



Apuntes

Reflexiones sobre la propuesta de financiación singular para Cataluña

De singularidades y ordinalidades

JAVIER SUÁREZ PANDIELLO

Apuntes 2025/03
Enero de 2025



*Las opiniones recogidas en este documento son las de sus autores
y no coinciden necesariamente con las de Fedea.*

De singularidades y ordinalidades *

Javier Suárez Pandiello
Universidad de Oviedo y AIFIL

Enero de 2025

Introducción

Pocos ponen en duda que la reforma del modelo de financiación autonómica (sin olvidarnos del local) es un asunto capital en el momento actual para nuestro país, puesto que con el nivel que ha alcanzado nuestro proceso de descentralización, una adecuada definición del mismo resulta crítica para poder garantizar una cobertura apropiada de los principales servicios públicos que componen nuestro Estado de Bienestar, cuya gestión, con excepción del sistema de pensiones de la Seguridad Social, corresponde a las CC.AA.

Efectivamente, asuntos como la Educación, la Sanidad y los Servicios Sociales, incluidos en estos el desarrollo de la Ley de Dependencia, incorporan derechos subjetivos de los ciudadanos, cuyo alcance depende críticamente y en primer lugar de la cobertura financiera disponible para su desarrollo, además, por supuesto, del esfuerzo gestor de las administraciones encargadas de su despliegue.

En un contexto de federalismo fiscal en el que confluyen, como es nuestro caso, tres niveles de gobierno (el central, el autonómico y el local) y donde los recursos, en última instancia, provienen de una única fuente (los bolsillos de los ciudadanos-contribuyentes) resulta crucial disponer de reglas claras de reparto tanto desde el punto de vista vertical como horizontal.

Ello requiere de entrada consensuar una serie de principios básicos, sobre los que fundamentar todo el entramado financiero, entre los que, sobre el papel, parece haber acuerdo en destacar los de equidad, eficiencia, autonomía, transparencia y lealtad institucional.

Nótese que he omitido voluntariamente hablar de suficiencia, puesto que, en realidad, se trata en este caso de un principio tautológico y de difícil concreción, más allá de la voluntad de llegar a acuerdos políticos, en la medida en que cualquier servicio público puede siempre ser susceptible de mejora, en términos de cantidad y/o de calidad y por tanto cualquier administración podría alegar necesidades insatisfechas en algún grado y, desde ahí clamar porque el modelo (cualquier modelo) le dé resultados insuficientes.

* Agradezco los valiosos comentarios de Francisco Pedraja y Carlos Monasterio a una versión preliminar del trabajo. No obstante, y por supuesto, ambos quedan exentos de cualquier responsabilidad negativa respecto al texto final.

En todo caso, pasar de las musas al teatro nunca es tarea sencilla, y ante recursos limitados, como siempre los son, la concreción de un modelo satisfactorio pasa esencialmente por acordar reglas de atribución de espacios fiscales propios para cada administración, que les permita ejercer su autonomía, jerarquizando objetivos y recaudando con la máxima eficiencia, y un esquema transparente de transferencias intergubernamentales complementario, que cubra las brechas eventualmente existentes entre necesidades (estimadas) y capacidad a efectos de garantizar la equidad interterritorial, siempre manteniendo como telón de fondo la lealtad institucional que, aunque a veces se nos olvide, es un camino de doble sentido.

Con carácter general, acudir a la experiencia internacional es siempre de ayuda para encontrar elementos de inspiración susceptibles de ser transpuestos a nuestras realidades históricas, económicas e institucionales, si bien entrañan el peligro de convertir el sistema en una suerte de Frankenstein, al tratar de integrar miméticamente elementos esenciales poco compatibles entre sí, en la medida en que responden a aspiraciones territoriales muy diferentes a la hora de jerarquizar objetivos como el ejercicio de la autonomía y la materialización de la equidad. Federaciones como Canadá, Suiza o Estados Unidos ponen más el énfasis en la primera y priman el desempeño de la variable capacidad fiscal, mientras que otras como Australia le dan un peso mucho más relevante a las necesidades de gasto. Ciertamente, la elección es compleja y, en última instancia, de base política, en la medida en que debe responder a las preferencias reveladas de la población, en el bien entendido (no siempre y en todo lugar asumido) que estamos hablando de organizar un proyecto común de país.

En nuestros ya largos años de experiencia de descentralización, el modelo de financiación autonómica ha pasado por diversas etapas, cuya secuencia ha sido tender a atribuir a las CCAA cada vez mayores grados de autonomía, incrementando sus espacios fiscales (tributos propios y cedidos) y ampliando su capacidad normativa, incluso, en mi opinión, más allá de lo deseable, en lo que respecta a ciertos tributos, como el impuesto de patrimonio y el de sucesiones, al objeto de ganar en corresponsabilidad fiscal, aun a riesgo de incitar una competencia fiscal indeseable por lo que tiene de riesgo para la sostenibilidad de los servicios públicos.

En paralelo, se ha tratado de ir corrigiendo desigualdades interterritoriales tanto en términos de capacidades fiscales, como en el esfuerzo de mejorar la estimación de indicadores de necesidad, incorporando para ello el concepto de población ajustada para tratar de capturar diferencias relevantes tanto si estimamos las necesidades desde la demanda (población ponderada por tramos, especialmente importante en lo que respecta a sanidad y servicios sociales), como desde la oferta (diferencias en costes de prestación de servicios por asuntos como la dispersión de la población o el hecho insular entre otros).

Sin embargo, aunque el modelo nunca ha estado exento de críticas, los insoportables retrasos en su proceso de revisión, la presencia en el mismo de elementos distorsionadores como los fondos de competitividad y de cooperación, el extraordinario grado de complejidad alcanzado y el impacto asimétrico que sobre el mismo han tenido las dos últimas grandes crisis padecidas hacen ineludible abordar más pronto que tarde su reforma.

Ciertamente, el proceso se antoja complicado y ello por dos razones esenciales. Una, más bien técnica, en el sentido de que requiere establecer criterios de ponderación de indicadores de necesidad muy desigualmente distribuidos entre territorios, lo que incita a cada uno de ellos a tratar de incorporar en mayor medida los que más le favorecen. Esto no es nuevo y siempre se ha solucionado con procesos negociadores y buena voluntad. La otra es más de índole política y, a mi juicio, en el momento presente más preocupante. Se trata del grado de polarización en el que se está viendo inmerso el país, que tiende a lastrar cualquier posibilidad de acuerdo de amplia base con carácter general y no sólo en este asunto.

El “acuerdo” ERC-PSC. Mi visión sobre el asunto.

En este contexto, la irrupción en escena de una propuesta de reforma basada en un acuerdo previo entre dos fuerzas políticas (ERC y PSC), planteado como un modelo de *financiación singular* para Cataluña, y que viene avalado por el gobierno de la nación, que lo valora como una oportunidad para una reforma del sistema de financiación que beneficie a todas las partes, viene a enrarecer más si cabe el debate.

El calificativo de singular no debería generar, en sí mismo y a priori, demasiado ruido, en la medida en que la esencia de la autonomía es respetar la gestión de las peculiaridades propias de cada territorio. De hecho, una de las dificultades intrínsecas a la definición de cualquier modelo, que aparece al calcular las necesidades de gasto a financiar, es la de ponderar “adecuadamente” los distintos componentes de necesidad de acuerdo con las “singularidades” de cada comunidad. Salvando las distancias, algo parecido trataba de apuntar yo mismo modestamente en materia de financiación local en una entrada del blog de RIFDE, ya en 2017, cuando resaltaba singularidades tales como las de los municipios turísticos, los de montaña, los insulares, las grandes ciudades, las ciudades-dormitorio, los municipios en declive...² todos ellos susceptibles de algún tipo de tratamiento excepcional. El problema surge cuando la bandera de la singularidad pretende alzarse para salirse del sistema general y alcanzar una posición de privilegio, como se vislumbra en el Acuerdo comentado.

Es por ello por lo que, en mi opinión la tesis del gobierno es insostenible como trataré de argumentar en las próximas páginas.

² Suárez Pandiello (2017)

Tal como yo lo veo, del contenido del acuerdo destacaría tres partes:

- Una de diagnóstico (el cómo hemos llegado hasta aquí).
- Una segunda, de objetivos de la Hacienda Catalana.
- La tercera de incardinación de la Hacienda Catalana con el resto del Estado.

La primera asume la retórica nacionalista en materia de identidad nacional, soberanía, conflictos lingüísticos, acción exterior, etc. y parte de la premisa falsa de que Cataluña sufre una “infrafinanciación sostenida en el tiempo que supera con creces lo que correspondería a un modelo de solidaridad entre territorios”³.

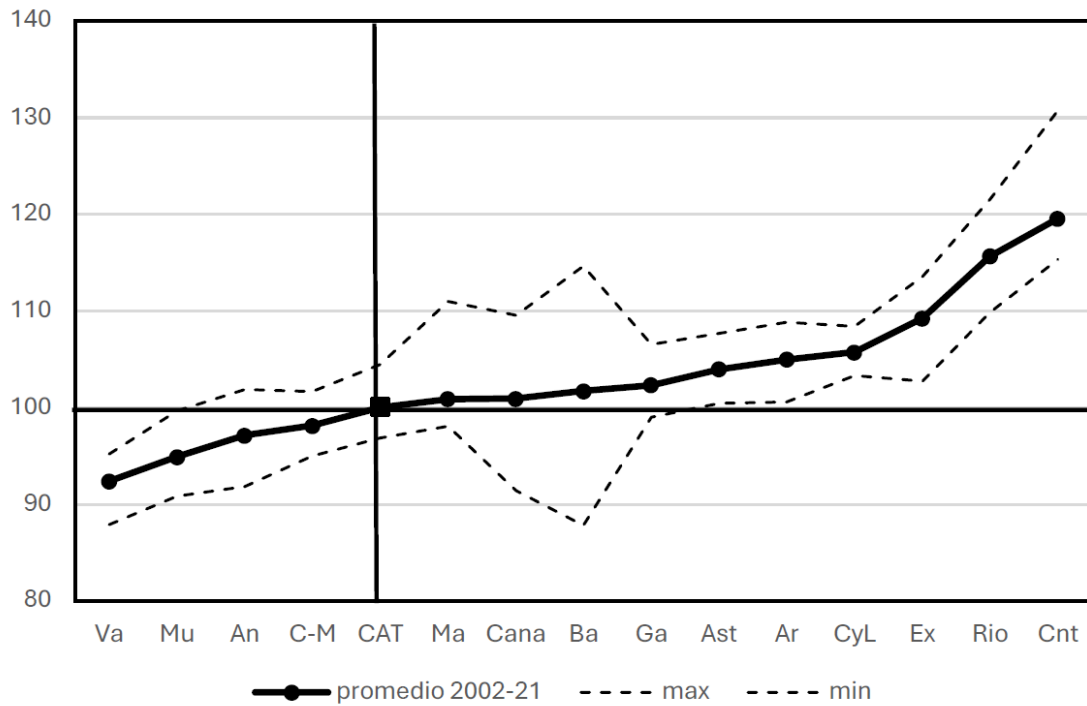
Se argumenta a menudo para tratar de descafeinar esta parte, que, en la medida en que es meramente declarativa y no dispositiva, permite dar rienda suelta a declaraciones políticas sobredimensionadas que, en la práctica, no suponen compromisos específicos que tengan consecuencias financieras relevantes. Es, salvando las distancias, la misma argumentación que ha venido justificando la presencia de otras declaraciones controvertidas en las exposiciones de motivos de otras normas más sustantivas como son los estatutos de autonomía de diversas comunidades autónomas. Sin embargo, en mi opinión, esto no le resta, en absoluto, relevancia a las declaraciones, ni deja de suponer un cambio radical en lo que se acaba asumiendo desde grupos políticos caracterizados hasta ahora por su visión global de Estado inclusivo y que parecieran están abandonando (imagino que por puro cálculo político cortoplacista) esta perspectiva.

En todo caso, la evidencia empírica no resiste esa afirmación (la de la “infrafinanciación sostenida en el tiempo”) en la medida en que:

- Cataluña siempre ha estado en el entorno de la media en términos de financiación por habitante ajustado como han venido demostrando reiteradamente las publicaciones de FEDEA y se resume en los gráficos 1 y 2. En el gráfico 1, Cataluña aparece justo en la media en términos de financiación por habitante ajustado, utilizando el promedio entre los años 2002 y 2021. Con un máximo de 104,5 y un mínimo de 96,9. Por su parte, el gráfico 2 muestra una relación entre los saldos fiscales y el PIB per cápita, para el caso de Cataluña nada anómalo si tenemos en cuenta la progresividad conjunta del sistema fiscal español, sobre todo si lo comparamos con comunidades autónomas como la valenciana y la murciana, mucho más damnificadas históricamente por el sistema.

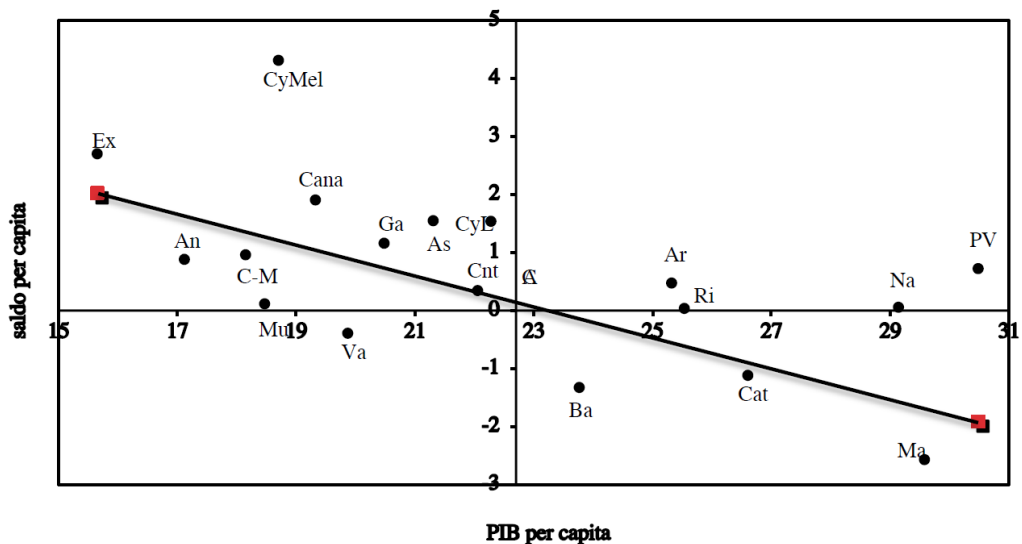
³ Página 6 del Acuerdo de investidura entre el Partido de los Socialistas de Cataluña y Esquerra Republicana de Catalunya.

Gráfico 1
Financiación homogénea por habitante ajustado



Fuente: De la Fuente (2023)

Gráfico 2
Saldo Fiscal per cápita vs. PIB per cápita, miles de euros, 2011



- *Clave:* An = Andalucía; Ar = Aragón; As = Asturias; Cana = Canarias; Cat = Cataluña; CyL = Castilla y León; CyMel = Ceuta y Melilla; Cnt = Cantabria; C-M = Castilla-La Mancha; Ex = Extremadura; Ga = Galicia; Ma = Madrid; Mu = Murcia; Na = Navarra; PV = País Vasco; Ri = Rioja; Va = Valencia.

Fuente: De la Fuente (2024, a)

- La comunidad catalana es una de las que se ha caracterizado por incumplir sistemáticamente sus compromisos, ya desde los viejos tiempos de los Escenarios de Consolidación Presupuestaria (en materias de deuda y déficit, cuadro 1). La razón de ser inicial de aquellos escenarios era tratar de poner orden en la apelación al crédito por parte de las CCAA. Por aquel tiempo, la Administración Central se reservaba el derecho a autorizar las operaciones de crédito que las CCAA quisieran concertar en moneda extranjera o acudiendo directamente a los ahorradores en el mercado de capitales, mediante la emisión de bonos. Ello hacía que, por razones básicamente políticas y para tratar de eludir esas autorizaciones y los controles que llevaban aparejados, la mayoría de la deuda se concertase en operaciones materializadas directamente con bancos nacionales en momentos en que los tipos de interés internos las hacían mucho más costosas. Con los ECP se trataba de reducir esos costes crecientes de los servicios de la deuda, acordando otorgar autorizaciones automáticas, independientemente del instrumento utilizado, siempre que se respetasen los compromisos de máximos en déficit y deuda alcanzados con cada comunidad.

Cuadro 1

Evolución del grado de cumplimiento de los ECP para las CCAA (%)

Cumplimiento (+) o incumplimiento (-) del ECP. (100*[ECPIB - STOCKPIB] / ECPIB)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	Media
Andalucía	13,81	13,54	12,43	7,12	-3,29	-12,62	6,46	8,14	1,11	-1,86	4,48
Aragón	17,38	3,84	-11,36	15,91	14,42	2,56	3,93	3,47	3,22	3,44	5,68
Asturias	20,52	33,76	24,43	9,65	11,78	8,18	0,46	-0,16	-7,08	15,7	8,58
Baleares	10,25	-7,48	-4,82	4,11	10,45	-5,08	-12,42	-6,44	-3,90	7,22	-5,13
Canarias	25,33	11,13	1,24	13,09	-12,58	5,92	2,31	15,02	13,99	6,38	8,18
Cantabria	21,97	32,63	44,79	3,94	18,12	8,29	20,97	2,84	0,81	-13,18	14,12
Castilla y León	2,25	-2,61	-21,31	-20,44	-21,77	-35,15	-9,51	-8,20	-6,64	-23,80	-14,72
Castilla-La Mancha	3,80	11,55	0,61	6,55	2,04	-0,65	-10,39	-2,57	-6,88	-5,43	-0,14
Cataluña	33,99	-47,94	-79,42	-54,84	-65,66	-82,76	13,03	-16,99	-16,44	-19,28	-43,04
Extremadura	9,50	1,64	-5,17	13,39	6,99	9,43	6,81	0,59	3,07	-12,33	3,39
Galicia	2,18	2,02	-7,49	-1,45	-2,89	-3,96	ND	ND	ND	ND	-2,60
La Rioja	33,94	36,72	39,34	1,00	12,07	15,15	13,84	11,27	10,36	0,11	23,04
Madrid	-0,55	-15,32	-27,39	-33,19	-50,03	-65,91	-38,87	-47,08	-55,07	-127,7	-46,11
Murcia	-12,40	-12,31	-14,6	-4,13	-1,73	-0,21	0,03	-3,10	-2,28	-17,59	-6,83
C. Valenciana	26,62	-33,37	-45,77	32,76	-47,01	-63,24	-27,28	-47,79	-75,49	-94,66	-49,30
Navarra	-5,82	2,66	-8,5	2,45	15,4	23,03	14,23	19,18	23,07	23,30	10,90
País Vasco	0,74	0,02	-5,17	-2,88	-2,24	-3,47	5,59	14,95	26,02	46,95	8,05
Total	-1,43	-5,99	15,65	-13,97	-21,27	-29,47	-8,20	-10,71	-15,06	-25,94	-14,77

Fuente: Vallés y Zárate (2003)

Sin embargo, esas buenas intenciones se volvieron en la práctica papel mojado, en la medida en que el reiterado incumplimiento de los compromisos adquiridos por parte de algunas comunidades con peso político y económico relevante, como se puede ver en los datos del cuadro 1, fueron transformando los ECP en “escenarios adaptativos”, que se iban revisando sobre la marcha para incorporar los resultados reales de la evolución de las variables (déficit y deuda) al margen de los pactados, iniciando con ello un marco de “riesgo moral”, que ha venido perdurando hasta nuestros tiempos. De hecho, entre los objetivos planteados por los, relativamente más recientes, Fondos de Facilidad Financiera, de los que se vienen nutriendo especialmente las comunidades más endeudadas aparece increíblemente “las necesidades de financiación del déficit público, *incluyendo las correspondientes a desviaciones de déficit de años anteriores pendientes de financiar*”.⁴

Lo cierto es que, como vienen indicando los informes de la AIReF, Cataluña, situándose entre las CCAA con más deuda acumulada (el 86,2 % de ella, FLA y similares)⁵ y una financiación en la media, ha venido gastando claramente por encima de la media, al contrario de lo que sucede, por ejemplo con la Comunidad Valenciana, con un gasto en la media y financiación muy por debajo de la media, sostenida en el tiempo, lo que permite pensar que, en el caso catalán, se trata de un déficit buscado políticamente. Ahora, vuelven las presiones para que la Administración Central condone sin contrapartidas (aunque más bien deberíamos decir asuma como propia) gran parte de esas deudas autonómicas tan desigualmente repartidas, y, consiguientemente, con beneficios extraordinarios para los más incumplidores, en un ejemplo de manual de “riesgo moral”.

- Los sucesivos gobiernos de Cataluña han tenido una influencia predominante en la evolución del sistema de financiación autonómica, llevando casi siempre la iniciativa a la hora de proponer acuerdos, aprobándolos en los órganos institucionales y posteriormente denunciándolos como inservibles al poco tiempo. De hecho, el sistema vigente es un claro ejemplo de esto, pues nació en su día de la iniciativa del gobierno tripartito catalán presidido por Pascual Maragall, razón por la que no estaría de más que desde esa comunidad se nos argumentara en qué se equivocaron al proponerlo, táctica y estratégicamente, más que nada para no reincidir en el error.

⁴ Art. 16.e) del 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*.

⁵ AIReF (2024)

Respecto a los objetivos de la Hacienda Catalana puestos de manifiesto en el acuerdo, estos pueden resumirse en alcanzar su plena soberanía fiscal⁶ y mantener una relación bilateral con el Estado⁷, al margen del resto de las comunidades autónomas e incrementar sustancialmente sus recursos reduciendo la aportación al Estado.

A mi juicio, la propuesta contiene una suerte de concierto, aunque no sea como el vasco o el navarro y aunque se pretenda instrumentar de otra forma (como participación en ingresos): Cataluña asumiría la recaudación de todos los tributos en su territorio (incluido el impuesto de sociedades, hoy sólo concertado con País Vasco y Navarra) e incrementaría su capacidad normativa. El calendario previsto arrancararía con la gestión completa del IRPF a partir de 2026 y a partir de entonces se irían incorporando el resto de los grandes tributos. Se quedaría por lo tanto de entrada con todo el poder fiscal, con lo que ello reporta en cualquier proceso de negociación.

A nivel internacional, uno esperaría que esto perjudique a España en la medida en que los mercados podrían percibir una menor capacidad del Gobierno de la nación para hacer frente a sus compromisos. Al haber cedido poder de decisión discrecional sobre los tributos, la capacidad de la Administración General del Estado para cumplir sus propios objetivos reequilibradores, tanto en términos de asignación territorial de inversiones, como de redistribución personal de la renta se vería, objetivamente, minorada.

Adicionalmente, la lucha contra el fraude se vería dificultada, al fracturarse la Agencia Tributaria y pasar a depender dicha lucha de la “voluntad” de colaboración entre instituciones, rompiendo con ello la unidad de criterio en la inspección. Si es cierto, como dice la frase clásica en la Hacienda Pública que *un sistema fiscal vale lo que vale la administración tributaria encargada de aplicarlo*, trocear la agencia tributaria es un sinsentido. La AEAT está considerada según estándares internacionales como una de las más eficientes y trocearla plantea problemas muy serios: se pierden economías de escala y de alcance (los impuestos no son compartimentos estancos y la información de

⁶ “Con esta voluntad, y reencontrándonos en los principios esenciales del catalanismo de raíz popular – nación, progreso y respeto a la voluntad popular–, el Partido de los Socialistas de Cataluña y Esquerra Republicana de Catalunya suscriben un acuerdo para permitir una investidura encaminada a conseguir que Cataluña gane soberanía, a partir de cuatro compromisos esenciales:... **Impulsar un sistema de financiación singular que avance hacia la plena soberanía fiscal**, basado en la relación bilateral con el Estado y la recaudación, gestión y liquidación de todos los impuestos, con el objetivo de dotar a todas las instituciones catalanas con los recursos necesarios para hacer frente a las necesidades de la Cataluña de los 8 millones de habitantes”. (Página 2 del Acuerdo de investidura entre el Partido de los Socialistas de Cataluña y Esquerra Republicana de Catalunya).

⁷ “No se trata de reformar el modelo de financiación común, sino cambiarlo sobre un nuevo paradigma basado en la singularidad y la bilateralidad.” (Página 6 del Acuerdo de investidura entre el Partido de los Socialistas de Cataluña y Esquerra Republicana de Catalunya).

unos es esencial para la gestión de otros) y se dificulta la gestión, abriendo todo ello la puerta a la evasión fiscal, en contra de las tendencias internacionales a la colaboración entre administraciones. Cosa distinta sería un consorcio del que pudieran formar parte además de la administración del Estado las diecisiete CCAA, pero no parece ser esa la aspiración de las partes concordantes.

Por otra parte, y en lo que respecta a la incardinación de Cataluña con el Estado, es cierto que la propuesta contiene dos tipos de aportaciones, una para contribuir a las cargas generales del Estado (tipo cupo) y otra, presuntamente, para contribuir a la solidaridad interterritorial. Esta última, sin embargo, aparece limitada por el denominado principio de *ordinalidad*, definido en términos de capacidad fiscal per cápita, lo que viene a significar que el orden de las comunidades autónomas en términos de capacidad fiscal per cápita antes de la eventual nivelación debe mantenerse después de aplicar los mecanismos de solidaridad interterritorial. En otras palabras, las regiones más ricas deberían seguir teniendo más recursos per cápita que las más pobres incluso después de la redistribución. Más aún, el acuerdo establece explícitamente que “es necesario actualizar su financiación (la de Cataluña) atendiendo a sus *costes reales* y a las *nuevas necesidades y funciones que se han generado en su entorno*” (pág. 11). En la medida en que los “costes reales” y las “nuevas necesidades y funciones” dependen tanto de factores externos como de decisiones políticas propias (política salarial diferencial, o nivel del despliegue de servicios en el territorio realizado en el ejercicio de su autonomía), carecen de sentido estas referencias en un modelo que pretende ser exportado y dotado de validez general. En la práctica, una interpretación textual de dicha expresión implicaría que la administración general se vería obligada a soportar, vía actualizaciones, los costes del ejercicio de la autonomía de los gobiernos territoriales. Que ello sea reivindicado por quienes más celosos se muestran del ejercicio de su autonomía no deja de resultar contradictorio, como lo es la continua denuncia de las rebajas de impuestos aprobadas por los gobiernos de otras comunidades (especialmente Madrid) en el ejercicio de su propia autonomía conforme a la legislación vigente, sabiendo que ello no revierte en menores recursos del sistema para el resto de las CCAA, sino que únicamente afecta a los recursos de la propia comunidad que así actúa.

Aunque sobre el asunto de la denominada “aportación a la solidaridad territorial”, también gravita una especie de “velo de incertidumbre” en su configuración concreta, algunos expertos han estimado el impacto de todo el cambio de modelo en una horquilla entre 5.000 y 13.000 millones de euros que irían a Cataluña y que habría que detraer de otros lugares.⁸

⁸ Véase De la Fuente (2024, b). Fernández Leiceaga y Lago Peñas (2024) en esta misma serie de FEDEA efectúan algunas simulaciones alternativas con espíritu de concordia.

Se puede decir que esto no es así, puesto que los redactores del acuerdo consideran que el Estado haría aportaciones adicionales. Sin embargo, ello requeriría aumentos significativos en la presión tributaria (en otras comunidades distintas de las forales) o, alternativamente, aumentos en los niveles de deuda (ya de por sí muy elevados). En todo caso, no conozco en la experiencia internacional ningún precedente de un Estado que renuncie de entrada al ejercicio de capacidad normativa sobre las bases imponibles generadas por, aproximadamente, el 20 por ciento del PIB de su territorio, ni, por supuesto, de su recaudación resultante, manteniendo intactas sus responsabilidades en materias de estabilidad macroeconómica, redistribución personal, reequilibrio territorial y programas básicos de sustitución de rentas (pensiones principalmente).

En consecuencia el camino hacia un concierto de esas características, lejos de profundizar en un sistema federal, tomaría una deriva confederal en la que la Hacienda Central terminaría por quedarse sin recursos para prestar sus funciones esenciales, como ya se ha dicho en otro de los documentos de esta misma serie de FEDEA (García Díaz, 2024), cosa que no sucede en ninguno de los muy variados sistemas federales que se pueden encontrar a lo largo del mundo.

Con todo, el asunto de la “ordinalidad”, como límite a la solidaridad merece, cuanto menos, un debate en profundidad desde una perspectiva de economía pública. Aunque, seguramente el espacio necesario para el mismo excedería del asignado a una nota como la presente, vaya por aquí un avance⁹.

Sobre el principio de ordinalidad

Recordábamos recientemente en un artículo de prensa¹⁰ cómo allá por el año 2004, hace ya, pues 20 años (que, según el tango, no es nada) el filósofo Gustavo Bueno apuntaba que el término «Solidaridad» venía experimentando un ascenso asombroso como idea general en el vocabulario político, moral, ético y humanístico de las sociedades democráticas homologadas. La palabra solidaridad proviene del sustantivo latín *soliditas*, que expresa la realidad homogénea de algo físicamente entero, unido, compacto, cuyas partes integrantes son de igual naturaleza. En este sentido, la solidaridad puede ser vista como una forma de unificar esfuerzos al objeto de alcanzar un fin común, sea éste de orden político, económico o social. Sin embargo, es habitual vincular el concepto de solidaridad a los de equidad y redistribución, aunque, en pureza, haya diferencias sustanciales entre ellos.

Así, ya el anarquista italiano Enrico Malatesta (1853-1932), en su breve texto *Amor y Anarquía*, hacía hincapié en el carácter voluntario de la solidaridad y lo vinculaba a la

⁹ Véanse para abrir boca el original planteamiento de Martínez (2024) o el más convencional de Monasterio (2024). Véase también el trabajo de Martínez y Pedraja (2018) sobre nivelación total y parcial y sus efectos sobre la equidad y la eficiencia.

¹⁰ Pedraja Chaparro y Suárez Pandiello (2024).

cooperación, el apoyo mutuo y la asociación contra factores naturales que niegan el desarrollo y el bienestar. En sus propias palabras, “la solidaridad, es decir, la armonía de intereses y de sentimientos, el concurso de cada uno al bien de todos y todos al bien de cada uno, es la única posición por la cual el hombre puede explicar su naturaleza y lograr el más alto grado de desarrollo y el mayor bienestar posible” (Malatesta, 1975). Este planteamiento denota un alto grado de integración y estabilidad interna e implica una adhesión voluntaria a una causa de otros y vuelve incorrecto el uso que habitualmente se hace del término unido a objetivos políticos en ámbitos como el de la Seguridad Social (solidaridad intergeneracional) o, el que aquí nos ocupa, de la Política Territorial (solidaridad interterritorial). En ambos casos, el alcance de los objetivos propuestos se pretende alcanzar a través de la intervención del Sector Público utilizando medios coercitivos, típicamente mecanismos de impuesto-transferencia, lo que, en última instancia implica identificar el concepto de solidaridad con el de equidad y vincularlos a ambos con el uso de instrumentos redistributivos.

Disquisiciones teóricas aparte, si entendemos por solidaridad no tanto una contribución “voluntaria” y más o menos generosa, más propia del ejercicio de la caridad privada, sino el logro de objetivos explícitos de equidad (garantía de derechos subjetivos) mediante los medios coercitivos de que disponen las administraciones públicas, la idea de ordinalidad no debería estar basada exclusivamente en las diferencias de *capacidad fiscal ex ante* y *ex post* de los territorios, pues ello sería suponer que todo el PIB de una región (por utilizar el indicador más amplio de capacidad fiscal) “pertenece” por completo al gobierno, lo cual sería una visión bastante totalitaria de la misma.

En mi opinión, una idea más ajustada debería tener en cuenta la satisfacción de las necesidades subjetivas de las personas, residan donde residan, esto es, el eventual “ranking” en el acceso a los servicios públicos que garantizan la cobertura de esos derechos subjetivos. Salvando las distancias, es lo que pedimos cuando aplicamos el principio de progresividad y hacemos pagar mucho más a personas que van a recibir mucho menos de las administraciones públicas.

Corolario de lo anterior es que, si ponemos en el centro a los ciudadanos (no a los gobernantes), la efectiva cobertura de sus necesidades depende no sólo de la gestión que hagan los gobiernos territoriales de sus competencias con los recursos que les proporcionan sus modelos de financiación (autonómica y local, en su caso), sino también de la gestión macro de la Administración Central, de las oportunidades de generación de actividades económicas que ésta pudiera proporcionar (por ejemplo, a través de la acción diplomática) o de la localización de inversiones nuevas.

En mi opinión, limitar la “solidaridad” por un, a mi juicio, mal entendido principio de ordinalidad con base en la capacidad fiscal, al tiempo que se pretende limitar la discrecionalidad del Estado a la hora de asignar territorialmente inversiones (como se quiso hacer en los estatutos de autonomía de segunda generación) y dejar además la

“llave de la caja” a las comunidades autónomas extendiendo el sistema de concertos es sin duda un mal negocio para la igualdad entre los españoles y tiende a perpetuar “ad eternum” el ranking vigente entre las comunidades.

De hecho, cabe reiterar que el modelo vigente de financiación, con todos sus defectos, ya trata de incorporar al mismo las diferencias en necesidades de gasto al ajustar la población distribuyéndola en siete categorías de edad con ponderaciones diferenciadas para tratar de aproximar las necesidades de educación, sanidad y servicios sociales desde el lado de la demanda, además de incluir otras variables como superficie, insularidad o dispersión que tratan de capturar diferencias de costes (no atribuibles a decisiones políticas) en la prestación de servicios. Es decir, nuestro denostado modelo concibe ya “singularidades”, aun cuando siempre es posible discutir el rango de las mismas, el número y calidad de las variables relevantes y los coeficientes de ponderación que se consensuen como más adecuados. Sin embargo, la “ordinalidad” invocada en el acuerdo ni siquiera tiene en cuenta la “población ajustada”, puesto que sólo apela a la capacidad fiscal¹¹.

Con este modelo uno esperaría que con el paso del tiempo la “cuota de solidaridad” tienda a cero, como sucede actualmente con las forales, más allá de que se pretenda, en el presente, reducir esa cuota sobre la base de una falsa infrafinanciación de Cataluña. A mi juicio, por lo demás, ampliamente compartido entre la profesión¹², creo que, la dirección debería ser la contraria: mantener a Cataluña en el régimen común y recalcular el cupo para incluir los fondos de nivelación y hacer a ambos sistemas financieramente equivalentes, discutiendo, hasta donde se quiera llevar la discusión, el alcance de la capacidad normativa cedida para la constitución de espacios fiscales propios y la estimación de los indicadores de necesidad que se consideren más adecuados para hacer efectivo el principio de solidaridad. ¿O será que lo que subyace es una visión de la solidaridad a la Malatesta y sólo interesa el “bien común” dentro de un espacio limitado?

Coda

España es un país heterogéneo en el que conviven muchas singularidades, tanto en lo que respecta a sus características sociodemográficas y geográficas, como en los sentimientos de pertenencia y las aspiraciones de autogobierno de los residentes en los diversos territorios que los componen, heterogéneos a su vez, y en los que no cabe hallar

¹¹ “Las contribuciones de las comunidades autónomas *por habitante*, ordenadas en una escala de mayor a menor, deben mantener el mismo orden que en la escala de lo que reciben.” (página 10 del Acuerdo de investidura entre el Partido de los Socialistas de Cataluña y Esquerra Republicana de Catalunya).

¹² Véanse, sin ánimo de exhaustividad, Monasterio (2010), Zubiri (2015), García et al (2013), De la Fuente (2018), VV.AA. (2018) y Monasterio y Zubiri (2024).

voluntades unívocas y unidireccionales. A mi juicio esa es una realidad que admite pocas controversias.

Ciertamente, resulta legítimo que desde un territorio concreto haya quien minusvalore (o no valore en absoluto) el sentido de pertenencia a espacios más amplios y priorice, en consecuencia, por encima de todo, la aspiración a maximizar el ejercicio de autogobierno tanto en lo que respecta a la gestión de competencias de gasto, como a la asunción de responsabilidades tributarias.

No me parece, sin embargo, tan legítimo, descalificar a quienes discrepan, o discrepamos, de esa presunta exclusiva “visión federalista” que coloca la soberanía fiscal de los territorios por encima de la cobertura de las necesidades de los ciudadanos, según donde éstos residan, como se ha hecho, presuntamente desde la academia, con argumentos tales como el de que “hay posicionamientos políticos, con académicos *ad later*, que no quieren un reencaje de Catalunya con el Estado, sino su subyugación definitiva”¹³. Tal parece que hubiese que admitir acriticamente la superioridad de su “federalismo” como vía única de solución para un problema enquistado.

Como se ha indicado, federalismos hay muchos a lo largo del orbe y son muy diferentes las formas que tienen de encarar las relaciones intergubernamentales y, en particular, la articulación institucional del mix entre espacios fiscales propios y transferencias intergubernamentales, sin que hasta el momento ninguno haya demostrado una clara superioridad que le haya hecho acreedor a la posición de líder a seguir o “primus inter pares”. Con todo, una nota característica de todos los federalismos es que reconocen el sentido de pertenencia a un espacio común con el resto de entidades federadas, cosa, que a menudo se desestima, cuando desde las bancadas de representantes nacionalistas en el parlamento español se hace ostentación de desprecio hacia cualquier interés ajeno a su territorio.

En todo caso, y volviendo al debate académico, quienes desde posiciones, por el momento, minoritarias padecen la frustración de no ver respaldadas sus aspiraciones deberían ser capaces de reconocer el idéntico derecho a defender sus argumentos a los que opinan diferente, incluidos quienes desde el otro extremo (en el que, obviamente, no me sitúo) apuestan también, por el momento, muy minoritariamente por soluciones recentralizadoras.

Finalmente, uno esperaría de un debate académico honesto que cuando se identifica un problema que se considera serio, la primera propuesta fuera tratar de corregirlo en quien lo padece de forma más grave. En este sentido resulta cuanto menos curioso que quienes ven en la ordinalidad un problema no empiecen por atajarlo en Madrid o que en el asunto de la infrafinanciación no se enfatice a la Comunidad Valenciana, siendo ambos casos tan evidentes que nadie los discute. Claro está que propuestas de ese tipo

¹³ López Casanovas (2024)

sólo pueden ser hechas por académicos parciales y, por supuesto, a instancia de sus gobiernos respectivos.

Referencias

- AIReF (2024). *Observatorio de deuda. Julio 2024*. <https://www.airef.es/wp-content/uploads/2024/07/OBSERVATORIO-DEUDA/REG.-OBSERVATORIO-DE-DEIDA.-JULIO-2024.pdf>
- Bueno, G. (2004). "Proyecto para una trituración de la Idea general de Solidaridad", *El Catoblepas. Revista crítica del presente*. Nº 26, abril. (<http://www.nodulo.org/ec/2004/n026p02.htm>).
- De la Fuente, A. (2018). "Sobre la generalización del sistema de concierto". FEDEA Policy Papers - 2018/02
- De la Fuente, A. (2023). "La evolución de la financiación de las comunidades autónomas de régimen común, 2002-2021." FEDEA, *Estudios de Economía Española* no. 2023/28.
- De la Fuente, A. (2024, a). "Las balanzas fiscales y algunas cuestiones relacionadas". FEDEA Apuntes 2024/19
- De la Fuente, A. (2024, b). "Las implicaciones financieras de un concierto catalán: Algunos datos y cálculos orientativos". FEDEA Apuntes 2024/21
- Fernández Leiceaga, X. y Lago Peñas, S. (2024). "Integrar sin romper: una lectura constructiva del acuerdo entre PSC y ERC". FEDEA Apuntes 2024/21
- García Díaz, M.A. (2024). "Para qué sirve la Administración Central y por qué también ella necesita su autonomía". FEDEA Apuntes 2024/27
- García Díaz, M.A.; Herrero Alcalde, A.; Loscos Fernández, J.; Ruiz-Huerta Carbonell, J. y Vizán Rodríguez, C. (2013). "El concierto económico y el cálculo del cupo: una comparación de sus resultados con los del sistema de financiación común". XX Encuentro economía pública. Sevilla. 2013.
- López Casanovas, G. (2024). "El nuevo acuerdo de financiación de Catalunya. La complejidad de un debate sin diálogo." *On Economía*. 23 de diciembre. https://www.elnacional.cat/oneconomia/es/opinion/nuevo-acuerdo-financiacion-catalunya-complejidad-debate-sin-dialogo-guillem-lopez-casasnovas_1333564_102.html

- Malatesta, E. (1975). *Socialismo y Anarquía*. Biblioteca de Textos Socialistas: 2. Ed. Ayuso. Madrid
- Martínez, D. (2024). “¿Es posible atender las reivindicaciones fiscales de Catalunya y garantizar la igualdad entre españoles?” *Agenda Pública*. 8 de octubre. <https://agendapublica.es/noticia/19391/es-posible-atender-reivindicaciones-fiscales-catalunya-garantizar-igualdad-entre-espanoles>
- Martínez, D. y Pedraja, F. (2018). “Nivelación total: una garantía de equidad sin perjuicio de la eficiencia”. *Presupuesto y Gasto Público*, 92, pp. 55-67.
- Monasterio, C. (2010). “Federalismo fiscal y sistema foral: ¿Un concierto desafinado?”. *Hacienda Pública Española*, 193, pp. 59-103.
- Monasterio, C. (2024). “El (falso) mito de la financiación singular”. *La Nueva España*, de diciembre, pp. 30 y 31.
- Monasterio, C. y Zubiri, I. (2024). “Guía para navegantes del pacto catalán”, *El País*, 2 de septiembre, p. 11.
- Pedraja Chaparro, F. y Suárez Pandiello, J. (2024). “De solidaridad y ordinalidades”. *El Mundo*, 7 de agosto, p. 17
- PSC-ERC (2024). *Acuerdo de investidura entre el Partido de los Socialistas de Cataluña y Esquerra Republicana de Catalunya*. Mimeo.
- Suárez Pandiello, J. (2017). “Mi caso es singular”. *De fueros y huevos*. Blog de RIFDE. *Expansión*. 12/12/2017.
- Vallés, J. y Zárata, A. (2003). “Los escenarios de consolidación presupuestaria como antecedente para la coordinación del endeudamiento en un contexto de estabilidad presupuestaria.” *Revista Valenciana de Economía y Hacienda* Nº 8, pp. 135-160.
- VV.AA. (2018). *Reforma de la Financiación Territorial. Informe de las Comisiones de Expertos de 2017*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- Zubiri, I. (2015). “Un análisis del sistema foral de la Comunidad Autónoma del País Vasco y sus ventajas durante la crisis”. *Papeles de Economía Española*, N.º 143, pp. 205-224.