# El acuerdo de "financiación singular" para Cataluña: valoración en un marco de incertidumbre

**Julio López Laborda**
Catedrático de Economía Pública de la Universidad de Zaragoza

## Resumen

El trabajo analiza el "Acuerdo para un nuevo modelo de financiación singular" para Cataluña alcanzado en julio de 2024 por el PSC y ERC. Tras explicar sucintamente los elementos básicos que conforman los sistemas común y foral de financiación autonómica, el trabajo describe los aspectos esenciales del acuerdo y justifica por qué la interpretación más plausible del mismo es la que sostiene que los firmantes están acordando impulsar la aplicación a Cataluña de un sistema sustancialmente igual al de Concierto o Convenio vigente en los territorios forales. Sobre esta base, el trabajo realiza una valoración del acuerdo y discute sus potenciales implicaciones para otras comunidades autónomas.

## Palabras Clave

Financiación autonómica, modelo común, modelo foral, financiación singular, Cataluña

## Introducción

El objetivo del presente trabajo es analizar el "Acuerdo para un nuevo modelo de financiación singular" para Cataluña, que forma parte del Acuerdo alcanzado en julio de 2024 por el Partido de los Socialistas de Cataluña (PSC) y Esquerra Republicana de Catalunya (ERC), para que este último votara a favor de la investidura de Salvador Illa como Presidente de la Generalitat de Cataluña. En el mes de octubre, el Parlamento catalán aprobó instar al Gobierno de la Generalitat a impulsar el acuerdo de financiación. La valoración tiene que realizarse, necesariamente, con muchas cautelas porque, como se verá, el texto admite diversas lecturas y, aun dentro de cada interpretación, el modelo contenido en el acuerdo está pendiente de concreción en todos sus elementos.

El trabajo empieza explicando de manera sumaria los elementos básicos que conforman los sistemas común y foral de financiación autonómica. Seguidamente, describe los aspectos esenciales del acuerdo y justifica por qué la interpretación más plausible del mismo es la que sostiene que PSC y ERC están acordando la aplicación a Cataluña de un sistema sustancialmente igual al de Concierto o Convenio vigente en los territorios forales. Sobre esta base, el trabajo realiza una valoración del acuerdo y discute sus potenciales implicaciones para otras comunidades autónomas.

## Los sistemas común y foral de financiación autonómica

Para ayudar a entender mejor por qué alguna comunidad puede querer abandonar el sistema común de financiación autonómica y pasar a aplicar un sistema como el foral, así como las consecuencias de ese cambio, empezaré describiendo, de forma forzosamente simplificada, los elementos básicos de ambos sistemas.

El modelo común se negocia en el Consejo de Política Fiscal y Financiera entre el Estado y todas las comunidades autónomas a las que se aplica y posteriormente se concreta en diversas leyes que aprueban las Cortes Generales. El punto de partida es la determinación de la suma global de recursos que se va a poner a disposición de las comunidades autónomas, que depende del coste agregado estimado de prestación de los servicios autonómicos antes de su traspaso (es decir, lo que destinaba a los mismos el Estado), actualizado de acuerdo con diversas reglas, y de los ingresos adicionales que proporciona el Estado cuando se negocia una nueva reforma del sistema, para facilitar el acuerdo. A continuación, se cuantifica la participación de cada comunidad en ese montante global, que depende, sustancialmente, de la aplicación a este importe de unos indicadores (población, estructura de edades, superficie, dispersión, etc.) que tratan de garantizar que todas las comunidades puedan prestar los servicios de su competencia a un nivel similar (esto es, puedan cubrir sus "necesidades de gasto"). Seguidamente, se cede a las comunidades autónomas un conjunto de tributos, con competencias diversas sobre su rendimiento, gestión y regulación y se estima la "capacidad fiscal" (o "recaudación normativa"), esto es, la recaudación que podría obtener de sus tributos cedidos una comunidad autónoma si exigiera a sus ciudadanos el mismo esfuerzo fiscal que las restantes comunidades. Finalmente, cada comunidad recibe una o varias transferencias (que suelen adjetivarse "de nivelación") para cubrir la diferencia entre sus necesidades de gasto y su capacidad fiscal; si la diferencia es negativa, las transferencias las tiene que realizar la propia comunidad. Este esquema se complica con la aplicación adicional de diversos fondos de discutible justificación, que afectan de manera desigual a cada comunidad.

Las comunidades discuten continuamente sobre todas las piezas de este modelo: si reciben suficientes recursos del Estado, si el cálculo de las necesidades de gasto toma en consideración adecuadamente sus peculiaridades (la población, el envejecimiento, la superficie, la dispersión, la insularidad, la orografía, el coste de la vida), si la descentralización tributaria es suficiente, si la nivelación debería ser total o parcial, es decir cubriendo o no toda la diferencia, positiva o negativa, entre necesidades de gasto y capacidad fiscal, etc. Este conflicto es lógico, porque, en definitiva, de la financiación que reciba una comunidad va a depender el desarrollo del Estado del Bienestar en su territorio. La última reforma del modelo común tuvo lugar en 2009 y es enormemente complicado poner de acuerdo a las comunidades en una nueva revisión, porque tienen intereses muy diversos que no responden necesariamente a un alineamiento político. La cosa se complica mucho más todavía si una comunidad tiene expectativas de incorporarse a un régimen como el aplicable a las comunidades forales.

El sistema foral no tiene parangón en el ámbito internacional. Su estructura básica es radicalmente diferente a la del sistema común. Navarra y los territorios históricos de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya tienen competencia sobre la totalidad del rendimiento de todos los tributos que se devengan en su territorio (denominados tributos "concertados" o "convenidos") y sobre su gestión y también tienen amplias competencias sobre su regulación, muy superiores a las que pueden ejercer las comunidades de régimen común en los tributos cedidos. Obviamente, estos territorios no precisan de transferencias del Estado para cubrir sus gastos, al contrario, son ellos los que realizan todos los años una transferencia (el "cupo" vasco y la "aportación" navarra) para contribuir a financiar las cargas generales del Estado, entre ellas, la solidaridad interregional. Téngase en cuenta que los ciudadanos del resto de comunidades contribuyen directamente a financiar esos gastos generales con los impuestos que pagan al Estado y que no se han cedido a las comunidades autónomas.

Si el sistema de concierto y convenio se aplicara correctamente, sería equivalente al sistema común, en cuanto a los recursos proporcionados por cada uno de ellos. Pero el sistema foral presenta diversos problemas, especialmente en el cálculo del cupo/aportación, lo que se traduce en una financiación muy ventajosa para las comunidades forales (de la Fuente, 2022). No es extraño, por tanto, que ese sistema se mire con envidia desde aquellas comunidades de régimen común que también podrían verse beneficiadas con su aplicación.

## Contenido del acuerdo entre PSC y ERC

El Acuerdo empieza constatando que Cataluña "padece una infrafinanciación sostenida en el tiempo", que requiere de un cambio en el modelo de financiación "sobre un nuevo paradigma basado en la singularidad y la bilateralidad", "compatible con la participación en órganos multilaterales cuando la naturaleza o ámbito de los acuerdos así lo exija". El Acuerdo considera indispensable "un aumento sustancial y progresivo de la capacidad normativa en todos los tributos generados en Cataluña para poder adaptar el sistema fiscal a las necesidades del país y disponer de la cesión de los rendimientos de estos tributos" y también un incremento sustancial "de la capacidad de gestión", de forma que se "garantice la suficiencia financiera y la soberanía fiscal de la Generalitat".

Con base en estos "antecedentes", PSC y ERC acuerdan el modelo de financiación singular de Cataluña que se reproduce íntegramente a con-

tinuación, y que debe desplegarse en los próximos años:

- Que sea la Generalitat la que gestione, recaude, liquide e inspeccione todos los impuestos soportados en Cataluña y aumente sustancialmente la capacidad normativa en coordinación con el Estado y la Unión Europea.

La gestión, recaudación, liquidación e inspección de todos los impuestos soportados en Cataluña corresponden a la Agencia Tributaria de Cataluña, salvo los de naturaleza local.

- La aportación catalana a las finanzas del Estado integra la aportación por el coste de los servicios que el Estado presta a Cataluña y la aportación a la solidaridad.
  - La aportación a los gastos del Estado se establecerá a través de un porcentaje de participación en los tributos.
  - La aportación a la solidaridad debe ser explícita y ha de reflejarse de forma transparente. La Generalitat debe contribuir a la solidaridad con las demás comunidades autónomas a fin de que los servicios prestados por los distintos gobiernos autonómicos a sus ciudadanos puedan alcanzar niveles similares, siempre que lleven a cabo un esfuerzo fiscal también similar.

    Esta solidaridad debe estar limitada por el principio de ordinalidad."

Adicionalmente, en el período de transición hacia la aplicación de este modelo, entre otras medidas, deben "incrementarse sustancialmente los recursos" de Cataluña y constituirse "un Consorcio paritario Estado-Generalitat", cuyo "objeto será la gestión y ejecución de las inversiones del Estado en Cataluña".

## ¿Qué se ha acordado?

El texto del acuerdo es intencionadamente ambiguo. Tiene la apariencia de una reforma en profundidad de la financiación autonómica, sin salirse del modelo común, pero lo que subyace, en mi opinión, es una incorporación de Cataluña al modelo foral. Trataré de justificar estas afirmaciones.

El acuerdo, tal como se reproduce en la sección anterior, no afirma que Cataluña vaya a disponer de la totalidad del rendimiento de los impuestos soportados en su territorio, lo que sí ocurre en el sistema foral. Solo establece que la Generalitat gestionará todos esos impuestos. Por lo tanto, el acuerdo podría encajar perfectamente en el sistema actual: las comunidades siguen disponiendo del rendimiento de los tributos cedidos, el Estado continúa percibiendo el rendimiento de los tributos no cedidos para financiar las cargas generales y las comunidades entregan o reciben transferencias para garantizar la prestación de los servicios autonómicos a un nivel similar. Además, como ha declarado el Tribunal Constitucional (TC), aunque es necesario que las decisiones en materia de financiación autonómica, "cuya determinación final corresponde a las Cortes Generales, se adopten en el órgano multilateral (en este caso, el Consejo de Política Fiscal y Financiera) en el que el Estado ejercita funciones de cooperación y coordinación", estas actuaciones son compatibles con las que se lleven a cabo en órganos bilaterales, previas a la intervención del órgano multilateral, para acercar posiciones, o posteriores a la misma, para concretar la aplicación de lo acordado a cada comunidad autónoma (sentencia TC 31/2010, de 28 de junio, fundamento jurídico 130).

Si esto fuera así, lo que el acuerdo estaría proponiendo sería seguir desarrollando el modelo de financiación de régimen común, en varias

direcciones: incrementando sustancialmente los recursos autonómicos, descentralizando la administración tributaria, aumentando de forma significativa las competencias en la regulación de los tributos cedidos y aplicando un sistema de nivelación transparente, que garantice el principio de "ordinalidad" en sentido estricto, es decir, que asegure que la ordenación de las comunidades de acuerdo con su capacidad fiscal por "habitante ajustado" (así se denomina al indicador que resume todos los indicadores que se utilizan para calcular las necesidades de gasto) no se modifique como consecuencia de la aplicación de las transferencias de nivelación; en otras palabras, que se aplique un sistema de nivelación parcial. Con la salvedad de lo que se refiere a la descentralización de la administración tributaria, sobre la que volveré más adelante, las restantes son propuestas razonables, que ya se han hecho en otras ocasiones y que merecen ser objeto de discusión entre el Estado y las comunidades autónomas.

Pero, ¿es esto lo que realmente se ha acordado entre ERC y PSC, una profundización del régimen común? Como he anticipado, creo que no. Aunque el apartado destinado a concretar el acuerdo alcanzado por los dos partidos no se refiere expresamente a la cesión del rendimiento de todos los tributos soportados en Cataluña, los apartados destinados a los "antecedentes" y la "implementación" sí lo hacen. Merece la pena reiterar estas frases: el documento considera necesario "disponer de la cesión de los rendimientos de estos tributos", refiriéndose a "*todos los tributos* generados en Cataluña" y también afirma que es indispensable garantizar "la suficiencia financiera y la *soberanía fiscal* de la Generalitat" (las cursivas son mías). En consecuencia, creo que el objetivo del acuerdo es aplicar solo a la Comunidad Autónoma de Cataluña (en otro caso, no sería un modelo de financiación "singular", es decir, único) un modelo de financiación esencialmente equivalente al de Concierto o Convenio, en el que Cataluña dispondría de la totalidad del rendimiento de los tributos soportados en su territorio, los gestionaría y ejercería sus competencias normativas, incrementadas sustancialmente con respecto a las actuales, y negociaría con el Estado una aportación para financiar las cargas generales y otra a la solidaridad.

¿Qué diferencia hay entre este modelo y el Concierto o Convenio, que se han descrito más arriba? A mi juicio, ninguna importante. Se alega que en el modelo para Cataluña no hay cupo y que, si no hay cupo, no hay Concierto (o Convenio). No es cierto. El artículo 49 de la Ley 12/2002, de 23 de mayo, por la que se aprueba el Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco (y el precepto equivalente en la Ley del Convenio) define el cupo como la "contribución a todas las cargas del Estado que no asuma la Comunidad Autónoma del País Vasco". Esa es, precisamente, la finalidad de la primera aportación que recoge el acuerdo, no siendo relevante el instrumento a través del cual se pretende alcanzar ese objetivo. También se aduce que en el modelo de Cataluña hay una aportación a la solidaridad, mientras que en el régimen de Concierto o Convenio esa aportación no existe o, mejor, se limita a una contribución para la dotación de los Fondos de Compensación Interterritorial. Esto tampoco es exactamente así. La garantía de la solidaridad interterritorial es una competencia del Estado, por lo tanto, no asumida por los territorios forales, que se instrumenta a través de los mecanismos de nivelación y de solidaridad interterritorial del artículo 158.1 y 2 de la Constitución, respectivamente (STC 31/2010, FJ 134). En consecuencia, el cupo vasco y la aportación navarra deberían incluir la contribución de estas comunidades a ambos instrumentos de solidaridad,

aunque lo cierto es que, hasta ahora, no ha habido ninguna contribución a los mecanismos de nivelación. El modelo de financiación singular de Cataluña corregiría esta deficiencia en la aplicación –aunque no en la concepción, insisto- de los regímenes de Concierto y Convenio.

En definitiva, el modelo acordado para Cataluña tiene todos los elementos estructurales de los regímenes forales de financiación.

## Valoración e implicaciones del acuerdo

Si el modelo acordado es, como se ha explicado, equivalente al vigente en los territorios históricos, su valoración no puede ser favorable, por diversas razones.

En primer lugar, creo que el modelo no cabe en nuestra Constitución. El modelo de financiación singular debilita sustancialmente la relación fiscal del Estado con los ciudadanos catalanes. En el mejor de los casos, dependiendo de cómo se instrumentara el "porcentaje de participación en los tributos" a través del cual se haría efectiva, según el acuerdo, la "aportación a los gastos del Estado", esa relación quedaría circunscrita a los impuestos en los que el Estado participara, aunque excluyendo su gestión. Todavía más, el acuerdo determina que la contribución de Cataluña a la solidaridad interregional (o, más precisamente, solo a la nivelación, porque el acuerdo parece ignorar otros instrumentos de solidaridad) sea objeto de una negociación bilateral de la comunidad con el Estado, soslayando la participación de los demás implicados en la aplicación efectiva de ese principio. Estos elementos estructurales del modelo de financiación singular introducen diferencias entre ciudadanos de distintas comunidades autónomas y entre estas mismas que carecen de justificación objetiva y razonable y que no son generalizables, por lo que son inconstitucionales. Por eso, de acuerdo con la doctrina del TC, la excepcionalidad que representan los regímenes de Concierto y Convenio, que conforman el núcleo esencial de los derechos históricos, está limitada a los territorios históricos del País Vasco y Navarra, (véase, por ejemplo, la reciente STC 158/2019, de 12 de diciembre de 2019, en el recurso de inconstitucionalidad respecto de la Ley de las Cortes de Aragón 8/2018, de 28 de junio, de actualización de los derechos históricos de Aragón).

Con independencia del encaje constitucional, la propuesta de financiación singular tiene otros problemas. El acuerdo atribuye a la Generalitat la gestión, recaudación, liquidación e inspección de todos los impuestos soportados en Cataluña, cedidos o no, lo que representaría una nueva fragmentación de la administración tributaria, con efectos potencialmente perjudiciales desde la perspectiva del conjunto del país. Por un lado, una administración eficaz y eficiente del sistema fiscal y, en particular, de los grandes impuestos, como el IRPF, el IVA o el Impuesto sobre Sociedades, requiere disponer de información de ámbito nacional y, cada vez más, internacional, que permita conocer y controlar las rentas, patrimonios y actividades gravados. Si la descentralización de la administración tributaria dificultara la obtención de esta información (como, según Monasterio y Zubiri, 2024, pudiera estar ocurriendo en el caso de las haciendas forales), además de incrementarse los costes de gestión, se estarían incentivando las actividades de elusión y evasión fiscal y la deslocalización de empresas y particulares. Por otra parte, la administración autonómica de todos los impuestos presenta el riesgo de que pudiera realizarse un esfuerzo diferente en la gestión de los impuestos autonómicos y estatales. Algunas comunidades, como Aragón, podrían estar especialmente expuestas a estos riesgos, dada su

vecindad geográfica y sus estrechos vínculos económicos con Cataluña.

Es cierto que resulta cuestionable que las comunidades autónomas no intervengan activamente en la gestión de los impuestos estatales, en cuya recaudación participan, en algún caso, de manera destacada: téngase en cuenta que más del 70% de los ingresos no financieros del conjunto de comunidades autónomas de régimen común provienen de la recaudación de los tributos cedidos. Además, la participación autonómica en la gestión tributaria contribuiría a aumentar la visibilidad para los ciudadanos de los impuestos que pagan a sus comunidades, lo que favorecería el comportamiento fiscalmente responsable de los ciudadanos y los gobiernos autonómicos (López Laborda et al, 2020). Parece, pues, acertado integrar a las comunidades autónomas en las tareas de gestión tributaria. Lo que constituiría un grave error sería excluir al Estado de esas tareas en una comunidad autónoma, o en todas, si llegara a plantearse la extensión de esta fórmula (véase el detallado análisis que realiza Onrubia, 2016).

En cuanto a la valoración de las aportaciones de Cataluña a los gastos del Estado y la solidaridad, poco más cabe añadir a lo argumentado más arriba. Con base solo en el texto del acuerdo, no es posible predecir si este modelo proporcionaría o no a Cataluña una ventaja, en términos de ingresos, con respecto a otras comunidades autónomas, ni si los ingresos de estas se verían afectados y cómo: directamente, a través de los ingresos provistos por el sistema de financiación, o indirectamente, a través de cambios en los ingresos o gastos del Estado. Ambas cuestiones dependerían de cómo se establecieran esas dos aportaciones. Lo que sí puede apuntarse es que esas hipotéticas ganancias podrían proceder tanto de la aportación a la solidaridad, mediante una reducción en la nivelación entre comunidades, como de la aportación a los gastos del Estado, al cuantificarse las cargas no asumidas por la Comunidad Autónoma: véase, por ejemplo, la sugerencia que hace Castells (2024) de usar como punto de partida, a tal efecto, la cifra que se utiliza para calcular el cupo para el País Vasco, que podría estar infravalorando esas cargas de una manera considerable.

## Consideraciones finales

Existe un amplísimo acuerdo sobre la necesidad de reformar el sistema común de financiación autonómica, reforma que no debería seguir aplazándose indefinidamente con la excusa de que no hay consenso al respecto entre las comunidades autónomas. La no-reforma no deja de ser una opción a favor del modelo vigente y sus resultados.

En mi opinión, en esa reforma del sistema de régimen común habría que buscar acomodo a las demandas de singularidad o asimetría de Cataluña. Es una solución mejor que la aplicación a esta comunidad de un modelo de financiación singular. Y, por supuesto, también mejor que la generalización de este modelo singular, lo que constituiría un desatino, porque multiplicaría los efectos negativos que se han identificado en este trabajo para un modelo aplicable a una sola comunidad.

## Bibliografía

Acord d'investidura entre el Partit dels Socialistes de Catalunya i Esquerra Republicana de Catalunya.

https://static1.ara.cat/ara/public/content/file/original/2024/0730/11/preacord-psc-erc-pdf.pdf.

https://s1.elespanol.com/2024/07/30/actualidad/Acuerdo_PSC_ERC_Espanol.pdf.

Castells, A. (2024): "La financiación o el honor del president", *La Vanguardia*, 31 de agosto, p. 12.

de la Fuente, Á. (2022): "Sobre el Sistema de Financiación Foral vasco y navarro: notas para un debate necesario", *Hacienda Pública Española/Review of Public Economics*, 242: 53-90.

López Laborda, J., F. Rodrigo Sauco y E. Sanz Arcega (2020): "Who knows whom we pay taxes to? Tax visibility in a decentralized country: The case of Spain", *Estudios sobre la Economía Española* - 2020/15, FEDEA.

http://documentos.fedea.net/pubs/eee/eee2020-15.pdf.

Monasterio, C. e I. Zubiri (2024): "Guía para navegantes del pacto catalán", *El País*, 2 de septiembre, p.11.

Onrubia, J. (2016): "Financiación autonómica y administración tributaria: una propuesta de modelo integrado de gestión", *Mediterráneo Económico*, 30: 231-271.

https://publicaciones-cajamar.es/wp-content/uploads/2016/11/30-753.pdf.

## Ideas fuerza

Aunque el texto del acuerdo PSC-ERC es deliberadamente ambiguo, lo que parece subyacer al mismo es la aplicación a Cataluña de un modelo sustancialmente equivalente al foral

El modelo introduce diferencias entre ciudadanos de distintas comunidades autónomas y entre estas mismas que carecen de justificación objetiva y razonable y que no son generalizables, por lo que no es conforme a la Constitución.

La atribución a la Generalitat de la gestión de todos los impuestos soportados en Cataluña podría tener efectos perjudiciales desde la perspectiva del conjunto del país.

Algunas comunidades, como Aragón, podrían estar especialmente expuestas a los efectos negativos del modelo, dada su vecindad geográfica y sus estrechos vínculos económicos con Cataluña.

No es posible predecir si este modelo proporcionaría o no a Cataluña una ventaja, en términos de ingresos, con respecto a otras comunidades autónomas, ni si los ingresos de estas se verían afectados y cómo.

Las demandas de singularidad o asimetría de Cataluña deberían encontrar acomodo en una reforma del sistema de régimen común, cada vez más necesaria.

**Julio López Laborda** es licenciado y Doctor en Ciencias Económicas y Empresariales (premio extraordinario) y Licenciado en Derecho. Es catedrático de Economía Pública en la Universidad de Zaragoza, investigador principal del Grupo de Investigación de Economía Pública de la misma universidad e investigador asociado y coordinador del área de Hacienda Pública y Distribución de la Renta en la Fundación de Estudios de Economía Aplicada (FEDEA). Sus campos preferentes de investigación son el federalismo fiscal, los efectos de incentivo de la imposición y la distribución y redistribución de la renta. Ha realizado investigaciones para numerosos organismos e instituciones, públicas y privadas, publicando los resultados de su investigación en revistas especializadas de ámbito nacional e internacional.