



Apuntes

Reflexiones sobre la propuesta de financiación singular para Cataluña

# Financiación singular, ordinalidad y statu-quo: Escenarios para construir

DIEGO MARTÍNEZ

Apuntes 2025/05

**Enero de 2025**



**fedea**

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

# Financiación singular, ordinalidad y statu-quo: Escenarios para construir\*

Diego Martínez López (Universidad Pablo Olavide y FEDEA)

Enero de 2025

## Resumen

La motivación de este trabajo reside en la propuesta sobre financiación singular para Cataluña acordada por el PSC y ERC en el verano de 2024. En este contexto, aquí se ofrecen una serie de escenarios simulados que exploran las implicaciones de caminar hacia la ordinalidad, al tiempo que se propone una racionalización del actual patrón distributivo de los recursos del sistema de financiación. Los resultados sugieren que el posible conflicto no sería tanto entre regiones relativamente ricas y pobres como entre las beneficiarias o perdedoras del statu-quo del sistema de financiación de 2009.

**Palabras clave:** ordinalidad, nivelación, financiación autonómica.

**Código JEL:** H71, H77.

---

\* Agradezco la asistencia de investigación recibida de Pablo Porrero Ramírez. También los comentarios y sugerencias de Ángel de la Fuente. No obstante, cualquier error u omisión es de mi exclusiva responsabilidad.

# 1. Introducción

En julio de 2024 el Partit dels Socialistes de Catalunya (PSC) y Esquerra Republicana de Catalunya (ERC) firmaron un acuerdo de investidura que incluía una propuesta de financiación singular de Cataluña. El texto del acuerdo ha sido resumido e interpretado en diversas publicaciones por lo que no voy a realizar aquí contribución alguna en ese sentido<sup>1</sup>.

Uno de los puntos centrales de la vertiente financiera del acuerdo reside en la aportación que la Generalitat catalana realizaría a la hacienda central en concepto de solidaridad con otras Comunidades Autónomas (CCAA). Esa solidaridad estaría condicionada por el respeto al “principio de ordinalidad”, que apenas se precisa, más allá de referirse a una correspondencia entre lo que las CCAA aportan y lo que reciben en el contexto del sistema de financiación autonómica.

A mi juicio, el concepto de ordinalidad no ha sido explorado ni a nivel académico ni, por supuesto, en la discusión política en todas sus dimensiones. Merecería, por consiguiente, un análisis más en profundidad, a fin de evaluar sus no pocas implicaciones normativas. Ese propósito queda, no obstante, pospuesto para otra ocasión y en este artículo se sigue una estrategia más pragmática.

En particular, se va a partir de la necesidad compartida de aclarar el patrón distributivo del actual sistema de financiación autonómica (SFA). Como se mostrará a continuación, la distribución de recursos realizada por el SFA carece de criterios alineados con las pretensiones de equidad de las que el modelo se dice acreedor en la ley que lo regula<sup>2</sup>. Sobre esta base, cabe estudiar diversas alternativas que no solo mejoren el cumplimiento del principio de equidad en el reparto del dinero entre CCAA sino que también exploren la posibilidad de introducir dosis de ordinalidad al hilo del debate lanzado desde Cataluña.

En última instancia, el resultado final en que cristalice un nuevo modelo de financiación autonómica será una decisión política. Máxime en dimensiones como la equidad personal y territorial. Pero para adoptarla con suficiente solvencia técnica y conceptual conviene evaluar las consecuencias financieras de los diferentes criterios políticos. A ello pretende contribuir, modestamente, este artículo en el terreno de la equidad.

El siguiente apartado realiza una serie de consideraciones conceptuales y metodológicas para enmarcar el grueso del debate. El tercer apartado ofrece una batería de simulaciones

---

<sup>1</sup> Véase aquí una recopilación de textos sobre el tema: <https://fedea.net/tag/reflexiones-financiacion-singular/#>. Mi opinión en términos generales aquí: <https://www.elcorreoweb.es/opinion/2024/08/04/cuipo-catalan-ver-crear-tribuna-diego-martinez-lopez-106518266.html> y aquí: <https://agendapublica.es/noticia/19391/es-posible-atender-reivindicaciones-fiscales-catalunya-garantizar-igualdad-entre-espanoles>

<sup>2</sup> 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 las que, sobre la base del SFA actual, se aclara el patrón distributivo al tiempo que se introducen rasgos de ordinalidad; también se aproximan potenciales costes de transición que podrían y deberían neutralizarse. Finalmente, un apartado de conclusiones cierra el artículo.

## 2. Unas cuestiones conceptuales y metodológicas previas

La ordinalidad no es un principio rector de la financiación autonómica. En efecto, el artículo 2 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA) cita como tales la ausencia de privilegios y barreras fiscales entre CCAA, la estabilidad presupuestaria, la equidad en la financiación de servicios públicos fundamentales, la corresponsabilidad fiscal, la solidaridad, la suficiencia y la lealtad institucional.

¿Podría serlo? Sí, como tantos otros. Pero al día de hoy no pasa de ser un criterio político, legítimo, pero de rango inferior al de principio. Esto podría resultar una cuestión nominal y, en cierta medida, trivial. Pero de cara a su posible consideración en un futuro sistema de financiación autonómica no debiera orillarse el potencial conflicto entre este criterio de ordinalidad y los principios de equidad, progresividad y solidaridad establecidos, éstos sí, con rango constitucional (Ruiz Almendral, 2024).

Asimismo, dejo para un debate posterior cuestiones conceptuales sobre los tipos de ordinalidad y su complementario principal, la nivelación, que admite a su vez dos dimensiones, parcial y completa. También mi defensa de la nivelación completa que ya anticipé en Martínez y Pedraja (2018). Y en ambos casos sin perder de vista el concepto de esfuerzo fiscal, máxime cuando el propio acuerdo PSC-ERC lo fija como condición para ejercer la solidaridad desde Cataluña.

Solo un breve inciso a este respecto. Una forma de aproximar el esfuerzo fiscal es a través del concepto de recaudación normativa. Como es sabido, ésta determina para cada impuesto cedido la aportación de cada Comunidad al Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales (FGSPF) pero su cálculo dista de ser óptimo. De la Fuente (2016 y 2018) y Martínez (2022) ponen de manifiesto sus limitaciones y sugieren metodologías alternativas para su estimación. En este trabajo se ha optado por aproximar el esfuerzo fiscal a efectos de ordinalidad utilizando las series de ingresos homogéneos estimadas por De la Fuente (2024b)<sup>3</sup>.

Una última cuestión es el tratamiento que el concepto de ordinalidad recibe en el Estatuto de Autonomía de Cataluña. Ahí, en su artículo 206.5, se establece que: *“El Estado garantizará que la aplicación de los mecanismos de nivelación no altere en ningún caso la posición de Cataluña en la ordenación de rentas per cápita entre las Comunidades Autónomas antes de la nivelación”*.

---

<sup>3</sup> Son las mejores actualmente disponibles. No obstante, a mi juicio, hay márgenes para ampliar su alcance y adecuación al tema. Por ejemplo, hasta qué punto la normativa estatal debe ser la referencia para las haciendas regionales; o cómo se debería estimar el esfuerzo fiscal en los impuestos sobre el consumo.

Se produce, de un lado, una obvia confusión entre financiación territorial y desarrollo regional, en la medida en que se miden los efectos de la primera en términos del segundo. Esa derivada, si bien existe, pertenece a otro debate. Y de otro lado, intentando precisar esa posible relación, la pregunta es inmediata: ¿de qué magnitud debería ser la nivelación para afectar de ese modo al proceso de convergencia regional en España? Esa defectuosa definición de ordinalidad lleva lustros fijada, sin atisbo de corrección, en una ley orgánica como el Estatuto catalán.

### **3. Escenarios de posible ordinalidad**

En este apartado se van a ofrecer una serie de simulaciones sobre la base del actual sistema de financiación y con la intención no solo de aclarar el patrón distributivo del modelo vigente sino también de explorar cómo conseguir un cierto grado de ordinalidad. Si bien un servidor se encuentra personalmente identificado con la nivelación completa, también es consciente de los condicionantes de economía política que subyacen a la discusión sobre la reforma del sistema de financiación. Por consiguiente, admitir un enfoque de nivelación parcial resulta apropiado en la medida en que forma parte del conjunto de opciones viables que pueden facilitar acuerdos.

Estas simulaciones deben interpretarse como aproximaciones abiertas y no completas al abordaje de la reforma de la financiación autonómica. Así, estando centradas en exponer cómo se trata el asunto de la ordinalidad, tan solo se apuntan algunos esbozos para atenuar sus principales efectos colaterales, especialmente para minimizar la ruptura del statu-quo y que ninguna Comunidad pierda recursos en términos absolutos.

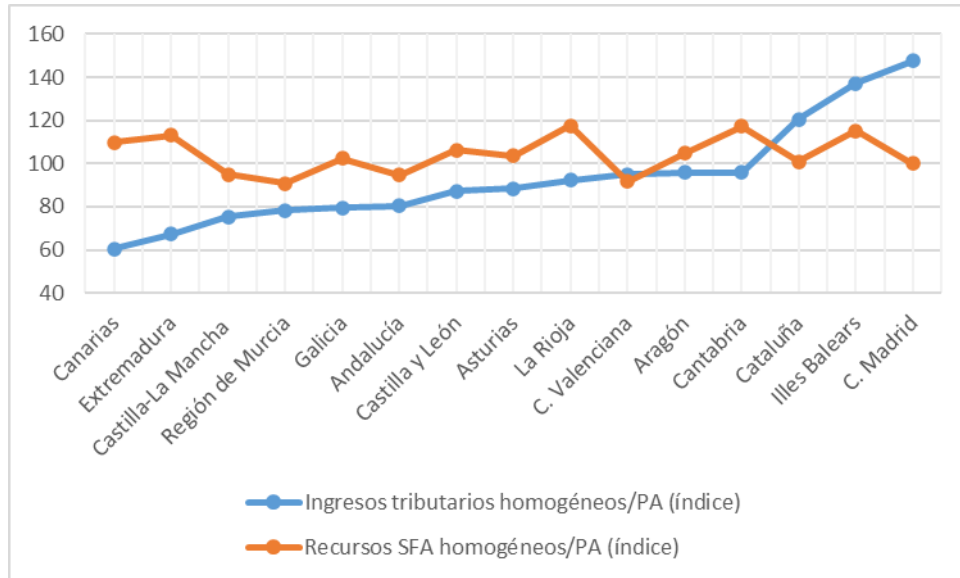
En particular, se van a mostrar resultados numéricos de la relación entre capacidad fiscal y financiación por habitante ajustado para el conjunto de las CCAA de régimen común, con datos referidos al último año liquidado (2022) y siempre a competencias homogéneas. Los datos de tributos y de las diferentes transferencias del sistema se han tomado de los informes sobre la liquidación definitiva de las CCAA, disponibles en la Central de Información Económico-Financiera de las AAPP (<https://www.hacienda.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/centraldeinformacion.aspx>). También de los trabajos de De la Fuente (2024a y 2024b).

Las cuestiones inmediatas son: ¿En qué medida el sistema de financiación autonómica vigente respeta el criterio de ordinalidad? Y si no es el caso, como ya se puede anticipar por el debate actual, ¿cómo se puede reformar para alcanzarla y cuál sería el precio a pagar por ello?

El gráfico 1 aborda la primera pregunta. Las CCAA se encuentran ordenadas en el eje horizontal de menor a mayor capacidad fiscal según sus ingresos tributarios homogeneizados (línea azul). Los recursos que obtienen del sistema de financiación autonómica están expresados también en números índice por habitante ajustado (línea naranja); aquí se han considerado no solo los ingresos tributarios sino también las

transferencias (positivas o negativas) del FGSPF y del Fondo de Suficiencia Global (FSG) y los recursos de los Fondos de Convergencia (Competitividad y Cooperación).

**Gráfico 1. Capacidad fiscal y recursos del SFA por habitante ajustado. CCAA, 2022**



Fuente: Central de Información Económico-Financiera de las AAPP (2024) y De la Fuente (2024a). Elaboración propia.

Y la respuesta es inmediata. Claramente se vulnera el criterio de ordinalidad, en la medida en que la financiación por habitante ajustado del sistema no respeta el orden de la capacidad fiscal. En efecto, tenemos a CCAA con una capacidad fiscal por debajo de la media y que reciben del sistema recursos por encima de la media (Canarias, Extremadura, Galicia, Castilla y León, Asturias, La Rioja y Cantabria); y al revés, una Comunidad como la de Madrid, con una capacidad fiscal claramente por encima de la media, y cuya dotación de recursos por habitante ajustado del SFA se sitúa por debajo. Por cierto, no es el caso de Cataluña, cuyo índice de financiación del sistema está en 100,92.

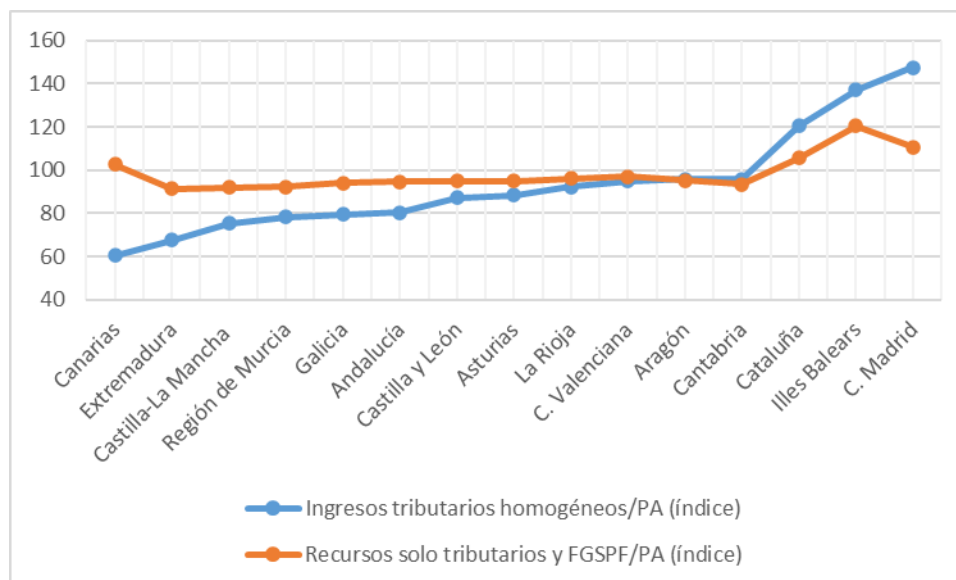
En realidad, el vigente modelo de financiación no tiene un criterio nivelador definido. Hay CCAA de elevada renta per cápita relativa por debajo o por encima de la media en financiación, y viceversa. Y ello a pesar de que, en su diseño central, un Fondo como el FGSPF pretendía nivelar (parcialmente) siguiendo el criterio marxista de “a cada uno según su necesidad, de cada uno según su capacidad”. Pero los resultados en términos de financiación efectiva distan de los inicialmente concebidos.

El gráfico 2 ofrece la misma información que el anterior pero en la comparativa entre capacidad fiscal y financiación por habitante ajustado descontando los recursos del FSG y los Fondos de Convergencia, esto es, solo con los ingresos tributarios y la participación en el FGSPF. Extremadura, La Rioja y Cantabria experimentan sustanciales caídas respecto al gráfico 1. Baleares<sup>4</sup>, Comunidad de Madrid y Cataluña, con una capacidad

<sup>4</sup> El peso del turismo influye sobre los índices de consumo que guían el reparto del IVA y los especiales.

fiscal superior, se sitúan ahora con claridad por encima de la media, mejorando las tres respecto a la situación anterior.

**Gráfico 2. Capacidad fiscal y recursos tributarios y del FGSPF por habitante ajustado. CCAA, 2022**



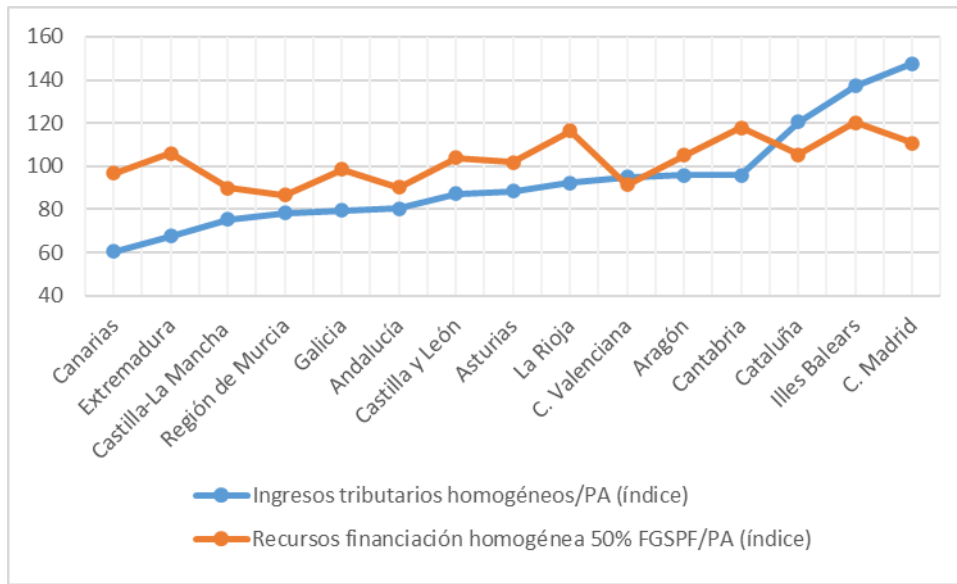
Fuente: Central de Información Económico-Financiera de las AAPP (2024) y De la Fuente (2024a). Elaboración propia.

Una primera conclusión es que el mero funcionamiento del FGSPF ofrece un patrón distributivo de los recursos del SFA que garantiza la ordinalidad. Salvo en el caso de Canarias, ninguna Comunidad con una capacidad fiscal por debajo de la media se situaría por encima de ella, y viceversa. Por tanto, en principio, el siguiente paso podría consistir en cómo tratar los restantes fondos del sistema dado que se revelan como los principales responsables de que no exista patrón distributivo alguno. Por ello, se adoptarán como estrategias la integración de los recursos de los Fondos de Convergencia y del FSG en el FGSPF y/o la reducción de porcentaje de mutualización de ingresos tributarios en dicho Fondo<sup>5</sup>.

Precisamente, un primer escenario es aquel en el que se reduce la aportación de los ingresos tributarios autonómicos al FGSPF. Como se sabe, actualmente ésta se encuentra en el 75 por ciento. En la simulación que se ofrece en el Gráfico 3 se ha realizado una reducción importante, hasta el 50 por ciento. Se pretende así incrementar sustancialmente el gradiente de ordinalidad y concentrarnos exclusivamente en esta dimensión para evaluar si sería un cambio suficiente.

<sup>5</sup> Se ofrece solo una selección de dichos escenarios. Opciones alternativas adicionales han sido elaboradas y se encuentran disponibles para el lector interesado. También información cuantitativa adicional como desviaciones típicas, magnitudes absolutas, etc.

**Gráfico 3. Capacidad fiscal y recursos del SFA por hab. ajustado con aportación del 50% al FGSPF. CCAA, 2022**



Fuente: Central de Información Económico-Financiera de las AAPP (2024) y De la Fuente (2024a). Elaboración propia.

Con respecto a la situación actual de partida, hay una pérdida de nivel en el índice de financiación por habitante ajustado en las CCAA de menor capacidad fiscal. Por el contrario, entre las tres de mayores recursos tributarios por habitante ajustado, su financiación relativa queda ahora claramente por encima de la media. Pero, desde mi punto de vista, el nuevo reparto no es satisfactorio ya que, en gran medida, reproduce los dientes de sierra de la foto actual, con variaciones infundadas en los recursos por unidad de necesidad entre CCAA de similar capacidad fiscal relativa; véase La Rioja versus C. Valenciana.

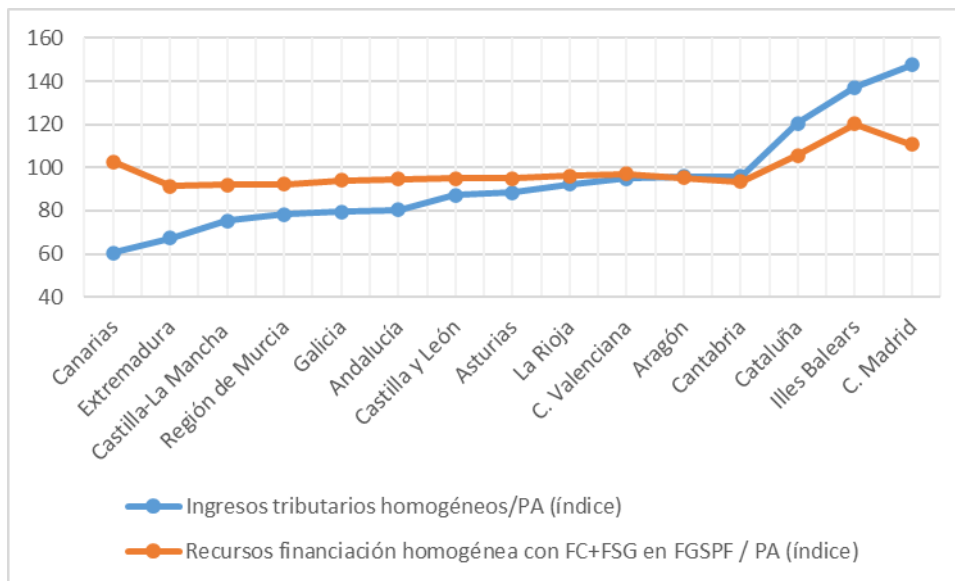
El problema reside en la reducida racionalidad distributiva de fondos como los de Convergencia y en el mantenimiento del statu-quo a través, principalmente, del de Suficiencia Global. Por eso, en la siguiente simulación vamos a eliminar los tres fondos e integrar sus recursos en el de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales. Los resultados se muestran en el gráfico 4.

La foto general es bastante similar a la del gráfico 2, cuando se ilustraba exclusivamente el comportamiento del FGSPF. En esencia, una nivelación prácticamente completa salvo algunas excepciones. Canarias, la de menor capacidad fiscal por habitante ajustado, dispondría de una financiación por unidad de necesidad superior a la media. Por su parte, Aragón (marginalmente) y Cantabria serían las únicas en las que su capacidad fiscal sería superior a sus recursos por habitante ajustado procedentes del SFA.

En definitiva, estos cambios son el resultado de eliminar el statu-quo y la discrecionalidad de los Fondos de Convergencia. En efecto, el primero, relacionado con el FSG, fue consagrado en los inicios del modelo actual y cristalizado en la situación exhibida, principalmente pero no solo, por Aragón y Cantabria.



**Gráfico 4. Capacidad fiscal y recursos del SFA por hab. ajustado con FSG y FC en el FGSPF. CCAA, 2022**



Fuente: Central de Información Económico-Financiera de las AAPP (2024) y De la Fuente (2024a). Elaboración propia.

Estas circunstancias pueden observarse con más claridad en la estimación de pérdidas y ganancias absolutas por CCAA derivadas de la comparación entre los resultados del modelo actual y el simulado sin FSG ni Fondos de Convergencia, aunque con sus recursos integrados en el FGSPF. El cuadro 1 muestra estos resultados.

Las Comunidades más perjudicadas sería Galicia, Extremadura y Castilla y León. Le acompañan, en general, las que han disfrutado del statu-quo a lo largo de la vigencia del actual modelo. Entre las beneficiarias aparecerían algunas que ahora se encuentran infrafinanciadas en términos relativos: Andalucía, Región de Murcia y sobre todo, C. Valenciana, que recibiría casi 900 millones de euros más. No obstante, las principales beneficiarias serían la C. de Madrid y Cataluña, con 2.372 y 1.219 millones de euros más, respectivamente.

Este cuadro sirve para motivar el diseño y puesta en marcha de mecanismos de transición que eviten que las CCAA afectadas por el cambio pierdan recursos en términos absolutos. De esta forma, el importe total de las compensaciones se elevaría en el primer año de puesta en marcha de un modelo como el aquí esbozado a 4.819 millones de euros. De manera progresiva, estas compensaciones se irían reduciendo a lo largo del tiempo, por ejemplo, creciendo a una tasa inferior a la del conjunto de recursos del sistema.

**Cuadro 1. Pérdidas/ganancias comparativas entre modelo actual vs modelo con FSG y de Convergencia integrados en FGSPF. CCAA, 2022. Miles de euros.**

Comunidad Autónoma	Recursos financiación homogénea SFA actual	Recursos financiación homogénea con FC+FSG en FGSPF	Pérdidas/Ganancias Propuesta vs SFA actual
Cataluña	25,911,728	27,131,619	1,219,892
Galicia	9,992,101	9,182,073	-810,028
Andalucía	26,480,959	26,536,750	55,791
Asturias	3,732,673	3,418,977	-313,696
Cantabria	2,337,306	1,865,344	-471,962
La Rioja	1,298,744	1,061,748	-236,996
R. Murcia	4,590,776	4,670,936	80,160
C. Valenciana	15,275,746	16,166,482	890,736
Aragón	4,980,408	4,526,234	-454,174
Castilla-La Mancha	6,782,854	6,574,255	-208,599
Canarias	8,204,909	7,664,680	-540,229
Extremadura	4,209,943	3,400,809	-809,134
Illes Balears	4,528,579	4,729,455	200,875
C. Madrid	21,998,332	24,370,619	2,372,287
Castilla y León	9,204,506	8,229,582	-974,924
<b>Total</b>	<b>149,529,563</b>	<b>149,529,563</b>	<b>-4,819,741</b>

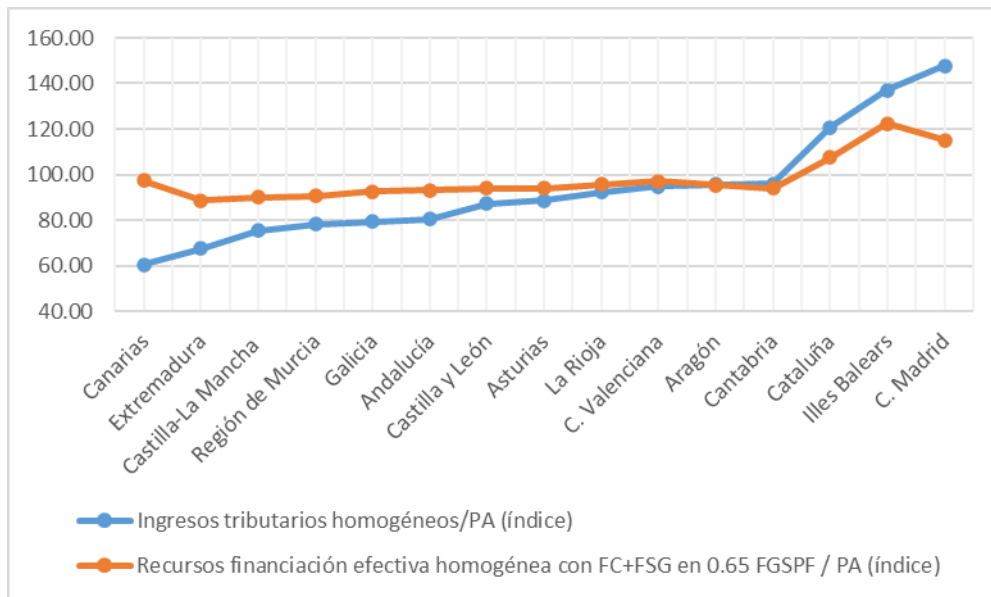
Fuente: Central de Información Económico-Financiera de las AAPP (2024) y De la Fuente (2024a). Elaboración propia. El total de la tercera columna suma pérdidas.

Por último, cabe pensar en otra alternativa con mayor ordinalidad. En particular, se trataría de reducir el porcentaje de aportación de las CCAA al FGSPF hasta el 65 por ciento e integrar simultáneamente los recursos del FSG y de los de Convergencia en el FGSPF. De esta forma se persiguen dos objetivos: intensificar el gradiente de ordinalidad y deshacer las arbitrariedades del statu-quo y los Fondos de Convergencia.

El gráfico 5 refleja los resultados de esta nueva simulación. El perfil nivelador es notable. Todas las CCAA con una capacidad fiscal por habitante ajustado por debajo de la media obtendrían unos recursos del SFA también por debajo de la media pero superiores a los de su capacidad fiscal, salvo en el caso nuevamente de Aragón y Cantabria. Éstas se ven claramente afectadas por la disolución del statu-quo.

Entre las de mayor capacidad fiscal, Baleares alcanzaría la mayor dotación de recursos por habitante ajustado: un 22 por ciento por encima de la media. Le seguirían la Comunidad de Madrid, con un 15 por ciento más, y Cataluña con un 7,5 por ciento por encima de la media.

**Gráfico 5. Capacidad fiscal y recursos del SFA por hab. ajustado con aportación del 65% al FGSPF, y FSG y de Convergencia integrados en el FGSPF. CCAA, 2022**



Fuente: Central de Información Económico-Financiera de las AAPP (2024) y De la Fuente (2024a). Elaboración propia.

A mi juicio, esta distribución de recursos que combina una elevada nivelación, aunque no completa, con una cierta ordinalidad podría tomarse como referencia para una reforma del SFA. El patrón distributivo resulta más nítido, sin las arbitrariedades del statu-quo y permitiendo que las de mayor capacidad fiscal, aun perdiendo posiciones relativas cuando actúa el sistema, queden con una financiación superior a la media.

Obviamente, el camino hacia esa posición final no está exento de costes de transición. De manera inmediata, éstos se pueden cuantificar en términos absolutos comparando los recursos totales a percibir por cada Comunidad con los que actualmente recibe del SFA. El cuadro 2 ofrece esa información.

Las principales beneficiarias del cambio serían las CCAA de mayor capacidad fiscal (Cataluña, Baleares y, sobre todo, la de Madrid) y la que estaba más perjudicada por el statu-quo que desaparece (C. Valenciana). Entre las más perjudicadas, las de menor capacidad y/o antiguas beneficiarias del statu-quo (Galicia, Canarias, Extremadura y Castilla y León). El importe total de pérdidas ascendería a 6.138 millones de euros.

La transición desde la situación actual al escenario simulado debe realizarse bajo la condición de que ninguna Comunidad pierda recursos en términos absolutos. Existen fórmulas de compensación que, bien dosificadas en el tiempo, permitirían alcanzar la foto final sin perjudicar a ninguna. El *phasing-out* del statu-quo se puede conseguir evolucionando la cuantía de la compensación a una tasa de crecimiento inferior a la de los recursos totales del sistema, integrando el FSG y los de Convergencia en el FGSPF de manera progresiva y/o reduciendo el porcentaje de aportación de las CCAA al FGSPF de una forma escalonada.

**Cuadro 2. Pérdidas/ganancias comparativas modelo actual vs modelo con FSG y de Convergencia integrados en FGSPF con aportación al 65%. CCAA, 2022. Miles €.**

Comunidad Autónoma	Recursos financiación homogénea SFA actual	Recursos financiación homogénea con FSG+FC integrado en FGSPF al 65%	Pérdidas/Ganancias Propuesta vs SFA actual
Cataluña	25,911,728	27,595,590.74	1,683,863
Galicia	9,992,101	9,027,201.65	-964,899
Andalucía	26,480,959	26,057,494.73	-423,465
Asturias	3,732,673	3,391,868.88	-340,804
Cantabria	2,337,306	1,871,428.11	-465,877
La Rioja	1,298,744	1,056,554.34	-242,190
R. Murcia	4,590,776	4,586,988.59	-3,787
C. Valenciana	15,275,746	16,140,883.01	865,137
Aragón	4,980,408	4,529,206.02	-451,202
Castilla-La Mancha	6,782,854	6,434,230.97	-348,623
Canarias	8,204,909	7,277,185.68	-927,723
Extremadura	4,209,943	3,295,186.85	-914,756
Illes Balears	4,528,579	4,807,861.05	279,282
C. Madrid	21,998,332	25,308,650.14	3,310,318
Castilla y León	9,204,506	8,149,232.63	-1,055,273
<b>Total</b>	<b>149,529,563</b>	<b>149,529,563.40</b>	<b>-6,138,599</b>

Fuente: Central de Información Económico-Financiera de las AAPP (2024) y De la Fuente (2024a). Elaboración propia. El total de la tercera columna suma pérdidas.

Por supuesto, la reforma del SFA conllevaría asimismo cambios adicionales de otra índole, que deberían interpretarse como oportunidades para lograr acuerdos alineados con lo anterior. Me estoy refiriendo a posibles condonaciones parciales de deuda autonómica en manos del Estado, a mayor proximidad de las entregas a cuenta a las liquidaciones, a mejor armonización fiscal de tributos cedidos y, por último pero no menos importante, reglas fiscales creíbles.

## 4. Conclusiones

Este documento ha tenido como motivación principal la propuesta sobre financiación singular para Cataluña acordada por el PSC y ERC en el verano de 2024. En particular, se ha centrado en el criterio de ordinalidad, entendido como la correspondencia entre las aportaciones de las CCAA al sistema de financiación y lo que reciben del mismo, en términos de población (ajustada, se debería entender, aunque la propuesta simplemente indica “habitante”).

El punto de partida es la actual distribución de recursos que genera el SFA. No solo no existe ordinalidad una vez repartidos los impuestos y aplicadas las transferencias, todo en términos de población ajustada, sino que tampoco se adivina patrón distributivo alguno dotado de racionalidad. En este sentido, si la población ajustada se configura como indicador de necesidades de gasto relativas, no se justifican las importantes discrepancias entre CCAA en financiación por habitante ajustado. Máxime cuando el principal fondo del SFA, el FGSPF, reparte el dinero según las necesidades de gasto evidenciadas en la población ajustada.

La principal razón por la que el actual SFA no ofrece resultados equitativos en términos de población ajustada es la existencia de fondos adicionales que interfieren con el FGSPF. En este trabajo se ha mostrado que dicho fondo, en efecto, sigue un patrón distributivo determinado: próximo a la nivelación completa y concediendo ordinalidad a las de mayor capacidad fiscal. Los problemas residen en el FSG, que es un garante implícito del statu-quo existente en el modelo anterior, y en los Fondos de Convergencia, que mezclan desarrollo regional con financiación territorial (Fondo de Cooperación) o siguen criterios de reparto no alineados con el FGSPF (Fondo de Competitividad).

Este artículo ha ofrecido escenarios alternativos para la definición de un patrón distributivo de los recursos del SFA más acorde con la lógica del FGSPF. Así, se ha integrado el dinero del FSG y de los Fondos de Convergencia en el FGSPF y reducido el porcentaje de aportación de las CCAA al mismo. Se pretende de este modo eliminar los efectos del statu-quo anterior y la discrecionalidad del modelo. Los resultados son los esperados: una distribución de recursos próxima a la nivelación completa en la mayoría de las CCAA y dosis de ordinalidad en las tres de mayor capacidad fiscal.

Esa foto de llegada vendría acompañada de unos costes de transición que deberían cubrirse para que ninguna Comunidad pierda dinero en términos absolutos respecto a la situación actual. Hay fórmulas para ello que, bien dosificadas en el tiempo, permitirían alcanzar los resultados esperados.

La propuesta aquí presentada pone de manifiesto que caminar hacia un patrón distributivo más razonable y con elementos de ordinalidad, no conlleva tanto un enfrentamiento entre regiones relativamente ricas o pobres como entre las beneficiarias o perdedoras en términos del statu-quo o situación de partida cuando empezó a funcionar el sistema en 2009. Cualquier avance para clarificar el criterio de nivelación entre CCAA, y en especial si más o menos ordinalidad, debe abordar de manera muy señalada su impacto sobre el statu-quo.

En definitiva, incorporar criterios de ordinalidad en la financiación autonómica, como se pide en la propuesta de financiación singular llegada desde Cataluña, no requiere una enmienda a la totalidad del modelo actual. Sobre la base del mismo, y con cambios bien alineados, resulta posible establecer vínculos más directos entre lo que aporta cada Comunidad y lo que recibe del SFA. Todo esto, no obstante, debería diseñarse en un marco más amplio que el aquí expuesto, considerando posibles ajustes en la definición de población ajustada, condonaciones parciales de deuda autonómica en manos del Estado,

armonización fiscal de impuestos cedidos, reglas fiscales creíbles, etc. Y ello no solo por buscar una coherencia integral en la reforma sino también porque se ganan grados de libertad en la negociación política.

## **Bibliografía**

De la Fuente, A. (2016). El cálculo de la recaudación normativa de los tributos cedidos tradicionales: una propuesta provisional. *Fedea Policy Papers*, nº 2016/02.

De la Fuente, A. (2018). El cálculo de la recaudación homogénea del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones: una propuesta mejorada. *FEDEA, Estudios sobre la Economía Española*, nº 2018/18.

De la Fuente, A. (2024a). La liquidación de 2022 del sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común. *FEDEA, Estudios sobre la Economía Española*, nº 2024-26.

De la Fuente, A. (2024b). La evolución de la financiación de las comunidades autónomas de régimen común, 2002-2022. *FEDEA, Estudios sobre la Economía Española*, nº 2024-31.

Martínez, D. y Pedraja, F. (2018). Nivelación total: una garantía de equidad sin perjuicio de la eficiencia. *Presupuesto y gasto público*, 92, 55-67.

Martínez, D. (2020). Propuesta de cálculo y actualización de la recaudación normativa de tributos cedidos y tasas en el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas. *FEDEA, Estudios sobre la Economía Española*, nº 2022-13.

Ruiz Almendral, V. (2024). El (difícil) encaje constitucional de la propuesta de financiación singular para Cataluña. *Apuntes* nº 2024-33. FEDEA.