y no menos importante, disponer de capacidad de decisión sobre los ingresos impositivos supone poder **adaptar el sistema fiscal a las necesidades de cada territorio**, ya que éstas no son homogéneas. En este sentido, **Cataluña necesita contar con mayor poder fiscal** para poder **diseñar un sistema tributario que permita adaptarse** a la realidad social y económica del país; por ejemplo, ajustando el IVA a los ingresos reales de autónomos y pymes en cada momento.

## 2.2.2 La aplicación de los principios de autonomía financiera y responsabilidad fiscal en el modelo actual de financiación

En el actual modelo de financiación autonómica, aunque los ingresos impositivos tienen un peso relevante sobre el total de los recursos de las comunidades autónomas, esto no significa que éstas tengan un alto grado de autonomía tributaria. Tal y como se ha dicho anteriormente, la autonomía tributaria debe valorarse según la capacidad de decisión que tengan los entes subcentrales para diseñar su política fiscal, que se verifica en el alcance de la capacidad normativa, capacidad de gestión y recaudación tributaria y, por último, en el rendimiento que se obtiene de los recursos generados.

En términos comparativos con otras jurisdicciones con sistema de financiación federal, se puede observar en el siguiente cuadro que el nivel autonómico dispone del 24 % de los ingresos impositivos del sistema fiscal español, a mucha distancia de las provincias de Canadá, donde tienen un 44 % de los impuestos totales; de los *länder* alemanes, donde este porcentaje se sitúa en el 40 %; o, incluso, de los cantones suizos, donde es del 32 %, tal y como se evidencia en este cuadro elaborado a partir de datos homogéneos de la OCDE:

### Distribución de los impuestos por niveles de gobierno (no incluye la SS) 2021

	Gobierno central	Gobiernos regionales	Gobiernos locales
Canadá	46%	44%	10%
Alemania	46%	40%	14%
Suiza	47%	32%	20%
Estados Unidos	55%	26%	19%
España	62%	24%	13%

Fuente: OCDE Revenue Statistics.

Estos datos se muestran en términos de contabilidad nacional, lo que significa que los ingresos derivados de la cesión a las comunidades autónomas de régimen común del 50 % del IVA y del 58 % de los impuestos especiales no se computan como ingresos tributarios de estas comunidades autónomas. El motivo de esta exclusión que realiza la OCDE, así como la Intervención General del Estado (IGAE), deriva del hecho de que las comunidades de régimen común no tienen ningún tipo de competencia sobre estos impuestos, ni en términos de normativa ni gestión tributaria, sino que reciben una participación de estos tributos en base al consumo producido en su territorio. Por este motivo se los equipara a ingresos por transferencias.

Aunque los ingresos impositivos de las comunidades autónomas de régimen común tengan un peso del 24 % sobre el total de ingresos impositivos, **las comunidades autónomas disponen de poca capacidad sobre la normativa tributaria** —tanto en lo que se refiere a los tributos cedidos por el Estado, como a la posibilidad de crear impuestos propios—, **y aún menos capacidad de gestión y recaudación.**

En el caso de los **tributos cedidos**, las comunidades autónomas pueden modificar sólo algunos elementos y con ciertas limitaciones. Por lo que respecta a los tributos propios, la posibilidad de crear nuevas figuras tributarias está limitada en un doble sentido: no pueden recaer sobre hechos imponible gravados por el Estado o por tributos locales (límite de la doble imposición), y no pueden gravar elementos situados fuera de su territorio o suponer un obstáculo a la libre circulación de personas, mercancías y capitales (límites territoriales y de mercado).

En este sentido, para analizar la capacidad normativa, se han establecido las siguientes categorías, según cuáles sean los elementos sobre los que se dispone de capacidad:

- a) Capacidad normativa plena con limitaciones al hecho imponible: tributos propios.
- b) Capacidad para decidir tipos, reducciones de la base imponible, deducciones y bonificaciones: impuesto sobre sucesiones y donaciones, impuesto sobre el patrimonio e impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados.
- c) Capacidad para decidir tipo, mínimo personal y familiar (con limitaciones) y deducciones (con limitaciones): tramo autonómico sobre el IRPF.
- d) Capacidad para decidir tipos (con limitaciones): impuesto sobre determinados medios de transporte e impuesto sobre residuos.
- e) Ninguna competencia normativa: IVA, impuestos especiales (sobre hidrocarburos, sobre el tabaco, sobre el alcohol y sobre electricidad), e impuesto sobre depósitos en entidades financieras.

Según datos del presupuesto de la Generalitat para 2023, **el 36 % de los ingresos tributarios provienen de impuestos sobre los que no se dispone de ningún tipo de competencia normativa.** Y la capacidad para incidir sobre el 64 % restante de ingresos tributarios es muy limitada. A título de ejemplo, y tal y como se observa en la siguiente tabla, en el caso del IRPF, la Generalitat únicamente dispone de capacidad normativa sobre la tarifa general, sobre el mínimo exento (aumentarlo o reducirlo sólo en un 10 %) y la capacidad de aplicar deducciones en la cuota es limitada. Por el contrario, no puede modificar elementos tan relevantes como las exenciones, la base imponible o la tarifa del ahorro. De hecho, la Generalitat únicamente dispone de plena competencia en los tributos propios, que sólo representan el 3 % del total.

Desde la óptica de la **capacidad de gestión**, las competencias son aún más escasas. **Cataluña sólo dispone de esta capacidad sobre el 18 % de sus ingresos impositivos**. Es del todo inaudito ese porcentaje tan bajo en la gestión y administración de los impuestos que tienen las comunidades autónomas y, en concreto, la Generalitat. A modo de comparativa, los ayuntamientos catalanes gestionan el 95 % de sus ingresos impositivos.

### Presupuestos de la Generalitat de Catalunya 2023

	Capacidad normativa	Capacidad de gestión	Recaudación	M€	%
Tributos propios*	Plena con limitaciones	ATC/ACA	100%	824	3%
Tributos cedidos gestionados por la ATC				4.407	15%
I Patrimonio	Mín. exempto, tarifa y bonif. cuota	AEAT/ATC	100%	660	2%
I Sucesiones y Donaciones (ISD)	Reduc. BI, tarifa, multipl., bonif. cuota	ATC	100%	879	3%
ITPAJD	Tipos s/ determinados hechos, bonif. cuota	ATC	100%	2.658	9%
I sobre el juego	Exenciones, BI, tipos, bonif. cuota	ATC	100%	210	1%
Tributos cedidos gestionados por la ACR				117	0%
Impuesto estatal sobre residuos	Tipos	ACR	100%	117	0%
Tributos cedidos gestionados por la AEAT				188	1%
I s/ depósitos en las entidades de crédito	Nula	AEAT	100%	72	0%
I s/determinados medios de transporte	Tarifa (+15%)	AEAT	100%	95	0%
I s/ juego on-line	Tarifa (+20%)	AEAT	100%	22	0%
Tributos cedidos en régimen de anticipos				24.510	82%
IRPF	ME (+-10%), tarifa y deducciones cuota	AEAT	50%	13.757	46%
IVA	Nula	AEAT	50%	8.267	28%
Impuestos especiales:				2.486	8%
Tabaco	Nula	AEAT	58%	774	3%
Alcohol	Nula	AEAT	58%	145	0%
Hidrocarburos	Nula	AEAT	58%	1.518	5%
Electricidad	Nula	AEAT	100%	257	1%
Liquidaciones pendientes				-209	-1%
<b>Total ingresos impositivos</b>				<b>30.046</b>	<b>100%</b>

\* Incluye canon del agua.

Si se analizan los sistemas de financiación de los cuatro países federales de referencia (Canadá, Estados Unidos, Alemania y Suiza), donde el nivel subcentral tiene un grado competencial similar al de la Generalitat, se constata que, a pesar de **no existir una pauta homogénea de descentralización fiscal**, sí existen unos rasgos comunes en los gobiernos intermedios:

- **Todos los gobiernos intermedios, excepto los *länder*, tienen un poder fiscal amplio para regular los principales impuestos** del sistema fiscal que son distintos a los del gobierno federal: por ejemplo, existe un impuesto sobre la renta personal federal y un impuesto sobre la renta personal del nivel intermedio; lo mismo ocurre con el impuesto sobre sociedades y los impuestos generales y específicos sobre el consumo. En algunos países, como Canadá, algunas provincias han optado por armonizar sus impuestos con los federales —principalmente, la base imponible—, pero es una actuación voluntaria.
- **Todos los gobiernos intermedios gestionan y recaudan sus impuestos.** En concreto, el impuesto sobre la renta de las personas físicas, el impuesto sobre sociedades y los impuestos generales sobre el consumo, y **en algunos casos, como en Alemania y Suiza, los gobiernos intermedios también gestionan los impuestos federales.** Sólo en el caso de Canadá, algunas provincias han delegado esta competencia en la Federación en relación con algunos impuestos provinciales.
- **Todos los gobiernos intermedios, excepto en el caso de Alemania, disponen del 100 % del rendimiento de sus impuestos generados en su territorio**, sin perjuicio de que en algún país se aplique un mecanismo de nivelación horizontal.

En el siguiente subapartado se analiza con mayor detalle la capacidad fiscal de cada uno de los principales países federales de referencia.

### 2.2.3 Análisis internacional

#### a) Canadá

En Canadá opera un sistema de **superposición de impuestos**, es decir, tanto la Federación como las provincias tienen sus impuestos, que recaen sobre los mismos hechos imponible. Así, **las provincias tienen plena autonomía fiscal sobre sus tributos, tanto en términos normativos como de gestión y recaudación, y disponen del 100 % de su respectivo rendimiento.** En cuanto a la capacidad normativa, a su voluntad pueden acordar armonizar o no sus impuestos con los del gobierno federal y delegarle su administración.

Destaca el caso de **Quebec**, que tiene plena capacidad normativa sobre su IRPF e impuesto de sociedades, un IVA armonizado y además la plena gestión de todos estos impuestos, así como de sus propios tributos. **Alberta** tiene su propio impuesto de sociedades, que también administra. El **resto de provincias** tiene el IRPF y el impuesto de sociedades armonizados con los correspondientes impuestos federales y ha delegado en la Federación su gestión y recaudación.

En cuanto a los impuestos sobre el consumo, tres provincias (entre ellas Quebec) tienen un IVA armonizado con el federal, cinco provincias tienen un impuesto sobre ventas al por menor y Alberta no tiene ningún tipo de impuesto general al consumo. Sólo dos provincias que aplican IVA han delegado su administración en el gobierno federal; el resto de provincias administran su impuesto.

## **b) Estados Unidos**

Este país tiene también un sistema de **superposición de impuestos** entre el gobierno federal y los estados. Estos disponen de **plena autonomía tributaria en los tres ámbitos: normativo, de gestión y recaudación y de obtención del rendimiento**. Esta alta autonomía tributaria se manifiesta en que no todos los estados tienen los mismos impuestos y cada nivel de gobierno tiene su administración tributaria propia, lo que provoca una realidad muy heterogénea entre los distintos estados. Así, existen estados que no aplican el impuesto general sobre ventas o el impuesto sobre la renta o el impuesto de sociedades. El rendimiento de los impuestos estatales se atribuye totalmente a los estados y el de los impuestos federales al gobierno federal.

## **c) Alemania**

El sistema alemán es un **sistema de participación impositiva**. Existe un único sistema impositivo y los distintos niveles de gobierno participan de los rendimientos que generan en su territorio los impuestos que conforman ese único sistema fiscal. Así, los **länder** tienen una participación en la recaudación de los impuestos federales y disponen de una **escasa autonomía fiscal**, dado que **apenas tienen capacidad legislativa sobre los impuestos**, aunque intervienen directamente en la aprobación de las leyes impositivas a través del Bundesrat; pero no puede haber diferencias de carga fiscal entre los *länder*.

En cambio, **son los länder quienes gestionan y recaudan los impuestos participados (IRPF, impuesto de sociedades e IVA)**, junto con sus tributos propios, y no

existe tampoco una correlación entre la gestión de un tributo y el derecho a percibir su recaudación, puesto que el poder sobre los rendimientos impositivos está muy repartido entre Federación, *länder* y municipios. Por ejemplo, el IRPF se reparte de la siguiente forma: 42,5 % para la Federación, 42,5 % para los *länder* y el restante 15 % para los municipios. En el impuesto de sociedades, el reparto es 50 % para la Federación y 50 % para los *länder*.

#### d) Suiza

En Suiza opera un **sistema mixto de separación y superposición de impuestos**, en el que tanto el gobierno federal como los cantones tienen una autonomía fiscal amplia. **Los cantones pueden aplicar cualquier impuesto menos el IVA**, que está reservado al gobierno federal. Sin embargo, actualmente **los cantones están sometidos a la Ley de armonización**, que establece límites a la definición de la base imponible y a las deducciones en los principales impuestos (IRPF, impuesto de sociedades, impuestos sobre patrimonio, y transmisiones patrimoniales). En el resto de impuestos, los cantones tienen plena autonomía. Es relevante el hecho de que **los cantones administran sus impuestos propios y que tienen la obligación legal de recaudar los impuestos federales sobre el IRPF y el IS**.

### 2.2.4 Experiencias en el Estado español

Por lo que respecta al **Estado español, existen tratamientos singulares importantes**. En primer lugar, coexisten dos modelos de financiación: el modelo foral y el de régimen común. Y, dentro de éste último, existe el caso de **Canarias**, que cuenta con un poder tributario más amplio que el resto de territorios de régimen común.

El **sistema foral** se fundamenta en dos pilares: la autonomía fiscal plena y un pago al Estado por los servicios prestados. Así, los territorios forales y en lo que respecta a la autonomía fiscal plena, ésta se manifiesta en los tres ámbitos: normativo, de administración tributaria y de obtención de los recursos; sólo quedan excluidos los impuestos aduaneros, que permanecen en manos del Estado.

Estos territorios tienen plena capacidad normativa sobre los impuestos concertados (o conveniados, en el caso de Navarra) con unos límites de carácter general, limitaciones específicas para algunas figuras impositivas, a la vez que también deben respetar unos criterios de armonización fiscal.

La gestión tributaria corresponde a cada territorio foral y, por tanto, a las tres diputaciones vascas y a la Comunidad de Navarra; en cuanto al rendimiento de la recaudación impositiva, corresponde íntegramente a las comunidades forales. Se trata de un modelo de financiación vía ingreso y basado en el principio de bilateralidad entre el Estado y los territorios forales.

Y en cuanto al gasto que el Gobierno central realiza en los territorios forales, éstos le efectúan una aportación según una determinada metodología de cálculo. Es el llamado “cupo” vasco o “aportación” navarra.

**Canarias** es un caso particular dentro del modelo de régimen común, dado que en esta comunidad no se aplica el IVA ni tampoco los impuestos especiales sobre hidrocarburos y tabaco. Canarias dispone del impuesto general indirecto canario (IGIC) y de los impuestos especiales sobre hidrocarburos y tabaco. El IGIC es un impuesto estatal cedido a Canarias sobre el que esta comunidad tiene amplias capacidades normativas (puede determinar exenciones, tipos de gravamen, regímenes especiales, entre otros). La gestión de este impuesto también corresponde a la comunidad autónoma, disponiendo del 100 % de su rendimiento.

En cuanto a los impuestos especiales sobre hidrocarburos y tabaco, al estar configurados como tributos propios, Canarias tiene plena autonomía fiscal, lo que significa que tiene poderes normativos plenos de gestión y administración y dispone del 100 % de su rendimiento.

Tanto los ingresos del IGIC como de los especiales no entran a formar parte de la cesta de impuestos del modelo de financiación, que se somete a un reparto vía los distintos fondos del sistema.

Por otra parte, otra situación destacable de España es el **nuevo impuesto estatal cedido sobre la deposición de residuos** en depósitos controlados, la incineración y la co-incineración, para el que se ha establecido la posibilidad de que las comunidades autónomas que lo deseen asuman la gestión. Esto, una vez más, genera asimetrías en relación a la administración del impuesto. Así se ha puesto de manifiesto en la práctica, en la medida en que sólo seis comunidades de régimen común han asumido esta gestión (Cataluña, Andalucía, Canarias, Galicia, Comunidad Valenciana e Islas Baleares).

Hay que tener en cuenta, también, que en los años noventa, algunas comunidades autónomas (Andalucía, Castilla-La Mancha y Extremadura) decidieron no optar por el sistema de financiación establecido a todos los efectos para el resto de comunidades de



régimen común para el quinquenio 1997-2001, sino regirse por el modelo del quinquenio 1992-1996, que supuso una nueva singularidad, puesto que existían comunidades que se regían por el nuevo modelo y otras por el antiguo.

Tal y como puede constatarse del análisis realizado, **el sistema comparado es muy heterogéneo**: cada país cuenta con un sistema de descentralización diferente, aunque **los gobiernos intermedios tienen un amplio poder tributario**, ya sea en el **ámbito normativo, de gestión y recaudación o en la disponibilidad de los rendimientos de los impuestos**.

En cambio, **el sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común presenta una escasa autonomía tributaria en comparación con los países federales de referencia**, ya que la capacidad normativa es muy limitada y la gestión y recaudación de las principales figuras tributarias la realiza totalmente la Agencia Estatal de Administración Tributaria, sin que las comunidades tengan ningún tipo de capacidad de decisión.

Cabe decir que los gobiernos intermedios de los países federales de referencia tienen unas competencias de gasto similares a las de las comunidades autónomas, destacando salud, enseñanza, servicios sociales, vivienda y cultura, entre otras.

Esta carencia de autonomía y responsabilidad fiscal es uno de los principales problemas del actual modelo de financiación, constatado por la gran mayoría de expertos en este ámbito.

## **2.3 Desequilibrio horizontal y principio de ordinalidad**

### **2.3.1 Definición de equilibrio horizontal y principio de ordinalidad**

Cuando los niveles de gobierno subcentral disponen de recursos tributarios, en la mayoría de los casos, se establece una nivelación de estos recursos para que los territorios con menor capacidad fiscal no estén obligados a fijar una mayor presión fiscal para poder proveer el mismo nivel de servicios que los demás.

Para conseguir este objetivo redistributivo, la mayoría de sistemas de financiación utilizan las llamadas “subvenciones de nivelación”. Éstas otorgan recursos a los territorios con menor capacidad económica hasta situarlos cerca de la media del conjunto de territorios que configuran el país, de acuerdo con el criterio de equidad establecido.

Las subvenciones de nivelación pueden provenir del gobierno central (nivelación vertical) o de las unidades que configuran el mismo nivel de gobierno (nivelación horizontal), o una combinación de ambas.

Las causas de los desequilibrios fiscales horizontales pueden deberse a diferencias entre las unidades de gobierno, en cuanto a la capacidad fiscal por habitante, en cuanto a los costes unitarios de proveer a los servicios públicos, y en cuanto a las necesidades de provisión de los servicios públicos por habitante.

Éste es un principio que a menudo entra en conflicto con el criterio de eficiencia, ya que la existencia de un mecanismo nivelador puede inducir a comportamientos ineficientes, tanto por parte de los gobiernos donantes como de los receptores. Por lo que respecta a los receptores, pueden tener incentivos a realizar una gestión tributaria incorrecta, a no utilizar la capacidad normativa sobre los tributos, a generar un mayor nivel de gasto debido a la posible existencia de ilusión fiscal o pueden, incluso, reducir los impuestos y generar una competencia fiscal a la baja.

En este sentido, la actual doctrina del federalismo fiscal hace hincapié principalmente en estos aspectos negativos del sistema de transferencias de nivelación y considera que los gobiernos deben financiarse mayoritariamente con impuestos. En caso de que fuera necesaria una nivelación para las jurisdicciones de niveles de gobierno inferiores, ésta debería implantarse mediante subvenciones de nivelación verticales, es decir, provenientes del gobierno central, no entre territorios de un mismo nivel de gobierno. Sin embargo, los territorios con mayor capacidad económica habrán aportado una mayor proporción de ingresos impositivos al gobierno central, lo que conlleva una redistribución de recursos entre territorios.

La experiencia comparada muestra de nuevo que en el ámbito internacional no existe un comportamiento homogéneo. Así, por un lado, tenemos el ejemplo de Estados Unidos, donde no existe un sistema de subvenciones de nivelación explícita, sino que los estados se financian con sus tributos sin ningún tipo de compensación hacia los demás estados de poca capacidad tributaria; y por otro, el caso de Canadá, en el que las provincias más ricas mantienen el 100 % de su recaudación y es el Estado quien hace una nivelación (vertical) para con las provincias más pobres; o también el caso de Suiza, donde operan simultáneamente una nivelación vertical y otra horizontal.

Ahora bien, en países federales como Canadá o Suiza, el resultado de esta nivelación no provoca alteración alguna en el orden de los recursos de que dispone cada territorio antes y después de la nivelación. Es decir, cumplen estrictamente el principio de ordinalidad. Sí se recortan distancias entre territorios, pero no se intercambian posiciones

en el *ranking* en términos de recursos por habitante. Cabe recordar que en el caso de Estados Unidos no existe ningún tipo de nivelación explícita.

Cada uno de estos países establece una sistemática de cálculo de la nivelación y, en algunos casos, determinadas cláusulas para que se cumpla este principio de ordinalidad.

### **2.3.2 Aplicación de los principios de equidad horizontal y de ordinalidad en el actual modelo de financiación**

El sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común actual consta de una nivelación horizontal y una vertical. El problema radica en que de este proceso resultan unas diferencias entre comunidades autónomas difícilmente justificables sobre la base de cualquier criterio.

En el sistema de financiación autonómica actual existe un fondo de garantía de los servicios públicos fundamentales que es de nivelación horizontal, cuyo objetivo es igualar recursos entre las diferentes comunidades en base a la población ajustada. Sin embargo, se añaden además los fondos de suficiencia y los de convergencia, que distorsionan totalmente el orden de las comunidades en términos de recursos por habitante.

En este sentido, puede afirmarse que los resultados del sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común no sólo contravienen el principio de ordinalidad, sino que no siguen una pauta redistributiva coherente, de forma que comunidades con una capacidad fiscal muy por debajo de la media, después de la nivelación quedan muy por encima, y a la inversa.

En términos de capacidad fiscal, Cataluña se sitúa en la tercera posición, detrás de Madrid y Baleares; en cambio, después de la aplicación del modelo pasa a la décima posición. Y si se tiene en cuenta el diferencial de precios, Cataluña pasa a ocupar la decimocuarta posición.

Esta pérdida de posiciones relativas muestra que, si bien en capacidad fiscal Cataluña está por encima de la media, en recursos totales pasa a estar por debajo. Si analizamos el resultado de las distintas comunidades autónomas, se observa que no existe ningún patrón redistributivo que explique los recursos de que disponen las comunidades autónomas. En el siguiente cuadro se muestra el resultado de los recursos del sistema de financiación de 2021, el último año liquidado.

### Resultados modelo de financiación 2021

Capacidad fiscal				Recursos totales				Recursos totales con PPA			
€/hab. índice				€/hab. índice				€/hab. índice			
Madrid	3.769	140,7	1	Cantabria	3.632	124,8	1	Extremadura	4.153	142,7	1
Baleares	3.248	121,2	2	Extremadura	3.422	117,6	2	Castilla y León	3.921	134,7	2
Cataluña	3.153	117,7	3	Castilla y León	3.411	117,2	3	Asturias	3.651	125,5	3
Aragón	2.895	108,0	4	Rioja	3.365	115,6	4	Rioja	3.628	124,7	4
Cantabria	2.849	106,3	5	Asturias	3.293	113,2	5	Cantabria	3.572	122,8	5
Asturias	2.628	98,1	6	Aragón	3.270	112,4	6	Galicia	3.429	117,8	6
Castilla y León	2.620	97,8	7	Galicia	3.251	111,7	7	Aragón	3.306	113,6	7
Rioja	2.580	96,3	8	C. La Mancha	2.947	101,3	8	Canarias	3.305	113,6	8
Valencia	2.561	95,6	9	Baleares	2.910	100,0	9	C. La Mancha	3.264	112,2	9
Galicia	2.369	88,4	10	Cataluña	2.848	97,9	10	Baleares	2.867	98,5	10
C. La Mancha	2.210	82,5	11	Madrid	2.834	97,4	11	Andalucía	2.863	98,4	11
Murcia	2.203	82,2	12	Canarias	2.818	96,8	12	Valencia	2.821	96,9	12
Andalucía	2.141	79,9	13	Andalucía	2.724	93,6	13	Murcia	2.790	95,9	13
Extremadura	1.931	72,1	14	Murcia	2.714	93,3	14	Cataluña	2.558	87,9	14
Canarias	1.123	41,9	15	Valencia	2.691	92,5	15	Madrid	2.412	82,9	15
<b>TOTAL</b>	<b>2.679</b>	<b>100,0</b>			<b>2.910</b>	<b>100,0</b>			<b>2.910</b>	<b>100,0</b>	

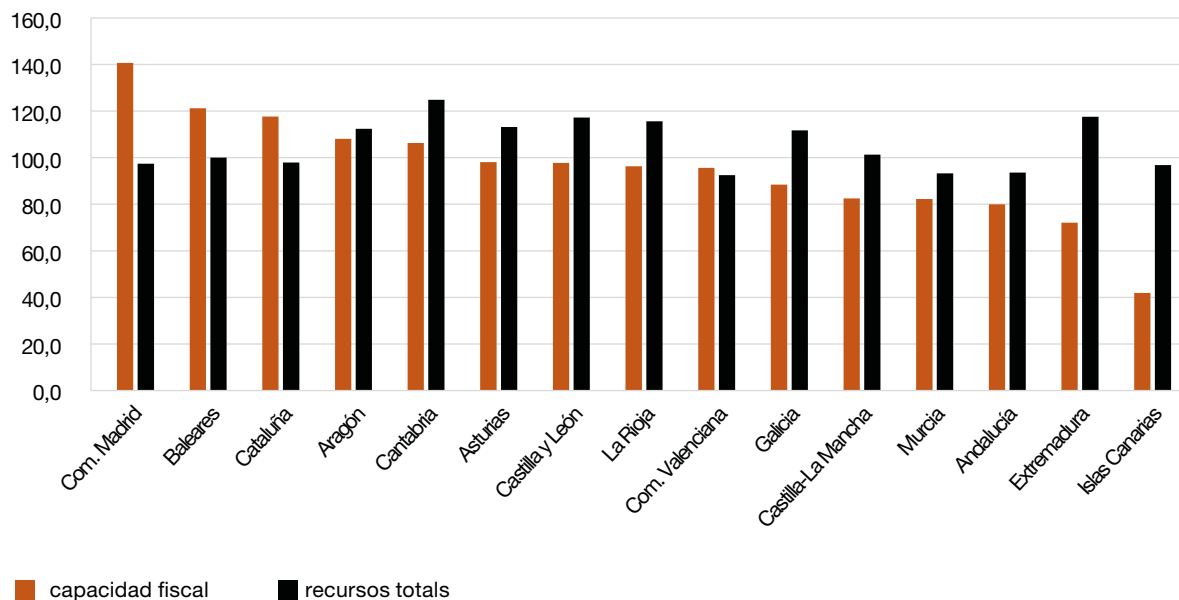
Cabe decir que este resultado se repite año tras año.

Estas distorsiones de ordinalidad provienen, por un lado, del uso de la población ajustada como indicador de referencia. La población ajustada es un indicador sintético de necesidades que tiene en cuenta varias variables: la población protegida por el sistema nacional de salud (38 %), la población (30 %), la población menor de 16 años (20,5 %), la población de más de 65 años (8,5 %), la superficie (1,8 %), la insularidad (0,6 %) y la dispersión (0,6 %). En cambio, no tiene en cuenta el diferencial de precios que existe entre las comunidades autónomas, que es claramente un indicador de mayores necesidades de recursos.

El otro factor que agrava esta distorsión es el establecimiento del fondo de suficiencia, así como de los fondos de convergencia (fondos de competitividad y fondos de cooperación).

El siguiente gráfico permite visualizar la carencia de una pauta redistributiva clara y que los recursos de que disponen las comunidades autónomas no tienen ninguna relación con su capacidad fiscal.

## Resultados del sistema de financiación 2021



Fuente: Ministerio de Hacienda.

Estos resultados contrastan con la nivelación de la capacidad fiscal que aplican los países federales como Canadá y Suiza. Cabe recordar que en Estados Unidos no se hace ningún tipo de nivelación explícita.

En el siguiente subapartado se analiza con mayor detalle la aplicación de los mecanismos de nivelación en cada uno de estos países.

### 2.3.3 Análisis internacional

#### a) Canadá

En Canadá, las provincias con una capacidad fiscal inferior a la media reciben transferencias del gobierno federal para alcanzar esta media (nivelación vertical), mientras que las que están por encima de la media, no realizan ningún tipo de aportación.

#### b) Suiza

En Suiza, los cantones que están por encima de la media en términos de capacidad fiscal hacen una aportación a los cantones que están por debajo (nivelación horizontal) y la Federación complementa esta aportación con un fondo que sólo reciben los cantones que están por debajo de la media (nivelación vertical). En este caso, la nivelación reduce las diferencias de recursos, pero respeta la ordinalidad.

### c) Alemania

Los *länder* alemanes nivelan su capacidad fiscal con la participación en el IVA, que se distribuye de acuerdo a la población (nivelación horizontal). Después de este reparto, la Federación realiza unas aportaciones complementarias a los *länder* con una capacidad fiscal inferior al 99,75 % de la media, con el fin de acercarlos a la media (nivelación vertical).

Como punto final, y a modo de conclusión, puede afirmarse que **en la mayoría de los países federales cuyo nivel intermedio de gobierno dispone de capacidad tributaria** se establecen mecanismos de nivelación que recortan diferencias de capacidad entre territorios. En la mayoría de los casos analizados, los gobiernos subcentrales con mayor capacidad fiscal no pierden posiciones relativas después de aplicar el régimen de nivelación, por lo que se mantiene la ordinalidad. Y que, en el caso de Alemania, los mecanismos de nivelación, pese a no respetar estrictamente **la ordinalidad**, acercan los recursos finales de todos los *länder* a la media, sin provocar grandes cambios en el orden ni desequilibrios en los recursos finales.

Este comportamiento contrasta con el caso español, en el que los resultados del sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común son totalmente irregulares, sin una pauta redistributiva clara, a la vez que incumple sistemáticamente el principio de ordinalidad, lo que provoca grandes cambios en la ordenación de las comunidades autónomas.

En este sentido, cabe señalar que el motivo por el que Cataluña pierde posiciones relativas en el *ranking* de ingresos tributarios se debe a tres factores:

- El **cálculo de la población ajustada**. Este cálculo, que se utiliza para repartir los fondos entre comunidades autónomas, se diferencia de la población. El hecho de incorporar variables no estrictamente poblacionales, como la superficie o la dispersión, comporta una distorsión respecto a la población.
- La existencia del **fondo de suficiencia** y de los **fondos de convergencia**, que aseguran el *statu quo* y desvirtúan la redistribución de los recursos que efectúa el fondo de nivelación de los servicios públicos fundamentales. Después de la nivelación, Cataluña se sitúa en un 102,2 % del total de comunidades autónomas mientras que cuando se han aplicado el resto de fondos del modelo de financiación, se sitúa en el 97,9 %.
- La no inclusión del criterio del **coste de la vida**, que tiene un gran impacto en el coste de la prestación de los servicios públicos.

## 2.4 Deslealtad institucional

El retraso en la revisión del sistema de financiación ha supuesto que no se haya evaluado la posible deslealtad institucional del Estado hacia las comunidades autónomas.

Efectivamente, la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA) establece que uno de los principios del sistema es el de la lealtad institucional, que dispone que debe valorarse el impacto de las decisiones normativas estatales sobre ingresos y gastos que hayan afectado a los recursos de las comunidades autónomas. Esta situación se produce cuando el Estado adopta decisiones normativas que conllevan modificaciones en los tributos que repercuten, a su vez, en los ingresos de las comunidades autónomas, o cuando adopta decisiones en otros ámbitos que suponen alterar los gastos autonómicos.

Según la LOFCA, el impacto de estas decisiones debe valorarse quinquenalmente, en el momento de realizar la revisión del sistema de financiación, para decidir y calcular las posibles compensaciones.

Ejemplos recientes del impacto sobre las comunidades autónomas de decisiones unilaterales del Estado son las rebajas en el impuesto especial sobre la electricidad y en el tipo del IVA aplicable a determinados bienes. El primero es un impuesto cedido totalmente a las comunidades autónomas, mientras que el IVA está cedido en un 50 %. Ambos casos muestran cómo una decisión unilateral del Estado impacta directamente en los ingresos de la Generalitat.

Una estimación de los impactos que han tenido para la Generalitat los cambios en los tipos impositivos de estos dos impuestos eleva hasta los 1.794 M€ la pérdida acumulada para el período 2021-2024.

### Impacto de variaciones de tipos impositivos 2021-2024

IE electricidad e IVA. Datos en M€

<b>Año impacto recaudación</b>	<b>2021</b>	<b>2022</b>	<b>2023</b>	<b>2024</b>	
<b>Año impacto liquidación</b>	<b>2023</b>	<b>2024</b>	<b>2025</b>	<b>2026</b>	<b>Total</b>
Reducción IE electricidad	65	392	392	32	881
Reducción tipos IVA	107	250	471	85	913
Reducción IVA electricidad	50	179	263	22	514
Reducción IVA gas	0	22	46	6	74
Otras medidas IVA	57	49	162	57	325
<b>Total IVA e IE electricidad</b>	<b>172</b>	<b>642</b>	<b>863</b>	<b>117</b>	<b>1.794</b>

Otros ejemplos de deslealtad institucional son la infrafinanciación de la prestación de los servicios dispuestos en la Ley de la dependencia, la dotación del fondo de cohesión sanitaria, que debe financiar la prestación de servicios sanitarios a los desplazados y que anualmente no compensa debidamente el coste de esta prestación.

## 2.5 Aplicación del modelo: sistema de anticipos

El modelo de financiación actual **se basa en un sistema de anticipos** de los recursos que corresponden a cada comunidad autónoma, que el Estado transfiere mensualmente por docenas partes. Posteriormente, con dos años de retraso, el importe se liquida en función de cómo ha ido la recaudación de los impuestos sometidos a este régimen.

Los ingresos del modelo de financiación están integrados por: el tramo autonómico del IRPF, la participación en el IVA y en los impuestos especiales, el fondo de garantía de los servicios públicos fundamentales y el fondo de suficiencia. El volumen de estos recursos tiene un peso relevante en la hacienda autonómica. De hecho, en el presupuesto de la Generalitat **representan en torno al 80 % de los ingresos no financieros no finalistas**.

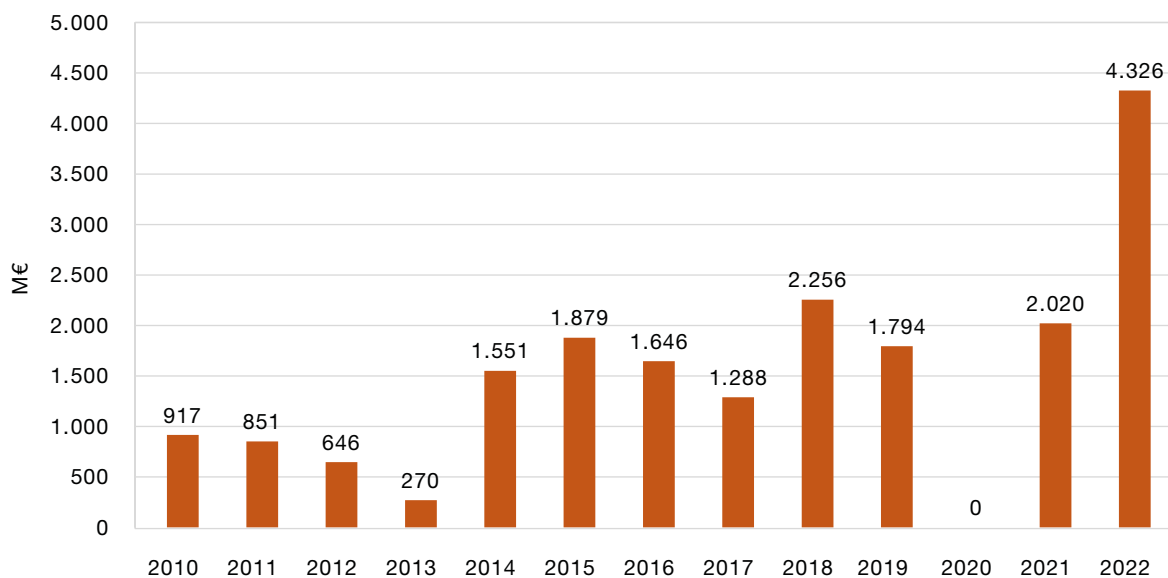
Las comunidades autónomas de régimen común reciben anualmente el 98 % del total de estos anticipos, que calcula el Ministerio de Hacienda en base a sus previsiones de recaudación, y no es hasta dos años después que los regulariza de acuerdo con la recaudación efectivamente realizada: transfiere entonces a las comunidades autónomas la diferencia entre los importes liquidados —definitivos— y los anticipos recibidos. Es también en ese momento cuando el Estado transfiere las dotaciones correspondientes a los Fondos de Convergencia (Fondo de Competitividad y Fondo de Cooperación).

Este sistema supone que el importe de la liquidación sea muy variable año a año, ya que **depende del acierto de las previsiones iniciales que realiza el Ministerio de Hacienda**. Una variabilidad que comporta para las comunidades autónomas alteraciones en la evolución de los recursos, así como **tensiones de tesorería**, puesto que la liquidación definitiva se hace efectiva con dos años de retraso en el mes de julio de cada año. Estas tensiones son aún más graves cuando existen cambios de ciclo económico, como sucedió durante los años más duros de la crisis financiera iniciada poco después de la implantación del actual modelo de financiación.

En el siguiente gráfico se muestran los importes de las liquidaciones correspondientes a cada año y que se reciben dos años después. Es decir, los 4.326 M€ de la liquidación de 2022 se recibirán este año 2024. Son, por tanto, 4.326 M€ que llegarán con dos años de retraso.



### Importes de liquidación del modelo de financiación



El sistema de **anticipos** comporta también que estos ingresos del sistema de financiación **no tengan ningún tipo de relación con la evolución real de la economía**, que es lo que determina en gran parte el crecimiento de la recaudación.

Otro elemento muy relevante es que en los cálculos de los anticipos existe una **gran opacidad**, ya que se desconoce la mayoría de datos en los que se basan. Este desconocimiento dificulta realizar ningún tipo de proyección de los recursos que se obtendrán en los próximos años; tarea fundamental para prever escenarios presupuestarios de futuro. Esto impacta de lleno en la posibilidad de adoptar políticas públicas a medio y largo plazo.

**El papel nulo de las comunidades autónomas en la gestión y recaudación tributaria es el motivo de este sistema de anticipos; método totalmente desconocido en el sistema comparado, donde, tal y como se ha visto, los gobiernos intermedios desempeñan un papel relevante justamente en éste ámbito de la gestión y administración tributaria.**

### 3. Consecuencias de las deficiencias del actual sistema de financiación

La principal consecuencia del actual modelo de financiación para Cataluña es una **infr FINANCIACIÓN CRÓNICA DE LA GENERALITAT** que le impide llevar a cabo las políticas públicas en la cuantía y calidad que los ciudadanos de Cataluña merecen de acuerdo con su esfuerzo fiscal. Entre otras, y muy especialmente, están afectadas las políticas de salud, educación y servicios sociales, así como las inversiones en todo tipo de infraestructuras. Esta situación perjudica el bienestar de la ciudadanía catalana, su poder adquisitivo y la competitividad del tejido productivo catalán.

Esta insuficiencia de recursos, debido al sistema de financiación, es el **principal factor determinante del alto déficit fiscal** que sufre Cataluña, junto con el **déficit de inversiones** que le corresponde realizar en el sector público central en Cataluña y del **modelo territorial del Estado**, que potencia la hipercapitalidad de Madrid.

A continuación, se analiza con mayor detalle el déficit fiscal y el déficit inversor que ha sufrido y sufre Cataluña de forma estructural en el tiempo.

#### 3.1 Déficit fiscal estructural

La balanza fiscal es un instrumento que mide el impacto redistributivo de la actuación del gobierno central entre comunidades autónomas. Y lo hace a partir de relacionar los gastos que el gobierno central realiza en un territorio y los ingresos fiscales que obtiene de ese mismo territorio. Esta relación da un saldo fiscal, es decir, la diferencia entre los gastos aportados y los ingresos detraídos por parte del gobierno en un territorio concreto. Así, que una comunidad autónoma tenga déficit fiscal significa que los ingresos que obtiene el gobierno central de este territorio son más elevados que los gastos que realiza en él, mientras que la existencia de superávit fiscal indica que los ingresos obtenidos son inferiores a los gastos.

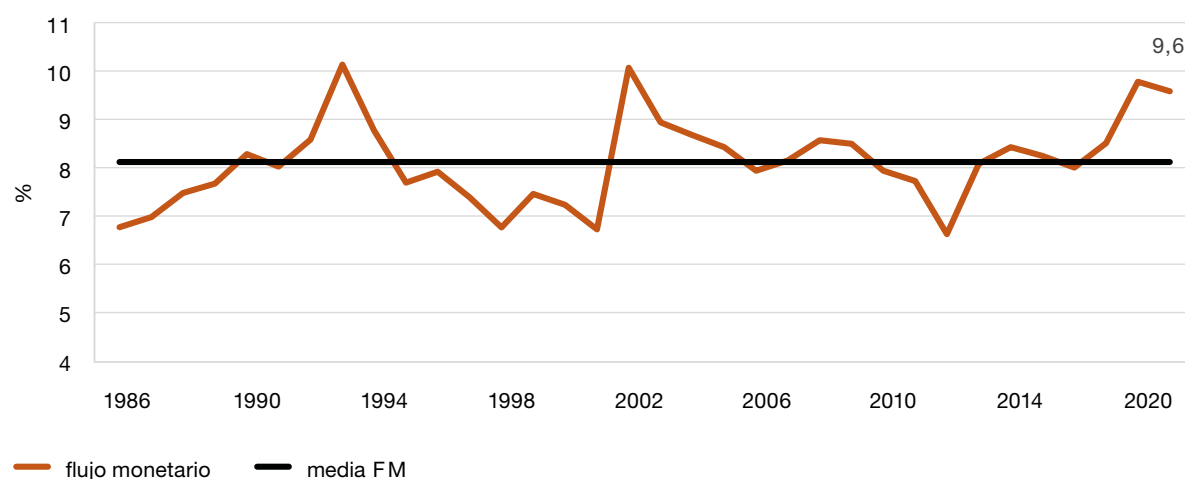
La existencia de saldos fiscales entre territorios es inherente a la existencia de un Estado central, siendo razonable que los territorios más ricos experimenten un déficit fiscal y los más pobres un superávit fiscal. En el caso catalán, lo cuestionable es su magnitud.

Aplicando el criterio del flujo monetario (que es el que mide el impacto económico directo generado por la actividad del sector público en un territorio, consistente en imputar los

ingresos en función de dónde se localiza la capacidad económica sujeta a gravamen y los gastos en función del territorio donde realmente se materializan estas), se verifica que el déficit fiscal de Cataluña presenta un carácter marcadamente estructural: desde hace 35 años se sitúa **de media en el 8,1 % de su PIB**.

### Evolución del déficit fiscal de Cataluña 1986-2021

% del PIB



Con los últimos datos disponibles de 2021, el déficit fiscal de Cataluña se sitúa por encima de la media y alcanza prácticamente los 22.000 M€, que suponen el 9,6 % del PIB catalán. Este déficit es el resultado de haber aportado el 19,2 % de los ingresos del Estado y, en cambio, haber recibido el 13,6 % del total del gasto del Estado.

Los resultados empeoran si se excluyen las operaciones de la Seguridad Social. Por sus características, la Seguridad Social no realiza un gasto territorial en función de criterios políticos, dado que las prestaciones que paga no pueden distinguir entre comunidades autónomas.

Excluyendo la Seguridad Social, tanto en 2020 como en 2021, Cataluña aportó el 19 % de los ingresos, pero sólo recibió el 9 % del gasto del Estado. La magnitud de ese déficit fiscal genera unas consecuencias muy graves, tanto desde el punto de vista social como económico.

### Balanza fiscal de Cataluña con el sector público central

% Cataluña/total

	Flujo monetario		
	2019	2020	2021
Ingresos	19,6%	19,3%	19,2%
Estado+OA+Emp. Púb.	19,8%	19,2%	19,2%
Seguridad Social	19,4%	19,3%	19,2%
Gastos	13,4%	13,7%	13,6%
Estado+OA+Emp. Púb.	8,1%	9,0%	9,2%
Seguridad Social	16,7%	16,8%	16,7%

Esta magnitud del déficit fiscal tan elevada impide poder mejorar la prestación de servicios públicos en Cataluña, como la salud, la educación o los servicios sociales, entre otros, y poder acercar su nivel al de países europeos de referencia.

Por ejemplo, el gasto en salud del presupuesto 2024 (12.928 millones) representa un 4,4 % del PIB, mientras que el promedio de este gasto en los países de la zona euro es del 7,9 % del PIB. Poder disponer de recursos para incrementarla en 5.000 millones supondría poder dedicar a este gasto un 6 % del PIB catalán.

Otro ejemplo sería la educación universitaria y no universitaria, en la que el gasto previsto en el presupuesto de 2024 (8.703 millones) representa un 3 % del PIB, mientras que en la zona euro es de un 4,6 % del PIB y en la UE-27 de un 4,7 %. La disponibilidad de más recursos hace posible incrementarla en 3.000 millones, lo que situaría este gasto en el 4 % del PIB.

En el caso de la educación no universitaria, alcanzar el 6 % del PIB significa incrementar en 6.000 millones el nivel de gasto público actual.

Los resultados de la balanza fiscal entre Cataluña y el Estado nada tienen que ver con los de Canadá, un país fuertemente descentralizado en el que las provincias tienen un grado de autonomía tributaria alto: por un lado, gestionan el 50 % del gasto público y, por otro, disponen del 44 % del total de los impuestos.

A diferencia del caso español, el gobierno federal de Canadá pone a disposición pública los datos territorializados de los ingresos y gastos de la Federación, el informe *Finances of the Nation* ofrece anualmente los saldos fiscales de las provincias con el gobierno federal y da el detalle de los importes de los ingresos y gastos, así como del saldo y el saldo ajustado. Estas variables se presentan en millones de dólares, importe por habi-

## Financiación singular. Propuesta de financiación justa para Cataluña

tante y en relación al PIB, entre otros. Resulta destacable el período temporal tan amplio que abarca la publicación: desde 1961 hasta 2022.

La metodología de cálculo que utiliza el estudio se basa en el flujo monetario y con el cálculo del saldo ajustado se neutraliza el impacto del déficit o superávit del gobierno federal. Es, por tanto, un cálculo similar al que se hace desde Cataluña.

En relación al 2022, los saldos fiscales resultantes muestran que hay tres provincias que presentan un déficit fiscal, mientras que las siete restantes y el conjunto de los territorios del norte tienen superávit fiscal. De estas tres provincias, Alberta y British Columbia tienen un PIB superior a la media y Ontario está prácticamente en la media.

Alberta, una provincia con un PIB per cápita de un 32 % superior a la media, tiene un déficit fiscal de 3.918 dólares per cápita, equivalente a un 3,9 % del PIB, porcentaje que duplica el déficit fiscal de Cataluña (9,6 %, en 2021).

### Saldos fiscales de las provincias de Canadá 2012

Saldos ajustados

	M\$	\$/hab	% PIB	Índice PIB	Índice RFD
Alberta	-17.800	-3.918	-3,9%	131,6	108,8
Saskatchewan	1.571	1.315	1,4%	116,9	106,2
Newfoundland and Labrador	2.529	4.808	6,2%	100,8	97,0
British Columbia	-13.515	-2.541	-3,4%	100,3	104,8
Ontario	-27.929	-1.848	-2,7%	99,4	92,1
Quebec	22.657	2.606	4,2%	88,8	96,7
Manitoba	7.958	5.647	9,2%	87,1	94,7
Prince Edward Island	1.866	10.934	19,9%	76,1	92,1
New Brunswick	7.063	8.698	15,9%	76,0	90,7
Nova Scotia	9.857	9.666	18,1%	75,5	92,3
Territories (*)	5.743	44.204	50,3%	158,2	149,9
Total	0	0	0,0%	100,0	100,0

(\*) Yukon, Northwest Territories y Nunavat.

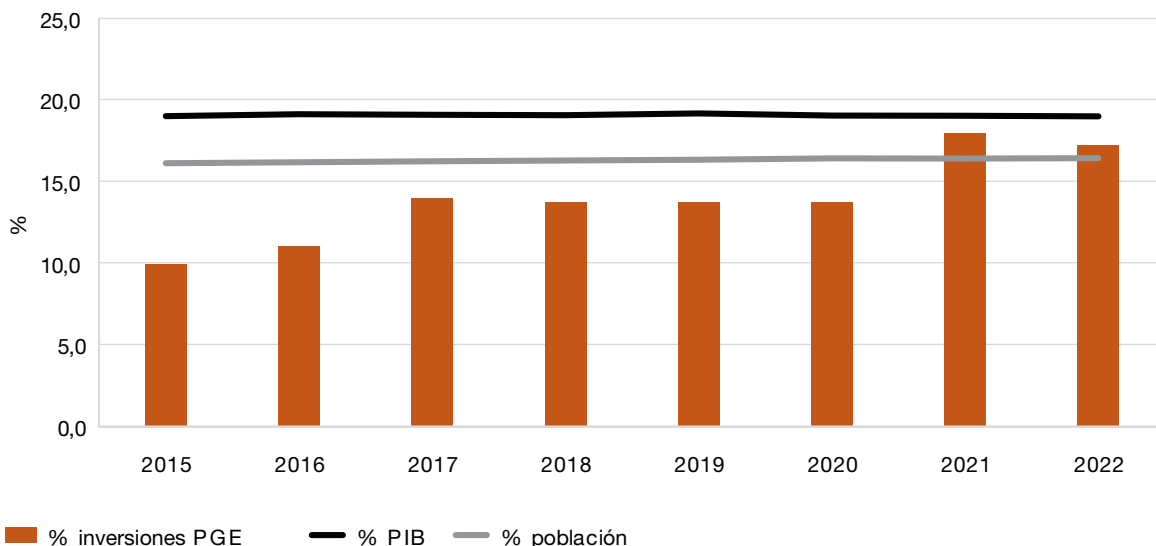
Fuentes: *Finances of the Nation, Statistics Canada*: datos de población, PIB y renta familiar.

El otro gran factor que determina el déficit fiscal del sector público central es el bajo grado de inversión pública que éste realiza en Cataluña, tal y como se evidencia en el subapartado siguiente.

### 3.2 La inversión del sector público central en Cataluña

El peso de la inversión presupuestada por el Estado en Cataluña respecto a la inversión total es sistemáticamente inferior al peso del PIB catalán sobre el conjunto del PIB estatal. Así, no se cumple la disposición adicional tercera del Estatuto de Autonomía de Cataluña, que establece que “la inversión del Estado en Cataluña en infraestructuras, excluido el Fondo de Compensación Interterritorial, debe equipararse a la participación relativa del producto interior bruto de Cataluña con relación al producto interior bruto del Estado por un período de siete años. Estas inversiones pueden utilizarse también para la liberación de peajes o la construcción de autovías alternativas”.

#### Inversiones presupuestadas por el Estado en Cataluña



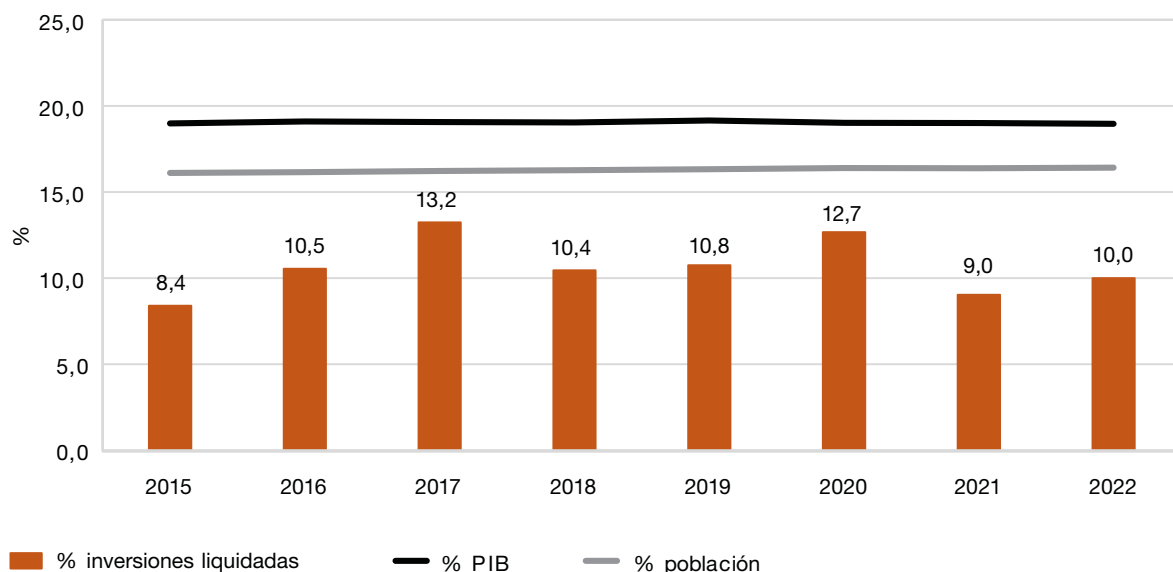
Pero la situación se agrava en la fase de ejecución, dado que Cataluña sufre una inejecución persistente de las inversiones estatales previstas en los presupuestos generales del Estado. Tal y como explicitaba el Acuerdo del Gobierno 53/2024, de 5 de marzo, para el impulso de la ejecución de las inversiones del Estado en Cataluña, desde 2015 hasta 2022, el Estado ha dejado de invertir un total de 5.029 M€ en Cataluña, lo que supone una ejecución del 56 % de la inversión prevista.

Además, las inversiones ejecutadas por el Estado en Cataluña no sólo han representado, año tras año, un peso muy inferior al del PIB (18,9 %), sino también al de la población (16,4 %).

Los datos de la IGAE confirman que las inversiones liquidadas en Cataluña han tenido en este período un peso del 10,5 % respecto al total regionalizado; porcentaje muy alejado del peso que representa la economía catalana respecto del total y del que representa

la población. Las inversiones de 2017, con un peso del 13,2 % sobre el total regionalizado, han sido las que han tenido un mayor peso en este período mientras que en los dos últimos años se observa que tienen un peso de 9 % y del 10 %, respectivamente.

### Inversiones ejecutadas por el Estado en Cataluña



En comparación con el PIB y la población, se observa un gran diferencial, que muestra el déficit inversor sostenido del Estado en Cataluña; respecto al PIB, la diferencia es de 8,4 puntos de media y, respecto a la población, de 5,7 puntos.

### 3.3 Índice de progreso social

Desde hace unos años, la Comisión Europea ha elaborado el índice de progreso social a nivel regional (IPS) a partir de 55 indicadores sociales y ambientales. Es un indicador que pretende ir más allá del PIB, por tener en cuenta otras variables que inciden en el nivel de bienestar y progreso de los ciudadanos.

En la última publicación, con datos del año 2020, Cataluña ocupa la posición 135 en relación con las 240 regiones; por el contrario, ocupa la posición 76 en términos de PIB per cápita. La explicación de esta diferencia entre las posiciones hay que buscarla, de nuevo, en el gran esfuerzo redistributivo que soporta Cataluña hacia el resto del Estado, que se materializa en el déficit fiscal que, a su vez, deriva del modelo de financiación y de las inversiones estatales.

En concreto, si se analiza cómo se distribuyen en el ámbito estatal las comunidades autónomas con relación al IPS y al PIB per cápita, se observa cómo el País Vasco y

Navarra —que en términos de PIB per cápita se encuentran en segunda y tercera posición, respectivamente— se sitúan en primera y segunda posición en relación con el IPS. Estos territorios son los que disponen de más recursos por habitante. En cambio, Madrid pasa de la primera posición en PIB por habitante a la sexta en IPS; Cataluña, de la cuarta a la duodécima, y Baleares, de la sexta a la decimotercera. La pauta coincide en las tres comunidades más perjudicadas por el modelo de financiación y las que tienen un mayor déficit fiscal, aunque Madrid se beneficia del efecto capitalidad. Como puede apreciarse, Cataluña es la que pierde más posiciones en el IPS.

### Índice de progreso social

Versión 2020 (valores 2016-2018)

Comunidad autónoma	Índice de progreso social	Orden sobre 17	PIB per cápita en PPA (EU=100)	Orden sobre 17	Recursos públicos per cápita
País Vasco	73,9	1	119	2	1
Comunidad Foral de Navarra	73,6	2	113	3	2
La Rioja	71,7	3	98	7	4
Aragón	70,8	4	100	5	7
Cantabria	70,5	5	84	9	3
Comunidad de Madrid	69,7	6	126	1	13
Castilla y León	68,8	7	86	8	5
Galicia	68,7	8	82	10	9
Principado de Asturias	68,5	9	81	11	8
Comunidad Valenciana	67,8	10	80	12	17
Islas Canarias	67,4	11	75	14	14
Cataluña	67,1	12	109	4	12
Islas Baleares	65,2	13	100	5	11
Región de Murcia	65,2	14	77	13	16
Extremadura	64,3	15	67	17	6
Castilla-La Mancha	63,4	16	72	15	10
Andalucía	61,8	17	68	16	15

De todo lo expuesto, se hace evidente que la insuficiencia financiera derivada del modelo de financiación, considerada conjuntamente con las demás variables que determinan el déficit fiscal, provoca que los ciudadanos de Cataluña tengan un nivel de bienestar y progreso social muy inferior al que les debería corresponder.



### 3.4 Otras consecuencias

Las limitaciones a la autonomía tributaria y, en especial, a la capacidad normativa sobre los impuestos impiden que el Parlamento de Cataluña **pueda adecuar la fiscalidad a la realidad de Cataluña**, ya que la competencia normativa sobre los principales tributos es estatal.

Además, la consecuencia lógica de esta carencia de capacidad normativa es **una dependencia excesiva de la legislación estatal**. A título de ejemplo, los impuestos cedidos tradicionales (impuesto sobre el patrimonio, sucesiones y donaciones e ITPAJD) son impuestos con una legislación antigua y desfasada, con sentencias que han supuesto jurisprudencia consolidada y que el Estado no incorpora a la legislación con la diligencia correspondiente; situación que genera inseguridad jurídica y un incremento de la litigiosidad.

## 4. Propuesta del modelo de financiación singular para Cataluña

### 4.1 Objetivo del modelo

La superación de la situación expuesta y de los problemas que de ella se derivan exige la adopción de **un modelo de financiación singular para Cataluña** fundamentado en **mayores cuotas de autogobierno** que permita a la Generalitat alcanzar los principios **de autonomía tributaria, responsabilidad fiscal y suficiencia financiera**, sin perjuicio de garantizar una financiación al Estado por los servicios que presta en Cataluña y una aportación a un fondo de reequilibrio territorial.

El primer objetivo del modelo es **aumentar la autonomía tributaria y la responsabilidad fiscal** de la Generalitat de Catalunya, haciendo posible la potestad para mantener, establecer y regular su régimen tributario, gestionar y recaudar todos los impuestos y obtener su rendimiento. Esto implica que la exacción, gestión, liquidación, recaudación e inspección de la mayoría de impuestos estatales corresponda a la Generalitat, y que ésta aporte una cuota al Estado por los gastos que la Generalitat no tiene asumidos, así como una cuota para un fondo de reequilibrio territorial que garantice un determinado nivel de **equidad horizontal**.

Este modelo permitirá adaptar el sistema fiscal a la realidad de Cataluña, siendo la Generalitat la responsable directa ante los ciudadanos de la política de ingresos y gastos y asumiendo el coste de la gestión y recaudación de todos los tributos.

El segundo objetivo es aumentar la **suficiencia financiera**. El modelo debe proporcionar los recursos adecuados para hacer frente a las competencias de gasto asumidas por la Generalitat y **eliminar el déficit inversor y reducir el déficit fiscal** de Cataluña con el Gobierno central.

Finalmente, el último objetivo es el de **transparencia**. El modelo debe ser claro, para que los ciudadanos conozcan el volumen de impuestos que soportan de cada administración, así como el grado de redistribución que comporta el sistema. Sólo con transparencia se dispone de los elementos suficientes para poder juzgar democráticamente una determinada acción de gobierno y que éste rinda cuentas con la ciudadanía. La transparencia permite también el reconocimiento del esfuerzo fiscal que cada territorio soporta y la magnitud de la aportación que hace al reequilibrio territorial.

En definitiva, el modelo de financiación singular que se propone para Cataluña debe permitir avanzar hacia el autogobierno con un poder de decisión mucho mayor sobre los tributos generados en Cataluña, alcanzando un nivel más amplio de autonomía y de responsabilidad fiscal, que a su vez garantice la suficiencia financiera y la redistribución interterritorial, bajo criterios de eficiencia, transparencia y rendimiento de cuentas.

## 4.2 Definición del modelo

El modelo que se propone es un modelo de plena soberanía fiscal, basado en la **asunción total de los impuestos generados en Cataluña**, con:

- Una **aportación al Estado por los servicios que éste presta** en Cataluña.
- Una **aportación a un fondo de reequilibrio territorial**.

La asunción total de los impuestos recaudados en Cataluña supone:

- **Plena capacidad normativa**, con los límites establecidos, en su caso, por la normativa europea.
- **Traspaso de la gestión y recaudación** de los impuestos generados en Cataluña.
- **Disponibilidad de la totalidad de los recursos impositivos** provenientes de estos tributos.

Se trata de un modelo de **responsabilidad fiscal plena** que incorpora siete componentes esenciales:

1. La **gestión y recaudación** por parte de la Generalitat de todos los tributos que se generen en su territorio, mediante la Agencia Tributaria de Cataluña.
2. La **capacidad normativa completa** sobre estos tributos, sin otra limitación que las directrices armonizadoras y de coordinación fiscal que establezcan el Estado y la Unión Europea.
3. La **capacidad financiera total** derivada de la obtención del **100 % del rendimiento de los impuestos** generados en Cataluña.
4. La asunción del **riesgo financiero unilateral** por parte de la Generalitat.
5. Un mecanismo de **transferencia hacia el Estado por los servicios que éste presta** en Cataluña.
6. Un **mecanismo de redistribución** con el fin de transferir recursos a aquellas comunidades con menor capacidad económica, que garantice un nivel de cobertura de los servicios públicos básicos a igualdad de esfuerzo fiscal.
7. Un mecanismo de negociación y revisión del sistema basado en una **relación bilateral** entre la Generalitat y el Estado, así como un mecanismo de coordinación.

### 4.3 Asunción de la capacidad normativa de los impuestos generados en Cataluña

El objetivo del nuevo modelo es alcanzar la **plena capacidad normativa** sobre todos los tributos que se recaudan en Cataluña para poder **adaptar el sistema fiscal catalán a las necesidades y preferencias de los ciudadanos**.

**Cataluña debe poder mantener, establecer y regular en su territorio su régimen fiscal propio sin más limitaciones que las derivadas de la Unión Europea o de la normativa acordada.** Por tanto, la exacción, gestión, liquidación, inspección, revisión y recaudación de los tributos que integren este sistema tributario propio corresponde a la Generalitat de Catalunya con las mismas facultades y prerrogativas que la hacienda pública del Estado; y, por tanto, también le corresponde asumir una capacidad normativa más amplia.

En este sentido, cabe señalar que **una capacidad normativa total o absoluta no es posible**, ya que existen **impuestos armonizados en el ámbito de la Unión Europea**, como el IVA, el impuesto sobre operaciones societarias y algunos impuestos especiales; y **otros en el ámbito interno**, como serían los tributos concertados de normativa común (entre los que destacan el impuesto sobre la renta de los no residentes, el impuesto sobre la prima de seguros i el impuesto sobre las transacciones financieras, entre otros). Sin embargo, salvo estas limitaciones, la capacidad normativa respecto al resto de tributos sería plena.

Además, **la plena capacidad normativa debe abarcar**, no sólo la correspondiente a la regulación legal y reglamentaria específica de cada impuesto, sino **también la regulación del régimen general de los tributos y de los procedimientos para su aplicación, así como del régimen sancionador específico** del ámbito tributario. Esto implica la competencia normativa para disponer de una ley general tributaria y de los correspondientes reglamentos de desarrollo de la regulación de los procedimientos de gestión, liquidación, recaudación, inspección y revisión.

Para garantizar la eficiencia del sistema tributario y la seguridad jurídica máxima, será necesario establecer un conjunto de principios que rijan el sistema tributario que establezca la Generalitat, entre los que destacan los siguientes:

- Principio de coordinación, armonización fiscal y colaboración con el Estado, de acuerdo con las normas que se establezcan en la ley que apruebe el nuevo régimen fiscal singular para Cataluña.
- Sometimiento a los tratados o convenios internacionales firmados y ratificados por el Estado o a los que se haya adherido.

**Por otra parte, el despliegue de la normativa fiscal propia deberá desarrollarse a medida que se avance en la asunción de la gestión de los diferentes tributos**, siendo de aplicación, con carácter supletorio y temporal, la normativa estatal correspondiente.

Dado que la Generalitat deberá **asumir la competencia para la tramitación de recursos contra los actos dictados por la Administración tributaria autonómica**, corresponderá a la Generalitat, a través de la **Junta de Tributos**, tramitar y resolver las reclamaciones económicas administrativas que se interpongan en relación con todos los tributos asumidos.

#### **4.4 Traspaso de la gestión de los tributos recaudados en Cataluña**

El aumento del autogobierno y la responsabilidad fiscal van unidos también a la **capacidad de gestionar y recaudar todos los tributos generados en Cataluña**, puesto que la asignación impositiva y la Administración tributaria son aspectos inseparables.

**La Generalitat** no sólo debe obtener el rendimiento de los ingresos tributarios y diseñar el sistema fiscal catalán, sino que **debe ejercer el poder para hacer cumplir las obligaciones tributarias** de todos los impuestos sobre los que tiene capacidad normativa.

De hecho, **la Administración tributaria** se configura como un elemento clave no sólo de la política fiscal, sino de **la estructura institucional de cualquier gobierno**, al tratarse de la organización pública responsable de la aplicación del sistema tributario por medio del ejercicio de las potestades y funciones administrativas de gestión, recaudación, liquidación, inspección y comprobación de las obligaciones tributarias de los contribuyentes sujetos a la jurisdicción fiscal, y, en su caso, sancionar las irregularidades que se produzcan.

El objetivo de la Administración tributaria de Cataluña es y debe seguir siendo conseguir el más alto nivel de cumplimiento voluntario posible por parte de sus contribuyentes. Para ello es imprescindible prestar una asistencia de calidad que facilite el cumplimiento de las obligaciones tributarias, acompañado de un sistema de control tributario eficaz. En este sentido, el traspaso de la gestión de los tributos estatales debe permitir avanzar en esta estrategia facilitadora, de minimización de los costes administrativos y burocráticos que soportan los contribuyentes, poniendo al alcance de la ciudadanía todos los medios humanos y tecnológicos que deben hacer posible una gestión eficaz de los tributos generados en Cataluña.

El traspaso de la **gestión tributaria** es la parte más compleja, por lo que se prevé un **traspaso gradual**, en el cual es imprescindible preservar la prestación del servicio. Se trata de que la Agencia Tributaria de Cataluña (ATC) asuma las funciones de aplicación de los tributos mediante el ejercicio de las potestades y funciones administrativas de liquidación, recaudación y comprobación de las obligaciones tributarias de los impuestos que actualmente gestiona la AEAT. La asunción de esta competencia requiere el traspaso de los medios humanos, materiales y tecnológicos por parte de la AEAT a la ATC.

#### **4.5 Recaudación y rendimiento de los impuestos generados en Cataluña**

El modelo de financiación singular para Cataluña que se propone es un **sistema de financiación vía ingreso**, en el que la Generalitat asume totalmente la responsabilidad y el riesgo de cubrir el coste que suponen las competencias asumidas, es decir, las necesidades de gasto. Así, el nuevo modelo requiere que el Gobierno no sólo pueda decidir el diseño de los impuestos que configuren el sistema fiscal catalán, sino que pueda obtener su rendimiento, sin perjuicio de que exista una aportación al Estado por los servicios que presta en Cataluña y una cuota para financiar un fondo de reequilibrio territorial.

Así pues, **el modelo prevé que desde la Generalitat se haga una aportación al Estado para financiar los servicios que no están transferidos** a la Generalitat y también una **aportación a un fondo de reequilibrio territorial** para garantizar la cobertura de los servicios públicos en las comunidades con menor capacidad fiscal. La definición de esta cuota de solidaridad es un elemento sometido a negociación política, ya que habrá que establecer qué criterios o parámetros deben considerarse para determinar su cuantía.

La plena aplicación de la propuesta del nuevo modelo singular para Cataluña se basa en la obtención por parte de la Generalitat del rendimiento de todos los impuestos estatales generados en Cataluña, exceptuando los correspondientes al tráfico exterior.

A modo ilustrativo, el siguiente cuadro muestra el resultado de la estimación de los importes de cada impuesto correspondiente al año 2021 y se comparan con los actuales. El cuadro permite distinguir los impuestos que actualmente no están cedidos a la Generalitat, los que están cedidos parcialmente y los que ya están totalmente cedidos.

En el caso del IRPF, se ha considerado como importe la cuota total de los contribuyentes catalanes; la recaudación por IVA se ha aproximado por el índice relativo del consumo; la cuantía asociada a los impuestos especiales se ha estimado a partir de los consumos específicos de los bienes sometidos a gravamen; y la recaudación del impuesto

## Financiación singular. Propuesta de financiación justa para Cataluña

de sociedades a través del excedente bruto de explotación como variable aproximativa al beneficio empresarial. Y el resto de impuestos que no están cedidos, a partir de variables específicas vinculadas al hecho imponible.

Si Cataluña dispusiera de un modelo de financiación singular como el que se propone, se estima que gestionaría y recaudaría alrededor de 52.000 M€. Ésta es una cifra muy relevante, si se tiene en cuenta que actualmente la Agencia Tributaria de Cataluña<sup>1</sup> sólo gestiona unos impuestos cedidos y propios que generan cerca de 4.900 M€. En concreto, del total de los impuestos generados en Cataluña (sin contabilizar los locales), la ATC sólo gestiona y recauda el 9 %, mientras que el 91 % restante son recaudados por la AEAT.

Por el contrario, en el modelo propuesto, la ATC pasaría a gestionar, entre otros, el IRPF con unos 23.000 M€ de recaudación, el IVA con unos 14.200 M€, el impuesto de sociedades con 5.300 M€ y los impuestos especiales con 3.500 M€.

### Recaudación de los tributos en Cataluña 2021

Datos en M€	AEAT	ATC	Total
Impuestos propios de la Generalitat*	0	742	742
Impuestos no cedidos	6.571	0	6.571
Impuesto sobre sociedades	5.335	0	5.335
Impuesto sobre la renta de no residentes	382	0	382
Impuesto sobre la producción de energía eléctrica	102	0	102
Impuesto sobre producción de combustible nuclear	122	0	122
Impuesto sobre almacenaje combustible nuclear	3	0	3
Impuesto sobre primas de seguros	518	0	518
Impuesto sobre gases fluorados de efecto invernadero	14	0	14
Impuesto sobre transacciones financieras	61	0	61
Impuesto sobre determinados servicios digitales	34	0	34
Impuestos cedidos parcialmente	40.899	0	40.899
Impuesto sobre la renta de las personas físicas	23.074	0	23.074
Impuesto sobre el valor añadido	14.226	0	14.226
Impuesto especial sobre hidrocarburos	2.109	0	2.109
Impuesto especial sobre tabaco	1.304	0	1.304
Impuesto especial sobre alcoholes	130	0	130
Impuesto especial sobre cerveza	55	0	55

1 Junto con el ACA y la ARC.

Datos en M€	AEAT	ATC	Total
Impuestos cedidos totalmente	355	4.157	4.511
Impuesto sobre sucesiones y donaciones		871	871
Impuesto sobre el patrimonio		596	596
Impuesto sobre depósitos en entidades de crédito	62		62
Impuesto sobre transmisiones patrimoniales y AJD		2.526	2.526
Impuesto sobre determinados medios de transporte	86		86
Impuesto especial sobre la electricidad	206		206
Tasas sobre el juego		163	163
<b>Total</b>	<b>47.825</b>	<b>4.899</b>	<b>52.723</b>
<b>Total (%)</b>	<b>91%</b>	<b>9%</b>	<b>100%</b>

\* Incluye los cánones de agua y de residuos gestionados por la ACA y ARC, respectivamente.

Si se compara el total de recaudación de todos los tributos generados en Cataluña (52.000 M€) en relación con los ingresos tributarios que actualmente proporciona el modelo de financiación autonómica a la Generalitat (25.600 M€) se observa que el nuevo modelo genera unos rendimientos que duplican este importe tal y como se observa en el siguiente cuadro.

Sin embargo, los ingresos netos adicionales que obtendría la Generalitat no serían los cerca de 26.400 M€, dado que habría que descontar aquellas transferencias que actualmente realiza el Estado a Cataluña, como las dirigidas a los gobiernos locales, las becas u otros tipos de transferencias o prestaciones.

### Rendimiento de los tributos estatales en Cataluña 2021

Datos en M€	Sistema actual	Propuesta	Diferencia
Impuestos no cedidos	0	6.571	6.571
Impuesto sobre sociedades	0	5.335	5.335
Impuesto sobre la renta de no residentes	0	382	382
Impuesto sobre la producción de energía eléctrica	0	102	102
Impuesto sobre producción de combustible nuclear	0	122	122
Impuesto sobre almacenaje de combustible nuclear	0	3	3
Impuesto sobre primas de seguros	0	518	518
Impuesto sobre gases fluorados de efecto invernadero	0	14	14
Impuesto sobre transacciones financieras	0	61	61
Impuesto sobre determinados servicios digitales	0	34	34



## Financiación singular. Propuesta de financiación justa para Cataluña

Datos en M€	Sistema actual	Propuesta	Diferencia
Impuestos cedidos parcialmente	21.105	40.899	19.794
Impuesto sobre la renta de las personas físicas	11.748	23.074	11.326
Impuesto sobre el valor añadido	7.113	14.226	7.113
Impuesto especial sobre hidrocarburos	1.380	2.109	729
Impuesto especial sobre tabaco	757	1.304	548
Impuesto especial sobre alcoholes	75	130	55
Impuesto especial sobre cerveza	32	55	23
Impuestos cedidos totalmente	4.511	4.511	0
Impuesto sobre sucesiones y donaciones	871	871	0
Impuesto sobre el patrimonio	596	596	0
Impuesto sobre depósitos en entidades de crédito	62	62	0
Impuesto sobre transmisiones patrimoniales y AJD	2.526	2.526	0
Impuesto sobre determinados medios de transporte	86	86	0
Impuesto especial sobre la electricidad	206	206	0
Tasas sobre el juego	163	163	0
<b>Total</b>	<b>25.616</b>	<b>51.981</b>	<b>26.365</b>

La aplicación de este nuevo modelo supondrá establecer unos puntos de conexión. Éstos son los criterios por los que se determina cuál es la administración a la que se atribuye la competencia exactora de un determinado tributo y qué normativa será de aplicación, así como la determinación de la proporción correspondiente a cada administración (Generalitat y Estado) en los supuestos de tributación conjunta por el impuesto sobre sociedades o por el impuesto sobre el valor añadido.

Así, habrá que determinar los casos en los que una empresa debe tributar exclusivamente en una administración (Generalitat o Estado) y los casos en que debe tributar de forma compartida entre la hacienda catalana y la hacienda estatal, en función del territorio donde realiza sus operaciones. En este segundo supuesto, se tendrán que establecer las reglas para localizar las operaciones y para fijar qué porcentaje del volumen de operaciones se entiende realizado en cada territorio. Estas reglas son habituales en los países descentralizados, y en el caso español son aplicadas regularmente a las empresas que operan dentro y fuera del País Vasco y Navarra.

#### **4.6 Aportación al Estado por los servicios prestados en Cataluña**

El modelo singular de financiación prevé que desde la Generalitat se realice una aportación al Estado para financiar los servicios que no han sido transferidos a la Generalitat. Se trata de la parte del gasto del Estado que beneficia a Cataluña (acción exterior, defensa y justicia, entre otros), menos los ingresos obtenidos por el Estado en Cataluña.

A partir de este cálculo, será necesario realizar una serie de ajustes correspondientes a los impuestos indirectos (IVA e impuestos especiales).

#### **4.7 Fondo de reequilibrio territorial**

La propuesta contempla también una aportación a un fondo —que deberá crearse— para garantizar la cobertura de los servicios públicos a las comunidades con menor capacidad fiscal.

Se trata de un fondo de reequilibrio territorial cuya definición deberá someterse a negociación política, ya que será necesario establecer qué criterios o parámetros deben considerarse. El hecho de que el nuevo modelo cumpla con el principio de transparencia facilitará una negociación con datos objetivables.

## II. ANÁLISIS JURÍDICO

En este apartado, el Instituto de Estudios del Autogobierno analiza las dos grandes cuestiones en relación con un régimen de financiación singular que cumpla con los requerimientos indicados en el Acuerdo del Gobierno: su compatibilidad con la Constitución, el Estatuto de Autonomía de Cataluña y el derecho de la Unión Europea, y las modificaciones normativas que habría que impulsar con el fin de implantarlo.

### 5. Compatibilidad de un modelo de financiación singular con la Constitución, el Estatuto de Autonomía y el derecho de la Unión Europea

#### 5.1 Compatibilidad con la Constitución

##### a) La habilitación constitucional

Tanto la doctrina como la jurisprudencia se muestran unánimes a la hora de reconocer que la Constitución (CE) no contiene un régimen estructurado de financiación para las comunidades autónomas, ni exige que se establezca un modelo general y único para todas, sino que permite su concreción por normas infraconstitucionales, en el marco del principio dispositivo que inspira la configuración del proceso autonómico. En particular, el Tribunal Constitucional (TC) ha reiterado el carácter abierto de la CE en este ámbito, afirmando que ésta no predetermina cuál debe ser el sistema de financiación autonómica, sino que el Estado es el único constitucionalmente habilitado para establecer un u otro sistema de financiación autonómica,<sup>2</sup> sin que corresponda a la jurisdicción constitucional pronunciarse.<sup>3</sup>

También la experiencia de los más de 40 años de Estado de las autonomías muestra claramente la existencia, constitucionalmente pacífica, de varios sistemas de financiación autonómica. Así, se pone de manifiesto no sólo con la vigencia de los modelos de

2 STC 192/2000, de 13 de julio (FJ 4), y 19/2012, de 15 de febrero (FJ 11).

3 TC 13/2007, de 18 de enero (FJ 3), 204/2011, de 15 de diciembre (FJ 5), y 50/2023, de 10 de mayo (FJ 4).

concierto vasco y del convenio navarro, sino también con que el régimen común de financiación se ha concretado en distintos sistemas a lo largo del desarrollo del Estado autonómico. Incluso, han coexistido varios sistemas de financiación y esto no sólo lo pone de manifiesto el caso de las Islas Canarias —reconocido expresamente en la disposición adicional tercera CE— y el régimen de las Islas Baleares —analizado recientemente por la STC 50/2023, de 10 de mayo—, sino que también lo pone de manifiesto el hecho de que en el pasado algunas comunidades autónomas de régimen común (Andalucía, Castilla-La Mancha y Extremadura) decidieron no optar por el sistema de financiación establecido a todos los efectos para el resto de comunidades de régimen común para el quinquenio 1997-2001, sino regirse por el modelo del quinquenio 1992-1996. **En resumen, la CE no obliga a que el sistema de financiación autonómica establecido por el Estado deba ser sólo uno e igual para todas las comunidades autónomas.**

En este contexto cabe preguntarse si es necesaria una habilitación constitucional para poder aplicar en Cataluña un modelo de financiación singular. La respuesta a esta cuestión debe ser negativa. Las constituciones, a diferencia de las leyes, salvo algunos preceptos que contienen mandatos de hacer o cierto tipo de normas programáticas o relativas al diseño institucional, no son normas que haya que “desarrollar” a través de disposiciones que se limiten a concretar lo que estas constituciones establecen. Como ha reiterado el TC, la CE constituye un marco normativo en el que caben legítimamente todas las diversas opciones políticas y normativas que no contravengan sus preceptos.<sup>4</sup> En definitiva, el legislador no ejecuta la Constitución, sino que crea derecho con libertad dentro del marco que esta ofrece.<sup>5</sup> A esto cabe añadir, como se ha dicho, el grado notable de apertura o “desconstitucionalizado” del sistema de financiación de las comunidades autónomas, que permite que otras normas, con toda libertad, respetando sólo las reglas y los principios constitucionales, establezcan el sistema o sistemas de financiación que crean oportunos.

**El marco constitucional español permite aplicar opciones políticas diferenciadas sobre la financiación autonómica. Y estas opciones, si no incurren en arbitrariedad ni introducen desigualdades injustificadas y, en definitiva, respetan la Constitución, no es necesario que tengan más justificación que la de la voluntad política de la mayoría necesaria para su adopción.**

---

4 STC 49/2008, de 9 de abril (FJ 12).

5 STC 112/2021, de 13 de mayo (FJ 5).

## **b) El principio de solidaridad**

La CE se refiere en varios preceptos al principio de solidaridad vinculándolo siempre al modelo territorial de descentralización política, tanto en lo que se refiere al modelo de organización territorial —artículo 2, que garantiza la solidaridad de las nacionalidades y de las regiones— como específicamente respecto de aspectos relacionados con el ámbito de la financiación (artículo 138, que atribuye al Estado la garantía de la realización efectiva de aquel principio, artículo 156, que hace referencia a los mismos para enmarcar la autonomía financiera que se atribuye a las comunidades autónomas, y artículo 158.2, que utiliza el principio de solidaridad como uno de los criterios que fundamentan la existencia de un fondo de compensación destinado a gastos de inversión).

Por su parte, el artículo 201.2 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC) determina que uno de los principios que rigen la financiación de la Generalitat es el de solidaridad. Por tanto, es importante analizar si un modelo de financiación singular para Cataluña, con las características apuntadas en el Acuerdo GOV/242/2023, de 23 de noviembre, respetaría el principio de solidaridad.

**No parece necesario desplegar una larga argumentación para poner de manifiesto que un modelo de financiación singular para Cataluña no vulneraría el principio de solidaridad ni impediría su plena efectividad. El hecho de que este nuevo modelo afectara a la forma de gestionar los ingresos tributarios que se generan en Cataluña no es incompatible con la realización del citado principio, contribuyendo a subvenir las cargas de otras comunidades autónomas mediante la aportación al Estado de los recursos necesarios para que éste desarrollara las funciones esenciales que le corresponden, incluida la de garantizar la cohesión social y territorial.**

En la práctica, es significativo que el régimen de concierto económico del País Vasco, regulado en la Ley 12/2002, de 23 de mayo, por la que se aprueba el concierto económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco, recoja el principio de solidaridad como uno de los que deben respetarse en las relaciones financieras entre el Estado y el País Vasco (artículo 48) y que también debe regir en el sistema tributario que establezcan los territorios históricos (artículo 2.u.primer). Igualmente, la Ley 28/1990, de 26 de diciembre, por la que se aprueba el Convenio económico entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra, incorpora el principio de solidaridad (artículo 2.1.d) como uno de los que deberá respetar a la Comunidad Foral de Navarra en el ejercicio de su potestad tributaria.

Por tanto, el propio legislador estatal considera plenamente compatible la existencia de estos dos modelos de financiación, expresivos del máximo nivel de autogobierno en el

ámbito de la financiación, con la realización del principio de solidaridad. Es decir, éste no queda exceptuado en el modelo del País Vasco y de Navarra, sino que se integra con naturalidad.

### **c) La prohibición de privilegios económicos y sociales y la garantía de la igualdad de los derechos y deberes de todos los españoles**

Por otra parte, debemos analizar la compatibilidad de un sistema de financiación singular con las disposiciones constitucionales que, por un lado, prohíben que de las regulaciones estatutarias puedan derivar privilegios económicos o sociales (art. 138.2 CE) y que, por otro lado, garantizan que todos los españoles tendrán los mismos derechos y deberes en cualquier parte del territorio del Estado (artículo 139.1 CE).

Aunque estas determinaciones constitucionales no están referidas directamente al sistema de financiación de las comunidades autónomas y que, en un caso, el del artículo 139.2 CE, se vinculan a las regulaciones de los estatutos de autonomía, no puede descartarse la posibilidad de que se consideren aplicables a las disposiciones que regulen la financiación autonómica y, en concreto, a la propuesta de modelo singular de financiación para Cataluña.

**Está claro que el simple hecho de que una comunidad autónoma tenga un sistema de financiación diferenciado del de las demás no implica que la primera goce de un privilegio económico o social. Para que el trato diferente se pudiera tachar de privilegiado, desde la perspectiva jurídica, el sistema de financiación debería configurarse de forma que, necesariamente, provocara unos desequilibrios económicos capaces de perjudicar de manera relevante a las demás comunidades, o bien desde otra perspectiva, que legalmente se vetara en otras comunidades, con características similares a la comunidad con financiación diferenciada, la posibilidad de acceder a este modelo.**

Así lo declaró el Tribunal Constitucional en la Sentencia 31/2010, de 28 de junio, sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña, en la que declaró que cuando el artículo 138.2 CE proclama que las diferencias entre los estatutos de autonomía no podrán implicar, en ningún caso, privilegios económicos o sociales, no está imponiendo una homogeneidad absoluta, sino que lo que proscribía son las diferencias que no tengan justificación objetiva y razonable, comportando beneficios que otras comunidades autónomas, en las mismas circunstancias, no podrían obtener.<sup>6</sup>

---

6 STC 31/2010, de 28 de junio (FJ 131), con una doctrina reiterada en la STC 20/2013, de 31 de enero (FJ 10).

De hecho, la configuración legal del modelo más claro de financiación singularizada que constituye el concierto vasco no lleva, de forma necesaria y automática, a resultados desproporcionados y perjudiciales para otras comunidades autónomas. Sobre este punto, cabe recordar que la Ley 12/2002 del concierto vasco, establece que la normativa tributaria mantendrá una presión fiscal efectiva global equivalente a la que existe en el resto del Estado (artículo 3), incorpora —como se ha apuntado anteriormente— el principio de solidaridad (artículo 2.u.primer y 48) y también prevé la contribución de la comunidad al Fondo de Compensación Interterritorial en concepto de carga no asumida por la comunidad autónoma (artículo 52.3.a).

Otra cosa puede ser la forma en que se han concretado en la práctica los diversos elementos del concierto, especialmente en lo que se refiere a la determinación del “cupó” que la comunidad autónoma debe abonar al Estado, que es fruto, esencialmente, de un acuerdo político. Es más, la aplicación del concierto podría tener resultados negativos para la comunidad autónoma, al ser un modelo de riesgo unilateral, ya que al fijarse la cuota de retorno al Estado en función de las cargas del Estado y del principio de solidaridad, una disminución de los ingresos tributarios comporta automáticamente una menor disponibilidad de recursos para la comunidad para ejercer sus competencias y no una disminución de la contribución que está obligada a pagar al Estado.

**La existencia de un modelo de financiación singular para Cataluña tampoco comportaría la vulneración del principio de igualdad de derechos y deberes de los españoles en todo el territorio del Estado, puesto que nos encontramos ante realidades que operan en planos diferentes: el institucional, en el caso de la financiación, y el personal, en el caso de los derechos y deberes de los ciudadanos.** Sólo indirectamente se podría sostener que estos derechos y deberes quedan afectados negativamente, si las comunidades autónomas respectivas dispusieran de menos recursos para su financiación —lo que no deriva necesariamente del nuevo sistema de financiación, como se ha dicho—, o si el hecho de contar con una financiación singular abriera la puerta a una diversidad de situaciones jurídicas de los ciudadanos españoles, en la medida en que sus administraciones territoriales dispusieran de sistemas de financiación que comportaran eventuales derechos y obligaciones tributarias diferenciadas. Ante esto, hay que tener en cuenta que las posiciones jurídicas de los ciudadanos pueden ser diversas en función de la comunidad a la que pertenezcan, ya que esto es consustancial a un régimen de descentralización política que no exige que todas las comunidades territoriales que se autogobiernan tengan el mismo nivel de competencias, ni que las ejerzan en un mismo sentido o con resultados idénticos.<sup>7</sup>

---

7 STC 51/2019, de 11 de abril (FJ 8).

#### **d) La relación de los recursos financieros de las comunidades autónomas**

La CE prevé que uno de los recursos que nutren la hacienda de las comunidades autónomas son los impuestos cedidos total o parcialmente por el Estado (artículo 157.a CE). Por su parte, el EAC prevé que los recursos de las finanzas de la Generalitat estarán integrados, entre otros, por el rendimiento de todos los tributos estatales cedidos (artículo 202.3.b) que pueden tener la consideración de tributos cedidos totalmente, entendidos como aquellos respecto a los cuales corresponden a la Generalitat la totalidad de los rendimientos y la capacidad normativa (artículo 203.2.a). Por último, la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA), cuando enumera los recursos de las comunidades autónomas, hace referencia a los “tributos cedidos, total o parcialmente, por el Estado” (artículo 4.U.c).

La lectura de las tres normas mencionadas evidencia que no utilizan los mismos conceptos, dado que, mientras que la CE hace referencia a los “impuestos cedidos”, el EAC y la LOFCA hablan de los “tributos cedidos”.

Sin embargo, el modelo singular propuesto en el Acuerdo GOV/242/2023, de 23 de noviembre, cuando hace referencia a la cesión total de impuestos estatales, se ajustaría a las tres regulaciones mencionadas: a la CE, porque ésta hace referencia expresa a los “impuestos”, y al EAC y a la LOFCA, porque vinculan su regulación a los “tributos”, teniendo en cuenta, en este sentido, que los impuestos constituyen una categoría diferenciada dentro de los tributos.

Sin embargo, cabe destacar que esta discordancia terminológica no es irrelevante ya que la regulación del EAC y la LOFCA ha amparado la cesión a las comunidades autónomas de los llamados “tributos sobre los juegos de azar”, como la tasa sobre rifas, tómbolas, apuestas y combinaciones aleatorias (artículo 34 de la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía y se modifican determinadas normas tributarias). Por eso parecería oportuno, llegado el caso, que una eventual propuesta que pudiera llegar a formular el Gobierno de Cataluña, ante el Estado, si se tratara de una cesión de recursos, tuviera por objeto los tributos estatales y no sólo sus impuestos.

#### **e) La potestad originaria del Estado para establecer tributos**

La CE establece que la potestad originaria para establecer tributos corresponde exclusivamente al Estado, mediante ley (artículo 133.1 CE). El Tribunal Constitucional ha considerado que esta previsión presenta una conexión indudable con el artículo 149.1.14 CE, que reserva al Estado en exclusiva la competencia sobre la hacienda general, y el



artículo 157.3 CE, que remite potestativamente a una ley orgánica para la regulación de las competencias financieras del apartado 1 del mismo artículo.<sup>8</sup> Por eso, **en el actual marco constitucional, no se podría configurar un sistema de financiación singular —dejando de lado el régimen de concierto y de convenio— que permitiera considerar que la potestad tributaria autonómica tendría un carácter originario.** En este sentido, la propuesta de financiación singular del Acuerdo GOV/242/2023, de 23 de noviembre, en los términos en los que está formulada, no cuestiona la potestad originaria estatal para establecer tributos, con la cual se muestra plenamente respetuosa.

#### **f) El principio de lealtad constitucional**

El Tribunal Constitucional ha sostenido, de forma reiterada, que las actuaciones del Estado y de las comunidades autónomas deben estar presididas por el principio de lealtad constitucional; principio que, aunque no está recogido de forma expresa en el texto constitucional, constituye un apoyo esencial del funcionamiento del Estado autonómico, cuya observancia resulta obligada<sup>9</sup> y que ha de hacerse efectivo, incluso, al margen del sistema de distribución de competencias.<sup>10</sup>

El Tribunal ha considerado que este principio tiene una específica proyección en el ámbito de las relaciones financieras entre Estado y comunidades autónomas, y requiere que el Gobierno del Estado extreme el celo para llegar a acuerdos con las comunidades autónomas, que pueden alcanzarse en el marco de las comisiones mixtas de composición paritaria,<sup>11</sup> si bien estos acuerdos no son vinculantes, pues no pueden menoscabar la potestad legislativa plena de las Cortes Generales.<sup>12</sup> Para el Tribunal, del principio de lealtad deriva un deber de colaboración e información recíprocas entre las administraciones implicadas que debe presidir las relaciones entre el Estado y las comunidades autónomas con la adopción de procedimientos de consulta, negociación o, en su caso, la búsqueda del acuerdo previo.<sup>13</sup>

**De acuerdo con esto, y en los términos expuestos, la aprobación de un sistema de financiación singular para Cataluña no sería susceptible de infringir, por sí mismo, el principio de lealtad constitucional, si bien el procedimiento de aprobación y su implementación deberían ser respetuosos con las exigencias que se derivan del principio mencionado.**

---

8 STC 100/2012, de 8 de mayo (FJ 7).

9 STC 215/2014, de 18 de diciembre (FJ 4).

10 STC123/2012, de 5 de junio (FJ 8).

11 STC 217/2013, de 19 de diciembre (FJ 6).

12 STC 204/2011, de 15 de diciembre (FJ 9).

13 STC 135/2020, de 23 de septiembre (FJ 4).

### **g) La ley orgánica del artículo 157.3 CE**

El artículo 157.3 CE establece que mediante ley orgánica se puede regular el ejercicio de las competencias financieras enumeradas en el apartado 1 del mismo artículo, las normas para resolver los conflictos que puedan surgir y las posibles formas de colaboración financiera entre las comunidades autónomas y el Estado. Al amparo de este precepto constitucional, el Estado ha aprobado la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA).

Pese a que el artículo 157.3 CE no exige la aprobación de la ley orgánica a la que hace referencia, sino que prevé su existencia como una simple posibilidad, el TC ha dado a la LOFCA un protagonismo extraordinario a la hora de precisar el modelo de financiación de las comunidades autónomas. Lo ha hecho a partir de la tesis de que en el ordenamiento español corresponde al legislador estatal establecer el marco general de todo el sistema tributario y la delimitación de las competencias financieras de las comunidades autónomas en relación con el Estado. Para el Tribunal Constitucional,<sup>14</sup> la referida competencia estatal derivaría de la competencia sobre la hacienda general (artículo 149.1.14 CE), de la potestad originaria del Estado para establecer tributos (artículo 133 CE) y de la posibilidad de dictar la LOFCA (artículo 157.3 CE). Al mismo tiempo, integra esta ley orgánica en el bloque de constitucionalidad<sup>15</sup> y, por tanto, la convierte en canon de constitucionalidad de las disposiciones infraconstitucionales.

El Tribunal, pues, ha transformado lo que el artículo 157.3 califica como “posibilidad” de dictar una ley orgánica destinada a regular el ejercicio de las competencias financieras de las comunidades autónomas, a resolver conflictos y establecer formas de colaboración entre las comunidades, en una ley que el Estado debe dictar forzosamente. Y es que, según el Tribunal, con el artículo 157.3 CE, se pretendió habilitar la intervención unilateral del Estado a fin de alcanzar un grado de homogeneidad mínimo en el sistema de financiación autonómica, salvando así la dificultad que habría supuesto que este sistema quedara exclusivamente en manos de lo que se decidiera en el procedimiento de elaboración de cada uno de los estatutos de autonomía.<sup>16</sup>

En definitiva, el Tribunal reserva o atribuye a la LOFCA el ejercicio de la competencia estatal, deducida de los artículos 149.1.14, 133 y 157.3 CE, que consiste en establecer el marco general de todo el sistema tributario y delimitar las competencias financieras de las comunidades autónomas en relación con el Estado. Y, de hecho, en la práctica,

---

14 STC 65/2020, de 18 de junio (FJ 7).

15 SSTC 250/1988, de 20 de diciembre (FJ 1); 68/1996, de 18 de abril (FJ 3); 171/1996, de 30 de octubre (FJ 4); 13/2007, de 18 de enero (FJ 2), y 19/2012, de 15 de febrero (FJ 11).

16 STC 68/1996, de 4 de abril (FJ 9); 13/2007, de 18 de enero (FJ 7), i 101/2016, de 25 de mayo (FJ 9).

la LOFCA siempre ha proclamado, en sus diversos preámbulos y articulados, que el establecimiento de este marco general del sistema de financiación y la delimitación de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas constituía su objeto fundamental de regulación.

**De lo señalado, cabe concluir que un eventual nuevo régimen de financiación singular para Cataluña requerirá necesariamente de su adecuación a la LOFCA, la cual, como veremos más adelante, deberá modificarse para establecer el marco normativo que ampare la existencia de ese régimen de financiación.**

## **5.2 Compatibilidad con el Estatuto de Autonomía de Cataluña**

### **a) El argumento de la Sentencia del Tribunal Constitucional 31/2010, de 28 de junio**

No se puede desconocer que, en una primera aproximación, algunos de los artículos del Estatuto de Autonomía de Cataluña no responden estrictamente a los principios que deberían conformar un sistema de financiación singular. Ésta es una cuestión importante porque, si se llegara a la conclusión de que algunos de los preceptos estatutarios no son compatibles con un régimen de financiación como el pretendido, su implantación podría exigir la reforma del Estatuto. Habrá, pues, que tener en cuenta la regulación estatutaria en materia de financiación para analizar su compatibilidad con un régimen de financiación singular. Sin embargo, la Sentencia 31/2010, de 28 de junio, ofrece un argumento para descartar, de entrada y con carácter general, aquella eventual incompatibilidad, en la medida en que afirmó que los preceptos estatutarios, cuya implementación requería decisiones del Estado, no vinculaban al legislador estatal, sino que debían considerarse simples recomendaciones políticas.

En efecto, la STC 31/2010,<sup>17</sup> a pesar de admitir que los estatutos de autonomía pueden regular la hacienda autonómica, pone especial énfasis en destacar el papel que corresponde al Estado para regular todo el sistema tributario y delimitar las competencias financieras autonómicas, razonando que, a la vez que el Estado tiene competencia exclusiva en materia de hacienda general (artículo 149.1.14 CE) y atribuida la potestad originaria para establecer tributos mediante ley (artículo 133.1 CE), también le corresponde regular el ejercicio de las competencias financieras de las comunidades autónomas (artículo 157.3 CE).

---

17 FJ 130 y 135.

A partir de este razonamiento, la Sentencia niega la naturaleza vinculante de las previsiones estatutarias y reitera la completa libertad del legislador estatal para implantarlas, declarando que la cesión de tributos, los porcentajes de participación en tributos cedidos parcialmente, la contribución a la solidaridad y a la nivelación de servicios públicos fundamentales y la participación en la distribución de fondos estructurales europeos son aspectos que deben ser regulados por el Estado.<sup>18</sup> Más concretamente, el TC declara que las potestades autonómicas sobre tributos cedidos se establecerán en la ley de cesión con el alcance que el legislador estatal crea oportuno,<sup>19</sup> a la vez que rechaza que el Estatuto pueda incidir en la articulación de los mecanismos de solidaridad y nivelación.<sup>20</sup>

Además, la Sentencia afirma con rotundidad la completa libertad de las Cortes Generales para tramitar los proyectos de ley que o bien incorporen directamente previsiones estatutarias, como los porcentajes de cesión de determinados impuestos<sup>21</sup> o los criterios para fijar la inversión del Estado en Cataluña,<sup>22</sup> o bien implanten los acuerdos tomados por órganos previstos en el Estatuto, tales como la Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales Estado-Generalitat, que puede acordar las condiciones de la cesión de tributos estatales cedidos total y parcialmente.<sup>23</sup>

**Los estatutos de autonomía han quedado reducidos, según la STC 31/2010, a poco más que simples manifestaciones de voluntad política que pueden ser libremente implantadas o no por el legislador orgánico (a través de la LOFCA) o por el legislador ordinario estatal. Se trata de una doctrina recientemente confirmada por la STC 50/2023, de 10 de mayo,<sup>24</sup> en cuanto a los compromisos estatutarios en materia de financiación, al afirmar que éstos no pueden menoscabar la libertad de las Cortes Generales para definir la política de gasto estatal mediante su concreción anual en el presupuesto, expresión de esta libertad parlamentaria.**

**Por último, cabe apuntar que una evidente manifestación de la amplia libertad de la que goza el legislador estatal y el papel residual que desempeñan los estatutos de autonomía en el ámbito de la financiación son las importantes y prolijas modificaciones introducidas en los años 2009 y 2010 en la financiación**

---

18 STC 31/2010, de 28 de junio (FJ 135).

19 STC 31/2010, de 28 de junio (FJ 132).

20 STC 31/2010, de 28 de junio (FJ 134).

21 STC 31/2010, de 28 de junio (FJ 137).

22 STC 31/2010, de 28 de junio (FJ 138).

23 STC 31/2010, de 28 de junio (FJ 136).

24 FJ 4.

**de las comunidades autónomas de régimen común; vehiculadas, por un lado, a través de la reforma de la LOFCA y, por otro lado, a través de la aprobación tanto de la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía, como de las diversas leyes de cesión de tributos a las comunidades autónomas.**

Estas modificaciones han afectado a todas las comunidades, incluidas las que no habían modificado su estatuto de autonomía, lo que demuestra que el contenido de éste no es especialmente determinante para el Estado a la hora de establecer un nuevo sistema de financiación. Por eso, no parecería muy coherente argumentar que el respeto por el Estatuto de Autonomía de Cataluña impide establecer un sistema de financiación singularizado, sin modificar el Estatuto. Cosa distinta es la valoración de la conveniencia o no de proceder en su momento a una reforma estatutaria para acompasar plenamente su contenido al nuevo sistema de financiación con el objetivo de favorecer la seguridad jurídica y reforzar la posición constitucional del Estatuto en tanto que norma institucional básica de Cataluña.

#### **b) Los recursos para la financiación de la Generalitat**

Se podría plantear la duda de si establecer un régimen de financiación singular, en los términos planteados en el Acuerdo GOV/242/2023, de 23 de noviembre, entraría en contradicción con el artículo 202.3 EAC, que regula los recursos de la Generalitat sin focalizar o circunscribir los recursos vinculados a fondos estatales a los provenientes de tributos estatales cedidos, o con el artículo 203.2.b, que prevé la existencia de tributos cedidos sólo de forma parcial.

Sin embargo, esta discordancia no plantea ningún problema de antiestatutariedad, si se tiene en cuenta que **la relación de recursos estatutarios no debe interpretarse como una exigencia inexcusable de que las finanzas de la Generalitat se nutran necesariamente de todos y cada uno de ellos, sino como el marco normativo que regula las fuentes de las que puede obtener financiación la Generalitat.** De hecho, debe tenerse en cuenta que la operatividad práctica de diferentes recursos que se detallan en el artículo 203.3 EAC queda condicionada a su creación efectiva mediante decisiones posteriores de las diferentes administraciones, tales como la autonómica (en el caso de tributos propios), la estatal (en el caso de asignaciones con cargo a los presupuestos generales del Estado) o la europea (en el caso de recursos procedentes de la Unión Europea), las cuales estas administraciones libremente podrían no adoptar.

Así, por ejemplo, respecto de los tributos estatales cedidos parcialmente, previstos en el artículo 203.2.b en relación con el artículo 206.2 EAC y que, de acuerdo con el modelo propuesto en el Acuerdo GOV/242/2023, de 23 de noviembre, no existirían en el régimen de financiación que estamos analizando, hay que tener en cuenta que su creación debería vehicularse a través de leyes aprobadas por el legislador estatal, que, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, no tiene ninguna obligación de dictarlas, sino que puede o no hacerlo con total libertad. Por tanto, la libertad con la que cuenta el legislador estatal para dar cumplimiento a lo previsto en las normas estatutarias se constituye en otro argumento para sostener que aquéllas no son un obstáculo insalvable a la hora de establecer un régimen de financiación en el que no aparezcan algunos de los recursos previstos en el Estatuto, como los tributos cedidos parcialmente.

### **c) Los criterios que han de regir la fijación del nivel de recursos financieros de la Generalitat**

Más problemas podría suscitar desde el principio la adecuación de un sistema de financiación singular —basado en el modelo propuesto en el Acuerdo GOV/242/2023, de 23 de noviembre— a los criterios que, según el artículo 206.1 EAC, han de regir la fijación del nivel de recursos de la Generalitat y que pivotan en torno a las necesidades de gasto y la capacidad fiscal, entre otros criterios.

En una primera aproximación a este precepto estatutario parecería que los citados criterios responden a los mismos empleados en el sistema de financiación común, centrado esencialmente en los gastos de las comunidades autónomas para ejercer sus competencias. Sin embargo, la referencia a la capacidad fiscal —que está vinculada a la generación de ingresos tributarios— y la cláusula abierta que supone la locución “entre otros criterios” para determinar los recursos de la Generalitat, permiten sostener, de forma fundamentada, que su regulación puede amparar un régimen de financiación singular con las características apuntadas en el Acuerdo GOV/242/2023, de 23 de noviembre, que además puede considerarse plenamente ajustado a la doctrina constitucional que sostiene que la autonomía política de los entes territoriales va estrechamente ligada a su suficiencia financiera, en la medida en que exige la disposición plena de medios financieros para poder ejercer, sin condicionamientos indebidos y en toda su extensión, las competencias, especialmente las que se configuran como exclusivas.<sup>25</sup>

En cualquier caso, es preciso reiterar que **la libertad completa de la que, según el Tribunal Constitucional, dispone el legislador estatal para implantar las previsiones estatutarias a través de las leyes reguladoras de la financiación autonó-**

---

25 STC 96/2002, de 25 de abril (FJ 3), 194/2004, de 10 de noviembre (FJ 22), y 96/2016, de 12 de mayo (FJ 4).

**mica —que, como se ha dicho, en 2009 se aplicaron de forma uniforme a todas las comunidades de régimen común, tuvieran o no su estatuto reformado—, también trae como consecuencia que un modelo de financiación singular, como el propuesto en el Acuerdo GOV/242/2023, de 23 de noviembre, no se pueda considerar inconstitucional si pudiera interpretarse que no se ajustaba estrictamente a la mencionada regulación estatutaria.** Otro planteamiento supondría obviar la doctrina del Tribunal Constitucional relativa a la prevalencia de la voluntad del legislador estatal, cuando actúa en ejercicio de sus competencias exclusivas, sobre el contenido de las normas estatutarias que se configuran como compromisos políticos que no predeterminan el sentido del ejercicio de la competencia estatal.

#### **d) Los mecanismos de nivelación y solidaridad**

También podría plantearse la compatibilidad del nuevo sistema de financiación con la regulación estatutaria relativa a los mecanismos de nivelación y de solidaridad con las demás comunidades autónomas. Así, en primer lugar, se podría cuestionar si la referencia a los mecanismos de nivelación y solidaridad (artículo 206.3 EAC) es coherente con un modelo de financiación singular en el que la solidaridad con otros territorios se llevaría a cabo a través de una contribución singularizada.

Sin perjuicio de volver a recordar que el Tribunal Constitucional, en la STC 31/2010, de 28 de junio, a través de diversas técnicas (declaración de inconstitucionalidad, técnica interpretativa y reducción de los mandamientos estatutarios a simples recomendaciones políticas) ha eliminado la fuerza normativa de la regulación relativa a los mecanismos de nivelación y solidaridad, es cierto que la regulación estatutaria es perfectamente compatible con la articulación de un régimen de financiación como el que estamos analizando.

**En efecto, la referencia a los mecanismos de nivelación y solidaridad del artículo 206.3 EAC incide en uno de los factores que deberían ser tenidos en cuenta para configurar el volumen de recursos que debe pagar al Estado una comunidad autónoma con un régimen de financiación singular: en concreto, la realización efectiva del principio de solidaridad previsto en el artículo 138.1 CE. Por tanto, desde esta perspectiva, la regulación del artículo 206.3 EAC no plantearía problemas de compatibilidad en relación con un modelo como el analizado, sino que sería perfectamente coherente con éste.** Esta conclusión se ve confirmada por el hecho de que el mencionado precepto, al modular los recursos financieros de que podrá disponer la Generalitat, hace referencia al ajuste de estos recursos —ajuste que se vincula a los mecanismos de solidaridad y de nivelación—, pero sin predeterminar la forma concreta en la cual se llevará a cabo este ajuste, ni cómo operará sobre los recursos financieros de la Generalitat.

Yendo un paso más allá, también es oportuno analizar si los criterios estatutarios que rigen los mecanismos de nivelación y solidaridad pueden integrarse como criterios para regir la fijación de la contribución de Cataluña a los mecanismos de solidaridad. Para responder a esta duda, es necesario partir nuevamente de la doctrina de la STC 31/2010, de 28 de junio,<sup>26</sup> que, por un lado, declaró la compatibilidad de las previsiones estatutarias con el contenido del artículo 158 CE, razonando que la expresión “servicios de educación, sanidad y otros servicios esenciales” —que delimitaba la finalidad de la contribución a la solidaridad— era equivalente a la de “servicios públicos fundamentales” del citado precepto constitucional, y que el criterio de los “niveles similares en el conjunto del Estado” presuponía el “nivel mínimo” del mismo artículo 158.1 CE, y, por otro lado, reconoció la libertad del Estado para determinar los mecanismos de solidaridad y prestación de los servicios públicos fundamentales en todo el territorio español. **La doctrina constitucional, por tanto, al reconocer la constitucionalidad de los criterios del artículo 206.3 EAC y los términos con que lo ha hecho, permite que éstos puedan operar como criterios que coadyuven a fijar la contribución de la Generalitat a la solidaridad, ya sea por un sistema de cuota de retorno o de retención en los ingresos tributarios.**

Una segunda cuestión que podría formularse es si el principio de ordinalidad del artículo 206.5 EAC, en virtud del cual la aplicación de los mecanismos de nivelación no debe alterar en ningún caso la posición de Cataluña en la ordenación de rentas per cápita entre las comunidades autónomas antes de la nivelación, podría integrarse como criterio para regir la fijación de la cuota de retorno o la cuantía de la cesión en un sistema basado en el régimen de cesión total de tributos estatales.

Sobre este aspecto, vuelve a ser inexcusable referirse a la STC 31/2010, de 28 de junio,<sup>27</sup> que efectúa un doble pronunciamiento sobre este precepto estatutario, el cual deja sin efectividad práctica por dos vías. Primeramente, privándolo de fuerza normativa, puesto que, si bien no lo valoró como contrario a la CE, afirmó que debería declararse inconstitucional en caso de que tuviera una naturaleza condicional e imperativa. Por tanto, *a sensu contrario*, el artículo 206.5 EAC no tiene ningún tipo de fuerza normativa. En segundo lugar, por la vía interpretativa, el Tribunal Constitucional llega a la conclusión de que el citado artículo debe entenderse como la manifestación de un principio inherente al modelo de solidaridad interterritorial, en virtud de la cual el Estado está constitucionalmente obligado a procurar un “equilibrio económico, adecuado y justo” entre comunidades autónomas que no perjudique a las más prósperas más allá de lo razonablemente necesario para la promoción de las menos favorecidas, de modo que, para el Tribunal

---

26 FJ 134.

27 FJ 134.



Constitucional, la garantía del Estatuto sólo operaría cuando la alteración de la posición de Cataluña se debiera, no a la aplicación de los mecanismos de nivelación, sino exclusivamente a la aportación que realizara Cataluña como consecuencia de su posible participación en dichos mecanismos, no como consecuencia de las aportaciones ajenas.

**El pronunciamiento de la STC 31/2010 sobre el principio de ordinalidad no impide, sin embargo, que pueda utilizarse como uno de los factores a partir del cual se calcule la contribución de la Generalitat a los mecanismos de solidaridad, en la medida en que el Alto Tribunal no consideró el artículo 206.5 EAC contrario a la CE. El principio de ordinalidad podría verse dotado, en principio, de la fuerza normativa que le otorgaría el legislador estatal que aprobara el nuevo régimen de financiación singular.**

#### **e) La valoración de impacto financiero de las normas y la garantía de inversiones estatales en infraestructuras**

De las dos últimas dudas que podrían plantearse respecto a la compatibilidad de preceptos estatutarios con un régimen de financiación basado en la cesión total de tributos estatales, el primero hace referencia a un aspecto que no constituye un mecanismo ordinario de financiación, sino que según el Estatuto se trata de una exigencia derivada del principio de lealtad institucional. Nos referimos a la exigencia de valorar “el impacto financiero [...] que las disposiciones generales aprobadas por el Estado tengan sobre la Generalitat [...], en un período de tiempo determinado, en forma de variación de las necesidades de gasto o de la capacidad fiscal, a fin de establecer los mecanismos de ajuste necesarios” (artículo 209.1 EAC).

Hay que afirmar la plena aplicabilidad de esta regla estatutaria en un modelo de financiación como el aquí analizado. En efecto, si, hipotéticamente, la financiación de la Generalitat de Catalunya se fundamentara en este nuevo régimen de financiación y se aprobaran disposiciones estatales que supusieran un mayor gasto para la Generalitat de Catalunya, esto significaría que ésta debería dedicarle unos recursos que debería detrar de otras partidas, salvo que existiera un sistema estable que otorgara una financiación suplementaria del Estado para estos supuestos, tal y como prevé el artículo 206 EAC. Esta financiación suplementaria parecería que no se podría obtener, *a priori*, reduciendo la cuota de retorno que correspondería pagar a la Generalitat, ya que esto —aparte de constituir un mecanismo que no podría dar una respuesta inmediata a las necesidades de financiación autonómicas— iría contra la misma naturaleza de la cuota a pagar al Estado, que se destina a financiar los gastos estatales no asumidos por la comunidad autónoma, y no a financiar de forma indirecta los gastos autonómicos.

**Por tanto, en caso de disposiciones estatales que implicaran un mayor grado de gasto para la Generalitat de Catalunya, si ésta estuviera incluida en un sistema de financiación singular, basado, por ejemplo, en la cesión total de tributos estatales, habría que prever los mecanismos para compensar el mayor gasto al que debería hacer frente la Generalitat.**

La última duda que se plantea es si el eventual nuevo régimen de financiación iría en detrimento de la garantía de un porcentaje mínimo de inversiones estatales en infraestructuras en Cataluña, como la regulada en la disposición adicional tercera EAC, que se estableció por un período de siete años o, más ampliamente, que fuera fruto de un pacto político entre las instituciones catalanas y las estatales.

Para responder a esta cuestión, es necesario tener presente que las inversiones estatales en infraestructuras no se destinan a financiar competencias asumidas estatutariamente por la Generalitat, sino que se trata de inversiones que lógicamente deben estar vinculadas a ámbitos materiales de competencia exclusiva estatal (puertos y aeropuertos de interés general, obras de interés general, ferrocarriles y transportes terrestres que circulen por más de una comunidad autónoma, etc.), por lo que no constituyen un mecanismo para dotar de recursos a la Generalitat, sino que están desvinculadas del sistema de financiación autonómica, tanto si éste se fundamenta en el modelo de régimen común, como si se fundamenta en el régimen financiación singular. Por tanto, **la existencia de este régimen de financiación singular sería plenamente compatible con la fijación de un porcentaje mínimo de inversiones estatales en infraestructuras en Cataluña. Sería otra cosa que el coste de estas inversiones estatales, al constituir gastos generales del Estado, debieran ser computadas a la hora de fijar lo que hemos calificado como cuota de retorno.**

#### **f) El sistema organizativo**

En el ámbito organizativo, los preceptos estatutarios que podrían plantear alguna duda son los relativos a la Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales Estado-Generalitat (artículo 201.3, entre otros), a la Agencia Tributaria de Cataluña (artículo 204) y al Consorcio Paritario o ente equivalente (artículo 204.2).

Para determinar la posibilidad de encaje de la Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales Estado-Generalitat en un sistema de financiación singular, es necesario partir de la jurisprudencia constitucional que ha declarado<sup>28</sup> que la Comisión Mixta es un instrumento para propiciar la integración de las posiciones del Estado y de la Gene-

---

28 STC 31/2010, de 28 de junio (FJ 131).

ralitat, si bien ni le corresponde alcanzar los acuerdos para el desarrollo normativo o la aplicación del título VI del Estatuto, De la financiación de la Generalitat, ni puede quedar desconectada de los órganos y procedimientos multilaterales. **El Tribunal ha admitido la constitucionalidad de las funciones que corresponden a la Comisión Mixta para “la concreción, aplicación, actualización y seguimiento del sistema de financiación, así como la canalización del conjunto de relaciones fiscales y financieras de la Generalitat y el Estado”, si bien ha apuntado que estas funciones no excluyen las decisiones correspondientes del órgano multilateral (Consejo de Política Fiscal y Financiera), sino que, habiendo reconocido que los órganos bilaterales de cooperación pueden realizar actuaciones complementarias a las de los órganos multilaterales, éste debe ser el alcance de las funciones de la Comisión Mixta.**

Esta jurisprudencia constitucional sobre las funciones estatutariamente atribuidas a la Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales Estado-Generalitat contribuye a facilitar su inserción en el nuevo régimen de financiación, que podría materializarse en dos fases o etapas diferentes en el proceso de elaboración del nuevo sistema de financiación:

- Primera fase (debate y negociación sobre el nuevo sistema de financiación): **nada impide, desde el punto de vista estrictamente jurídico, que la Comisión Mixta sea el órgano que debata y negocie el nuevo régimen de financiación.** En este sentido, las funciones atribuidas a la Comisión por el Estatuto y su composición apoyan esta conclusión; así, como hemos señalado, corresponde a la Comisión, de acuerdo con el artículo 210.1 EAC, la concreción, a aplicación, la actualización y el seguimiento del sistema de financiación, así como la canalización del conjunto de relaciones fiscales y financieras de la Generalitat y el Estado.
- Segunda fase (concreción y aplicación del nuevo sistema de financiación, una vez aprobado): **es posible atribuir a la Comisión Mixta la función de acordar la cantidad a abonar al Estado en concepto de cargas no asumidas y de contribución a los mecanismos solidaridad o la resolución de discrepancias en la aplicación del nuevo sistema de financiación.** Las razones expuestas anteriormente para justificar la intervención de la Comisión Mixta en la primera fase también podrían justificar que la Comisión Mixta se configurara como el órgano bilateral Generalitat-Estado que ejerciera funciones de colaboración en el desarrollo y la aplicación del nuevo sistema de financiación. Sin embargo, al tratarse de un nuevo sistema de financiación, sería posible configurar otro órgano de colaboración Generalitat-Estado en este ámbito; esto requeriría, sin embargo, delimitar con claridad qué funciones corresponderían a cada uno de los dos órganos.

**Respecto de la Agencia Tributaria de Cataluña, su previsión estatutaria tampoco supone ningún obstáculo para establecer el nuevo régimen de financiación autonómica, ya que su creación se sitúa en el ámbito de la potestad organizativa de la Generalitat de Catalunya (la Agencia Tributaria está regulada en los artículos 211-1 y siguientes de la Ley 17/2017, de 1 de agosto, del Código tributario de Cataluña y de aprobación de los libros primero, segundo y tercero, relativos a la Administración tributaria de la Generalitat).** Tan sólo es necesario tener presente que, por imperativo estatutario (artículo 204.1 EAC), correspondería a la Agencia, por delegación del Estado, la gestión, la recaudación, la liquidación y la inspección de los tributos estatales cedidos totalmente a la Generalitat.

Por último, en relación con el consorcio paritario que, según el artículo 204.2 EAC, debe gestionar los tributos que no sean propios de la Generalitat ni sean estatales cedidos totalmente, se podría plantear la cuestión de si esta gestión compartida podría entrar en contradicción con una gestión tributaria casi exclusiva de la Generalitat, que sería propia de un régimen de financiación singular basado en la total cesión de tributos estatales.

Para responder a esta cuestión es necesario partir del artículo 204.1 EAC, que establece que la gestión, recaudación, liquidación e inspección de todos los tributos propios de la Generalitat de Catalunya, y también, por delegación del Estado, de los tributos estatales cedidos totalmente a la Generalitat, corresponden a la Agencia Tributaria de Cataluña. En cuanto al resto de impuestos del Estado recaudados en Cataluña, el artículo 204.2, 1.º párrafo, prevé la posibilidad de que la Generalitat de Catalunya pueda recibir una delegación de la Administración tributaria del Estado o que se puedan establecer fórmulas de colaboración. Por tanto, este último párrafo haría referencia tanto a los impuestos estatales cedidos parcialmente, como a los impuestos estatales hipotéticamente no cedidos. Es en este marco que debería haberse constituido, en el plazo de dos años, un consorcio o un ente equivalente, con participación paritaria de la Agencia Estatal de Administración Tributaria y de la Agencia Tributaria de Cataluña.

La compatibilidad de este precepto con el nuevo modelo de financiación que estamos analizando deriva del hecho de que en la práctica el Estado seguiría teniendo, aunque sea de forma residual, algunos tributos propios y seguiría reservándose algunas potestades relativas a los tributos totalmente cedidos. En este contexto, el consorcio tendría forzosamente unas facultades de colaboración muy reducidas, pero no inexistentes, y nada impediría que, por acuerdo del Estado y de la Generalitat, pudiera asumir otras competencias, si se considerase oportuno.

Es más, es necesario tener presente, de nuevo, el argumento de la doctrina de la STC 31/2010. Aunque esta Sentencia no se pronunció sobre el artículo 204.2 EAC, que,

como se ha señalado, prevé la constitución del consorcio, contiene una doctrina que puede resultar de aplicación en este artículo. En efecto, esta Sentencia<sup>29</sup> otorga una completa libertad al Estado para implantar las previsiones estatutarias en diversos ámbitos, como el organizativo o el procedimental, que requieren de su actuación para ser materializadas.<sup>30</sup> Pues bien, de acuerdo con esta doctrina discutible, **la configuración del consorcio que prevé el Estatuto de Autonomía de Cataluña tampoco podría considerarse como una determinación que vinculara a la Administración del Estado, en la medida en que no estaría dotada de una fuerza normativa u obligacional, sino que sólo reflejaría una recomendación política que el Estado podría libremente implantar o no.** Por tanto, la no constitución del consorcio en el nuevo modelo de financiación podría interpretarse, en virtud de la jurisprudencia constitucional, no como un incumplimiento estatutario, sino como una libre decisión de las administraciones implicadas —estatal y autonómica—, que decidirían no constituirlo. De hecho, este consorcio no se ha llegado a constituir nunca.

### 5.3 Compatibilidad con el derecho de la Unión Europea

#### a) El derecho originario y derivado de la Unión Europea

El nuevo modelo de financiación no debe ser contrastado sólo con la Constitución y el Estatuto de Autonomía de Cataluña, sino que también es necesario analizarlo desde la perspectiva de su compatibilidad con el derecho de la Unión Europea. En este sentido, puede afirmarse que ni el derecho originario ni derivado de la Unión Europea contienen disposiciones que impidan aprobar un nuevo sistema de financiación singular con las características apuntadas en el Acuerdo GOV/242/2023, de 23 de noviembre, en la medida en que el nuevo sistema constituiría simplemente una forma de regular y gestionar la financiación de unas entidades territoriales descentralizadas de un estado miembro de la Unión Europea, el cual, *a priori* y sin perjuicio del análisis que mereciera el contenido concreto de la propuesta de normativa reguladora del nuevo sistema de financiación, no incidiría en ninguna disposición de derecho europeo. En definitiva, **el principio de neutralidad institucional del derecho europeo respecto a la organización interna del Estado y de la distribución de competencias entre los entes territoriales que lo componen permite llegar a la conclusión de que la regulación de un sistema de financiación de un ente descentralizado de un estado miembro que**

---

29 FJ 111.

30 FJ 111.

**se fundamentara en los principios que aquí estamos analizando, no infringiría el derecho originario de la Unión Europea.**

Sin embargo, lo que acaba de decirse no equivale a afirmar que el derecho europeo, originario y derivado, no pueda actuar como límite de la configuración, desarrollo y aplicación concretos del nuevo sistema de financiación. En tal sentido, **debe tenerse en cuenta que el derecho originario de la Unión Europea (Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea) contiene diversas disposiciones que tienden a asegurar aspectos que se consideran esenciales en el proyecto europeo, como la libre circulación de mercancías, la libre competencia y la unión económica; disposiciones que deberían ser respetadas en el desarrollo y la aplicación del nuevo sistema de financiación.**

Así, cabe mencionar las prohibiciones de establecer exacciones de efecto equivalente a los derechos de aduana de importación y exportación, que también quedan prohibidos (artículos 28.1 y 30); de fijar medidas de efecto equivalente a las restricciones cuantitativas a la importación y la exportación, que quedan prohibidas (artículos 34 y 35); de establecer restricciones a la libre prestación de servicios (artículo 56); de otorgar ayudas bajo cualquier forma que falseen o amenacen falsear la competencia, favoreciendo a determinadas empresas o producciones (artículo 107.1); de gravar productos de otros estados miembros con tributos internos que sean superiores a los que graven directa o indirectamente productos nacionales similares (artículo 110); de beneficiar los productos exportados al territorio de uno de los estados miembros mediante la devolución de tributos internos superior al importe de aquellos con los que hayan sido gravados (artículo 111); y, finalmente, de conceder exoneraciones y reembolsos a las exportaciones e imponer gravámenes compensatorios a las importaciones (artículo 112).

Otro aspecto relevante que también debe tomarse en consideración, en el ámbito de derecho originario de la Unión Europea, son las disposiciones relativas a la estabilidad presupuestaria de los estados miembros de la Unión Europea; disposiciones que son de aplicación a las entidades regionales de aquellos estados, que están obligadas a respetarlas. Precepto esencial en este ámbito es el artículo 126 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), que establece que los estados miembros evitarán déficits públicos excesivos, al tiempo que fija las competencias de la Comisión y del Consejo para el caso de que aquéllos se produzcan. Enlazando con estas previsiones, el protocolo número 12, sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo, determina que a efectos del artículo 126 TFUE se entenderá por público el que pertenece a las administraciones públicas, entre las que se incluye la administración regional.

Una vez señaladas las anteriores normas de derecho originario de la Unión Europea, puede afirmarse que, **en principio, el contenido de la normativa que regulara el nuevo sistema de financiación, en la medida en que tendría esencialmente un carácter de ordenación de potestades entre el Administración central de un Estado miembro y una entidad regional descentralizada, no debería tener virtualidad suficiente para incidir en las prescripciones del derecho originario de la Unión Europea, y serían, en todo caso, las disposiciones de desarrollo de ese sistema y los actos de aplicación los que serían susceptibles de afectar a aquellas prescripciones.**

**Sin embargo, no puede descartarse que, aunque teóricamente el derecho de la Unión Europea no constituye un criterio para distribuir competencias en el Estado autonómico, la interdicción para los estados miembros de tener un déficit público excesivo contenida en el artículo 126 TFUE, junto con las disposiciones aprobadas para garantizar la efectividad de esta prohibición, podrían llegar a ser utilizadas por el Estado como argumentos para reservarse determinadas potestades en un nuevo régimen de financiación singular basado, por ejemplo, en la cesión total de tributos estatales.** De hecho la STC 134/2011, de 20 de julio, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Parlamento de Cataluña contra varios preceptos de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, general de estabilidad presupuestaria y de la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria a la Ley general de estabilidad presupuestaria, utiliza el derecho europeo, originario y derivado, como criterio para reforzar la argumentación que condujo a reconocer la constitucionalidad de la reserva al Estado de determinadas potestades en materia de estabilidad presupuestaria.

Pasando a analizar el derecho derivado de la Unión Europea, es necesario poner de manifiesto que éste tiene una incidencia directa en la configuración del nuevo sistema de financiación. En efecto, amparado en el artículo 113 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea —que habilita al Consejo para adoptar disposiciones para armonizar las legislaciones relativas a varios impuestos, en concreto, los impuestos sobre el volumen de negocios, los impuestos sobre consumos específicos y otros impuestos indirectos (artículo 113)—, el Consejo ha dictado normas armonizadoras de determinados impuestos estatales.

Estas normas armonizadoras impiden que las comunidades autónomas puedan asumir competencias normativas sobre los impuestos afectados. Un buen ejemplo lo encontramos en el Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera 6/2009, de 15 de julio, que fue el fundamento del actual modelo de financiación de las comunidades autónomas de

régimen común. Este Acuerdo apuntaba a la falta de potestades normativas autonómicas en relación con los llamados “impuestos especiales de fabricación armonizados”, con la excepción del impuesto sobre hidrocarburos, respecto del cual sí que habían asumido, pero con carácter limitado por efecto de la Directiva 2003/96/CE del Consejo, de 27 de octubre de 2003, por la que se reestructura el régimen comunitario de imposición de los productos energéticos y de la electricidad. Esta circunstancia fue constatada y valorada en el citado Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera, y se reflejó en las leyes de cesión de tributos, tales como la Ley 16/2010, de 16 de julio, del régimen de cesión de tributos del Estado a la Comunidad Autónoma de Cataluña, en las que se hacía constar que el Gobierno del Estado promovería ante la UE las modificaciones necesarias para que, si eventualmente fuera necesario, pudiera sustituirse el impuesto sobre las ventas minoristas de determinados hidrocarburos —que posteriormente se derogó— por suplementos autonómicos de tipos sobre determinados productos sujetos al impuesto sobre hidrocarburos, con neutralidad financiera.

Un segundo ejemplo lo constituye el impuesto sobre el valor añadido, respecto del cual las disposiciones europeas que lo armonizan habían impedido que las comunidades autónomas hubieran asumido potestades normativas, tal y como se reconoció en el Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera 6/2009, aunque el Estatuto de Autonomía de Cataluña preveía la cesión de competencias normativas estatales sobre determinadas operaciones sujetas a IVA (disposición adicional undécima). Como en el supuesto anterior, la exposición de motivos de la Ley 16/2010, de 16 de julio, mencionada en el párrafo anterior, también recogió el compromiso del Gobierno de impulsar reformas de la normativa europea que permitieran el ejercicio de capacidad normativa por las comunidades autónomas en determinadas operaciones del impuesto.

**Por tanto, el principal aspecto del derecho derivado europeo que debería tenerse en cuenta en la configuración del nuevo régimen de financiación autonómica es que este nuevo régimen no podría prever la asunción de potestades normativas en determinados impuestos que hubieran sido objeto de disposiciones armonizadoras aprobadas por la Unión Europea.** De hecho, el artículo 19.2, último párrafo LOFCA, así lo prevé al establecer que las competencias que se atribuyan a las comunidades autónomas en relación con los tributos cedidos pasarán a ser ejercidas por el Estado cuando sea necesario para dar cumplimiento a la misma normativa sobre armonización fiscal de la Unión Europea.

Por último, como en el caso del derecho originario de la Unión Europea, **tampoco puede descartarse que el Estado pudiera llegar a utilizar disposiciones europeas de derecho derivado para justificar la reserva de determinadas potestades en**



**este ámbito.** Por ejemplo, cabe mencionar el Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de febrero de 2021 por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, que fue aprobado por las instituciones europeas para hacer frente a efectos de la pandemia de la COVID-19. En el marco normativo que configuraba el citado Reglamento y la normativa conexas, el Gobierno español aprobó, el 27 de abril de 2021, el Plan de recuperación, transformación y resiliencia —actualizado por la adenda de 6 de junio de 2023—, en que se incluían diversas medidas relativas a la modernización del sistema fiscal, algunas de las cuales podrían llegar a ser esgrimidas por el Estado para modular un sistema de financiación singular basado en la cesión total de tributos estatales.

#### **b) La jurisprudencia europea sobre las potestades financieras de las entidades territorialmente descentralizadas**

Llegados a este punto es necesario mencionar la doctrina jurisprudencial europea (Tribunal de Justicia de la Unión Europea, TJUE) recaída en relación con normas y actos tributarios adoptados por entidades descentralizadas que gozaban de un régimen de financiación diferenciado, dado que su examen debe apuntar, previsiblemente, cuáles son los rasgos que hacen que este régimen y su desarrollo sea o no compatible con el derecho europeo.

En este marco, es necesario empezar refiriéndose a la STJUE de 6 de septiembre de 2006,<sup>31</sup> que resolvió un recurso de anulación interpuesto por la República Portuguesa contra la Decisión 2003/442/CE de la Comisión, que determinó que las reducciones de los tipos del impuesto sobre la renta, adoptadas por el órgano legislativo de la Región de Azores, aplicables a determinadas entidades empresariales, no eran compatibles con el mercado común. Hay que hacer notar que, en el proceso seguido ante el Tribunal de Justicia, el Gobierno de Portugal recibió el apoyo del Reino de España como parte coadyuvante; aspecto que pone de manifiesto que éste consideraba que la doctrina que fijara el Tribunal de Justicia podría afectarlo. La representación española argumentaba que la descentralización, cuando existía, formaba parte del marco constitucional de los estados miembros, y aceptar el planteamiento de la Comisión —que afirmaba que la medida de la Región de las Azores cuestionada debía valorarse en relación con el marco nacional— supondría ignorar la estructura constitucional, sobre todo teniendo en cuenta que la política en materia de fiscalidad directa seguía siendo de la exclusiva competencia de los estados miembros.

---

31 Asunto C-88/03.

La importancia de la Sentencia se encuentra en que el Tribunal de Justicia estableció cuáles eran las condiciones que debía cumplir una entidad territorialmente descentralizada para poder considerar que las medidas económicas y tributarias que adoptara en su ámbito territorial no podían ser automáticamente equiparadas a ayudas estatales que atentaran contra la competencia, prohibidas por el artículo 87.1 del Tratado de la Comunidad Europea.

**De la doctrina fijada por el TJUE pueden destacarse tres aspectos: el reconocimiento de que los entes territorialmente descentralizados de los estados miembros pueden ejercer potestades financieras; la declaración de que medidas económicas y tributarias adoptadas por entidades descentralizadas pueden insertarse en el supuesto del artículo 87.1 del Tratado y, finalmente, la determinación de los criterios de conformidad con los que debe enjuiciarse si estas medidas se sitúan dentro o fuera del ámbito de aplicación del artículo 87.1 del Tratado.** Veámoslos uno por uno.

- Reconocimiento de las potestades financieras de los entes territorialmente descentralizados de los estados miembros: el Tribunal declara que no puede excluirse que una entidad infraestatal cuente con un estatuto jurídico y fáctico que la haga suficientemente autónoma del gobierno central de un estado miembro como para que sea ella misma y no el gobierno central, quien desempeñe un papel fundamental en la definición del medio político y económico en el que operan las empresas. En este caso, es el territorio en el que la entidad infraestatal que ha adoptado la medida ejerce su competencia, y no el territorio nacional en su conjunto, el que debe considerarse para determinar si la medida favorece a ciertas empresas, en comparación con otros que se encuentran en una situación fáctica y jurídica comparable. La Sentencia señala que el marco de referencia no debe coincidir necesariamente con el territorio del estado miembro considerado, de modo que una medida que conceda una ventaja en sólo una parte del territorio nacional no pasa, por este hecho, a ser selectiva en el sentido del artículo 87.1 CE.
- Las medidas adoptadas por entidades descentralizadas pueden infringir el artículo 87.1 del Tratado: para el Tribunal de Justicia este precepto prohíbe las ayudas de estado que favorezcan a determinadas empresas o producciones, es decir, las ayudas selectivas. Este análisis es también válido cuando la medida no la haya adoptado el legislador nacional, sino una autoridad infraestatal, ya que una medida adoptada por una entidad territorial y no por el poder central puede constituir una ayuda si se cumplen los requisitos establecidos en el artículo 87.1.

- Criterios para determinar si una medida adoptada por una entidad descentralizada infringe el artículo 87.1 del Tratado. En este punto, el Tribunal efectúa una doble distinción:
  - Homogeneidad en el sistema de financiación de las entidades descentralizadas: en caso de un modelo de reparto de las competencias fiscales según el cual todas las autoridades locales de un determinado nivel (regiones, municipios u otros) tienen atribuida la facultad de fijar un tipo impositivo para su territorio, la medida adoptada por una autoridad local no es selectiva, puesto que no es posible determinar un nivel impositivo normal, que pueda funcionar como parámetro de referencia.
  - Heterogeneidad en el sistema de financiación de las entidades territorialmente descentralizadas: para apreciar si es selectiva una medida adoptada por una entidad infraestatal —por ejemplo, el establecimiento para una parte del territorio de un estado de un tipo impositivo reducido en comparación con el vigente en el resto del estado—, debe examinarse si ha sido adoptada en ejercicio de facultades suficientemente autónomas del poder central y, en su caso, si se aplica a todas las empresas establecidas o todas las producciones efectuadas en el territorio sobre el que aquélla tenga competencia.

El Tribunal razona que, para que pueda considerarse que la decisión se ha adoptado en ejercicio de atribuciones suficientemente autónomas, es necesario, en primer lugar, que sea obra de una autoridad regional o local que, desde el punto de vista constitucional, cuente con un estatuto político y administrativo diferente del gobierno central (autonomía institucional). Además, debe haber sido adoptada sin que el gobierno central haya podido intervenir directamente en su contenido (autonomía procedimental). Por último, las consecuencias financieras de la medida adoptada no deben verse compensadas por ayudas procedentes de otras regiones o del gobierno central (autonomía económica). Esto implica que, para llegar a la conclusión de que existe la suficiente autonomía política y fiscal en relación con el gobierno central, es necesario que la entidad regional o local asuma las consecuencias políticas y financieras de la medida.

Esta doctrina del Tribunal de Justicia de la Unión Europea fue posteriormente reafirmada y aplicada en la Sentencia de 11 de septiembre de 2008,<sup>32</sup> que resolvió varias cuestiones prejudiciales planteadas por el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco con relación a la compatibilidad con el derecho europeo de los regímenes tributarios adoptados por los órganos forales de la Comunidad Autónoma del País Vasco. La

32 Asuntos acumulados C-428/06 a C-434/06.

sentencia, siguiendo la doctrina de la Sentencia 6 de septiembre de 2006,<sup>33</sup> admitió que los regímenes tributarios forales que se cuestionaban podían ampararse en la autonomía institucional, de procedimiento y económica de que gozaba la autoridad que adoptaba la medida.

En último término, cabe señalar que el Tribunal de Justicia ha continuado aplicando la mencionada doctrina, como se refleja, entre otros, en las sentencias del Tribunal General de 12 de mayo de 2011<sup>34</sup> y la más reciente de 21 de septiembre de 2022.<sup>35</sup>

---

33 Asunto C-88/03.

34 Asuntos acumulados T-267/08 y T-279/08.

35 Asunto T-95/21.

## 6. Instrumentos normativos para establecer y desarrollar un modelo de financiación singular

Debemos analizar a continuación cuál o cuáles son las normas jurídicas y cuál es el procedimiento a emplear para incorporar, al ordenamiento jurídico, un nuevo sistema de financiación singularizado que reúna los rasgos característicos que indica el Acuerdo del Gobierno de la Generalitat GOV/242/2023, de 23 de noviembre: a) el traspaso de la gestión, recaudación, liquidación e inspección de los impuestos recaudados en Cataluña; b) el aumento de la capacidad normativa en todos los tributos; c) la cesión del rendimiento de todos los impuestos recaudados en Cataluña, sin perjuicio de que haya una aportación al Estado por los servicios que presta en Cataluña y una cuota a la solidaridad; d) el análisis y la propuesta de escenarios de solidaridad, sobre la base de la comparativa estatal e internacional.

### 6.1 Instrumentos normativos a los que se puede recurrir

El análisis de la determinación de los instrumentos legales que regularían el nuevo sistema de financiación requiere considerar si es necesario llevar a cabo una modificación de la LOFCA o si, con el recurso a las leyes a que se refiere la disposición adicional séptima EAC, que pueden regular el alcance y las condiciones de la cesión a la Generalitat de los tributos estatales, podría configurarse de forma completa.

Para responder a esta cuestión, debe tenerse en cuenta que la aplicación en Cataluña de un modelo de financiación singular para Cataluña, afectaría de forma directa y relevante a la delimitación de la competencia financiera de la Generalitat de Catalunya, así como al marco general del sistema tributario en la medida en que se articularía un nuevo instrumento o mecanismo a través del cual se canalizaría la contribución de Cataluña a los mecanismos redistributivos hacia otros territorios y a hacer frente a las cargas estatales no asumidas.

En consecuencia, **dado que difícilmente se podría defender que la aplicación en Cataluña de un modelo de financiación singular, basado en la cesión total de tributos estatales, no afectaría a la delimitación de la competencia financiera de las comunidades autónomas —en este caso, de Cataluña— y también al marco general de todo el sistema tributario, cabe concluir que, de acuerdo con**

**la jurisprudencia constitucional anteriormente expuesta al analizar el artículo 157.3 CE, la disposición que incorpore el nuevo sistema de financiación al ordenamiento jurídico debe ser una ley orgánica de modificación de la LOFCA.**

**Esta conclusión implica descartar la viabilidad de otros instrumentos normativos para configurar el régimen de financiación singular para Cataluña. En primer lugar, es necesario descartar el impulso de una reforma estatutaria, aunque preservaría mejor la idea de pacto bilateral entre Generalitat y Estado, ya que, aparte de su complejidad procedimental y política, sería insuficiente, de acuerdo con la doctrina constitucional, para establecer con plena fuerza normativa el nuevo régimen de financiación.**

En segundo lugar, tampoco se podría recurrir a las leyes orgánicas de delegación o transferencia del artículo 150.2 CE. Cabe recordar, en este sentido, que este precepto constitucional condiciona la posibilidad de transferir o delegar facultades correspondientes a una materia de titularidad estatal a que por su naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación. En la configuración de la financiación autonómica, la competencia estatal es, según el Tribunal Constitucional, la de hacienda general sumada a la potestad originaria para fijar los tributos y para dictar la ley orgánica que fija el marco general del sistema de financiación y la distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas.

Así pues, **desde la perspectiva del requisito de que las facultades sean susceptibles de transferencia o delegación, parece inviable que una comunidad autónoma pueda, por vía del artículo 150.2 CE, asumir facultades estatales vinculadas a los tres ámbitos materiales de competencia estatal mencionados para configurar un modelo singularizado de financiación autonómica, dado que se estaría obviando la función constitucionalmente atribuida a la LOFCA que, de acuerdo con la doctrina constitucional, no puede ser ejercida por otras leyes orgánicas.**

**En tercer lugar, debe llegarse a la misma conclusión negativa en relación con las leyes estatales previstas en la disposición adicional séptima EAC —a las que se atribuye la función de regular el alcance y las condiciones de la cesión de tributos y de modificar su relación— y en las leyes del artículo 150.1 CE, mediante las cuales las Cortes Generales, en materias de competencia estatal, pueden atribuir a una comunidad autónoma la facultad de dictar, para sí misma, normas legislativas dentro del marco fijado por la ley estatal. Estas leyes, como veremos más adelante, pueden ser necesarias o útiles para implementar y desarrollar el nuevo modelo de financiación, pero en la fase del establecimiento de este sistema y de concreción de sus elementos fundamentales, la**

**“reserva de LOFCA” que deriva de la doctrina constitucional hace no idónea la tipología de leyes citadas para realizar la tarea de incorporar al ordenamiento el nuevo sistema de financiación.**

Desde una perspectiva procedimental, cabe señalar que, como se ha apuntado al analizar la compatibilidad de las previsiones estatutarias con un régimen de financiación singular basado en la cesión total de tributos estatales, la Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales Estado-Generalitat podría ser el órgano que debatiera y negociara el nuevo régimen de financiación.

## **6.2 La Ley Orgánica de modificación de la LOFCA**

**Dada la función preeminente que el Tribunal Constitucional ha atribuido a la LOFCA, la modificación de esta ley orgánica debería tener dos contenidos esenciales.**

**Por un lado, debería prever la aplicación del modelo de financiación en Cataluña, haciendo referencia expresa a esta comunidad. Por otro lado, debería regular los principios y rasgos esenciales del nuevo régimen de financiación, especialmente los referidos a la determinación del procedimiento para fijar la contribución de la Generalitat a los mecanismos de redistribución y a las cargas no asumidas que corresponden al Estado.** Si no fuera así, podría producirse un fraude en la reserva constitucional de LOFCA que el Tribunal Constitucional ha querido deducir del artículo 157.3 CE.

**Sin embargo, esta regulación de la LOFCA no debe ser ni exhaustiva ni de detalle, sino que debería dejar espacio de desarrollo y concreción a otras normas.** Esto es así, primero, porque la doctrina constitucional que consagra lo que hemos calificado como “reserva” o posición preeminente de la LOFCA en esta materia le atribuye la función constitucional de establecer únicamente el marco general del sistema de financiación global, no la regulación detallada de cada uno de sus elementos; y, en segundo lugar, porque es necesario emplear aquí el criterio general de interpretación restrictiva que, según el TC debe guiar la delimitación del alcance material de las materias objeto de reserva de ley orgánica para evitar petrificaciones del ordenamiento jurídico y preservar la regla de las mayorías parlamentarias no cualificadas en las que se basa el sistema democrático establecido en la CE,<sup>36</sup> lo que también tiene un efecto limitador del grado de densidad normativa de la ley orgánica.<sup>37</sup>

---

36 STC 110/2017, de 5 de octubre (FJ 4).

37 STC 224/2012, de 29 de noviembre (FJ 11).

Es cierto que el nuevo régimen de financiación —si se basara en una cesión total de tributos estatales— podría hacer inviable la aplicación de otros recursos de la hacienda de la Generalitat previstos en la normativa reguladora de la financiación de la Generalitat, como los recargos sobre impuestos o tributos estatales, previstos en los artículos 157.1.a CE y 202.3.c EAC. Sin embargo, hay que tener presente, como se ha apuntado anteriormente, que las disposiciones que regulan la tipología de recursos financieros autonómicos no exigen que todos estos recursos se desplieguen de forma efectiva, sino que sólo conforman un marco general cuya implementación ha de permitir hacer efectivo el principio de autonomía financiera de las comunidades autónomas, con independencia de cuáles sean los recursos financieros en los que aquél descansa.

Cabe apuntar también que la modificación de la LOFCA podría prever mecanismos pactados y bilaterales, entre Generalitat y Estado, que fueran aplicables tanto a la hora de proceder a eventuales reformas del sistema de financiación basado en la cesión total de tributos, como para aprobar las disposiciones estatales necesarias para completar y desarrollar el diseño del nuevo modelo de financiación. **Entre los mecanismos que podrían preverse para favorecer el pacto bilateral pueden mencionarse, entre otros, la emisión de informes preceptivos por parte de instituciones de la Generalitat como el Parlamento; la regulación de un procedimiento consensuado entre el Estado y la Generalitat para acordar la cuota de retorno que debería satisfacer la Generalitat; o la creación de un organismo bilateral para resolver discrepancias entre la Administración estatal y la autonómica.**

### **6.3 La modificación de la Ley de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y de la Ley de cesión de tributos**

**La modificación de la LOFCA a que se ha hecho referencia en el apartado anterior debería complementarse con la modificación de la Ley de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y de la Ley de cesión de tributos a la Comunidad Autónoma de Cataluña.**

Recordemos que el régimen de financiación de la Generalitat se regula por dos leyes estatales: la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía y se modifican determinadas normas tributarias (Ley 22/2009), y la Ley 16/2010, de 16 de julio, del régimen de cesión de tributos del Estado a la Comunidad Autónoma de Cataluña y de fijación del alcance y las condiciones de esta cesión (Ley 16/2010).



En primer lugar, en lo que respecta a la modificación de la Ley 22/2009, existen dos posibilidades. En una primera opción, la modificación se circunscribiría al reconocimiento de la existencia del nuevo régimen de financiación o, al menos, se limitaría a un contenido más reducido en la medida en que la regulación detallada sería establecida por la LOFCA y la Ley de cesión de tributos. Otra opción sería modificar la Ley 22/2009 para establecer, de forma más minuciosa, su nuevo régimen de financiación. Parecería que la primera de las opciones indicadas debería ser la preferente, puesto que es más coherente con que el nuevo modelo de financiación tendría un carácter singularizado.

En cualquiera de las dos opciones de modificación de la Ley 22/2009 debería valorarse la posibilidad de incluir previsiones aplicables a las llamadas “prestaciones patrimoniales de carácter público de naturaleza no tributaria” que el Estado ha aprobado recientemente, como los gravámenes temporales energético y de entidades de crédito y establecimientos financieros de crédito, creados por la Ley 38/2022, de 27 de diciembre, y prorrogados por el Real decreto ley 8/2023, de 27 de diciembre, o cualesquiera otros que se pudieran regular en el futuro. Estos gravámenes no tienen carácter tributario y, por tanto, no podrían ser objeto de cesión. Sin embargo, dado que la manifestación económica objeto del gravamen se habrá producido en un porcentaje notable en Cataluña, se podría prever el derecho de la Generalitat a participar en los recursos que se obtuvieran con los gravámenes, por ejemplo, mediante la reducción proporcional de la aportación de la Generalitat a los mecanismos de solidaridad y a las labores estatales no asumidas.

En segundo lugar, como se ha apuntado, también debería modificarse la Ley 16/2010. Esta disposición tiene unas especificidades extraordinariamente relevantes. En primer lugar, goza de una naturaleza normativa singular que le permite modificar el Estatuto de Autonomía de Cataluña; en concreto, su disposición adicional séptima, que regula la relación de tributos cedidos; modificación, por tanto, que se lleva a cabo al margen de los procedimientos ordinarios de reforma estatutaria. La expresión más reciente de esta capacidad modificativa la encontramos en la Ley 34/2022, de 27 de diciembre, que reforma la Ley 16/2010 modificando dicho precepto estatutario para incorporar, entre los tributos cedidos, el impuesto sobre el depósito de residuos en vertederos, la incineración y la co-incineración de residuos. En segundo lugar, la Ley 16/2010 opera como una ley estatal del artículo 150.1 CE, al atribuir a la comunidad autónoma de Cataluña, de acuerdo con lo que prevé el artículo 19.2 LOFCA, la facultad de dictar para sí misma normas legislativas, en los casos y condiciones previstos en la Ley 22/2009, que es la disposición que regula efectivamente las condiciones aplicables a la cesión de tributos estatales. En tercer lugar, forma parte del bloque de la constitucionalidad, puesto que

delimita las competencias entre el Estado y la Generalitat de Catalunya en materia de tributos cedidos.<sup>38</sup>

En consecuencia, es imprescindible modificar la Ley 16/2010 —o aprobar una nueva ley que la sustituya— por dos razones: por un lado, para adecuar el contenido de la disposición adicional séptima EAC a un nuevo régimen de cesión de tributos; por otro, para establecer el alcance y las condiciones de la cesión. Parecería oportuno que esta modificación se hiciera con carácter omnicompreensivo, con la regulación de todo el régimen jurídico aplicable al régimen de cesión total de tributos a la Generalitat de Catalunya, incluidas las capacidades normativas, la gestión tributaria y los procedimientos de revisión en vía administrativa, de forma que, conjuntamente con la nueva regulación de la LOFCA y, en su caso, de la Ley 22/2009, se configurara con completitud el nuevo régimen de financiación.

Por último, cabe señalar que un sistema de cesión total de tributos estatales respetaría la potestad originaria del Estado para establecer tributos, ya que la cesión operaría sobre los tributos que el propio Estado habría creado. Como afirma la reciente STC 149/2023, de 7 de noviembre,<sup>39</sup> los impuestos cedidos son tributos de titularidad estatal, fruto de la potestad tributaria originaria del Estado (ex artículo 133.1 CE) y de su competencia exclusiva sobre hacienda general (artículo 149.1.14 CE). El hecho de que la cesión fuera total y que la Generalitat asumiera competencia normativa sobre la regulación de los tributos no cambia el hecho de que éstos serían producto del ejercicio por el Estado de la potestad que le reconoce el artículo 133.1 CE.

#### **6.4 La determinación de la contribución de la Generalitat a los mecanismos de solidaridad y a las tareas estatales no asumidas**

Otra cuestión, especialmente relevante, es la determinación del procedimiento y de la disposición mediante la cual se fijaría la contribución de la Generalitat de Catalunya a los mecanismos de solidaridad y para hacer frente a los gastos del Estado no asumidos por la comunidad autónoma. En principio, parecería que los parámetros específicos que permitieran concretar aquella contribución no podrían regularse únicamente en la modificación de la LOFCA y de la Ley 16/2010, puesto que el carácter singular de la contribución y también necesariamente adaptable a eventuales reformas del sistema tributario requeriría de una concreción periódica. Deberían ser las dos modificaciones normativas mencionadas las que determinarían el procedimiento a seguir —que debería

---

38 STC 65/2020, de 18 de junio (FJ 5).

39 FJ 3.

prever un acuerdo previo entre Estado y Generalitat para fijar la contribución— y el instrumento normativo que debería emplearse para fijar la aportación que correspondería hacer a la Generalitat.

Como se ha apuntado al analizar la compatibilidad de las previsiones estatutarias con un régimen de financiación basado en la cesión total de tributos estatales, **sería posible atribuir a la Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales Estado-Generalitat la función de acordar la cantidad a abonar al Estado en concepto de cargas no asumidas y de contribución a los mecanismos de solidaridad. Sin embargo, al tratarse de un nuevo régimen de financiación, sería posible configurar otro órgano de colaboración Generalitat-Estado que llevara a cabo esta función.**

## **6.5 La eventual modificación de otras normas estatales**

Desde otra perspectiva, cabe apuntar que, en función de cómo se configurara definitivamente el modelo de financiación singular basado en la cesión total de tributos del Estado, sería necesario valorar la necesidad de modificar otras normas estatales, tanto de aquellas que contuvieran previsiones que fueran incompatibles con la cesión, como de aquellas otras que presentaran una regulación que pudiera resultar afectada por el eventual nuevo régimen de financiación.

Por ejemplo, frente a las potestades normativas y ejecutivas que se atribuyeran a las instituciones catalanas, algunas disposiciones estatales podrían prever su ejercicio por parte de las instituciones estatales, sobre todo en los ámbitos impositivo, económico-financiero y de gestión de procedimientos tributarios. En este caso, **no debería modificarse, necesariamente, cada norma estatal afectada, sino que podría introducirse una cláusula, en la normativa reguladora del nuevo régimen de financiación, que salvaguardara las nuevas funciones asumidas por la Generalitat respecto de las disposiciones estatales vigentes que establecieran un régimen jurídico que las pudieran contradecir.**

También, por su relevancia e incidencia directa en la disponibilidad de recursos autonómicos, **habría que considerar la procedencia de modificar la normativa reguladora de los mecanismos adicionales de financiación para garantizar la sostenibilidad financiera de las comunidades autónomas (Real decreto ley 17/2014, de 26 de diciembre, de medidas de sostenibilidad financiera de las comunidades autónomas y entidades locales y otras de carácter económico), con la finalidad de establecer un régimen jurídico específico para la Generalitat de Catalunya.**

## **6.6 Los traspasos de servicios y de funciones**

**Finalmente, cabe destacar que deberían impulsarse los traspasos de servicios y de funciones necesarios para ejercer las funciones asumidas en el nuevo marco normativo regulador de la cesión total de tributos estatales.** Si no se hiciera así, no podrían ejercerse plenamente estas funciones.

Los traspasos de funciones y servicios tendrán que vehicularse a través de un acuerdo de la Comisión Mixta de transferencias, que deberá ser aprobado por el Gobierno español mediante real decreto, que deberá incluir el acuerdo alcanzado como anexo. El real decreto se publicará simultáneamente en el *Boletín Oficial del Estado* y en el *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*, y el acuerdo que incorporen adquirirá vigencia a partir de esta publicación.



