Apuntes

Reflexiones sobre la propuesta de financiación singular para Cataluña

Más sobre la financiación singular de Cataluña: el acuerdo de julio de 2025 de la comisión bilateral Generalitat-Estado

ÁNGEL DE LA FUENTE

Apuntes 2025/25
Julio de 2025

fedea

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

Más sobre la financiación singular de Cataluña: el acuerdo de julio de 2025 de la comisión bilateral Generalitat-Estado

Angel de la Fuente (Fedea e IAE-CSIC)
julio de 2025

Hace casi exactamente un año, el PSC y ERC firmaron un acuerdo para investir a Salvador Illa como Presidente de la Generalitat de Cataluña (PSC y ERC, 2024) en el que se incluía una propuesta para dotar a esta comunidad de un modelo *singular* de financiación similar al sistema foral de concierto. El núcleo de la propuesta era la cesión total a la Generalitat de Cataluña de todos los impuestos de titularidad estatal, que serían recaudados y gestionados en su integridad por una agencia tributaria catalana (ATC) independiente de la agencia estatal (la AEAT). A cambio, se establecería una doble aportación de la Generalitat a la caja común que cubriría el coste de los servicios que el Estado seguiría prestando en/a Cataluña y una cuota de solidaridad para ayudar a complementar la financiación de las CCAA de menor renta. Presumiblemente, la cuantía de estas aportaciones debería ajustarse a la baja con respecto a la situación de partida con el fin de mejorar sustancialmente la financiación de Cataluña, corrigiendo así el supuesto (y más que discutible) maltrato fiscal al que habría estado sometida la comunidad según la tesis de los partidos firmantes del acuerdo.[1]

En el documento original (o "primer acuerdo") se recogía el compromiso de formalizar la propuesta de financiación singular en la Comisión Bilateral Generalitat-Estado durante el primer semestre de 2025. Con un pequeño retraso, dicha Comisión acaba de alcanzar un acuerdo sobre el tema (CBGE, 2025) que, en principio, daría cumplimiento a tal compromiso. No parece, sin embargo, que este nuevo acuerdo pueda considerarse una formalización de la propuesta de financiación singular porque sigue sin concretar cuestiones centrales para el diseño de los sistemas de financiación y gestión tributaria y porque el contenido de los dos acuerdos presenta diferencias significativas y difíciles de reconciliar entre sí que no permiten hacerse una idea clara de qué es lo que se está proponiendo. De hecho, la principal conclusión de la presente nota es que la publicación del segundo acuerdo no sólo no clarifica en absoluto los detalles de la propuesta original, o sus implicaciones para el conjunto del sistema de financiación autonómica y de gestión tributaria, sino que aumenta notablemente el grado de confusión existente en torno a la pretendida reforma.

Habrá que esperar, por tanto, a que las partes implicadas lleven al Congreso propuestas normativas detalladas para poder valorarlas con conocimiento de causa. Mientras tanto, lo que sí parece claro es que ambas propuestas comportan un peligro cierto de deriva hacia un peculiar sistema de gestión tributaria descentralizado a la carta que sería crecientemente complejo, caro e inefectivo, sin aportar nada a cambio al autogobierno regional. Por lo demás, la música confederal e insolidaria de la financiación singular sigue sin sonar bien a la mayoría del público general y de los

[1] Para un resumen detallado del contenido del acuerdo y un análisis crítico de sus implicaciones, véase de la Fuente (2024a y b).

especialistas, aunque se intuye un cierto esfuerzo para suavizar algunas de las partes más estridentes de la partitura original, posiblemente con la vista puesta en las próximas elecciones andaluzas.

El Recuadro 1 resume y compara el contenido de los dos acuerdos, organizado en tres grandes bloques: uno de diagnóstico general y estrategia de solución del problema, otro centrado en la cesión y gestión de tributos y un tercero dedicado a la estructura del sistema de financiación autonómica (SFA) per se.

Recuadro 1: Resumen del contenido de los dos acuerdos

Acuerdo 1: PSC- ERC	**Acuerdo 2: Gobiernos de España y Cataluña**
***Diagnóstico**:* infrafinanciación severa e insuficiencia financiera crónica de la Generalitat.	Necesidad de reformar el SFA, pendiente desde hace más de diez años.
***Solución**:* una reforma radical del modelo de financiación de la Generalitat que avance hacia la plena soberanía fiscal y suponga un aumento sustancial de sus recursos	Nuevo modelo de financiación para Cataluña, generalizable al resto de comunidades. Reconocerá y financiará las singularidades de las CCAA (como ya sucede ahora).
Cesión y gestión de tributos: Cesión gradual del 100% de los tributos de titularidad estatal a la Generalitat con asunción progresiva por parte de una ATC independiente de todas las competencias de recaudación y gestión, así como de los medios personales y materiales de la AEAT	Se modificará la normativa para permitir que la ATC (y otras agencias regionales que lo deseen) vayan asumiendo progresivamente competencias de gestión, comenzando con el impuesto de matriculación y el IRPF. Se avanzará hacia un modelo de gestión en red con la participación de la AEAT y las agencias regionales, con competencias concurrentes.
y mayor capacidad normativa autonómica	Ampliación de la capacidad normativa tributaria Más restricciones a la competencia fiscal a la baja Desaparición de las entregas a cuenta
Otros elementos del SFA: Doble aportación de la Generalitat a la caja común: - para cubrir el coste de los servicios que siga prestando el Estado (en forma de % de la recaudación) - y una cuota de solidaridad para complementar la financiación de las comunidades de menor renta	- Financiación básica para competencias comunes autonómicas y competencias estatales, provendrá del reparto por porcentajes de una cesta acordada de tributos. - Recursos adicionales para competencias singulares, posiblemente también vía cesión en lugar de transferencia (que es lo que se hace ahora)
- Se respetará el principio de *ordinalidad* en términos de financiación por habitante	- La Generalitat reclama que se respete la ordinalidad, pero esto no cuenta con el acuerdo explícito del Gobierno central.

Las diferencias entre los dos textos son notables, lo que no siempre los hace necesariamente contradictorios. El primer acuerdo parte de la enorme insatisfacción de ERC con la financiación actual de Cataluña, aparentemente compartida por el PSC, y propone como solución una reforma

radical de la financiación de la Generalitat que comportaría el reconocimiento de su soberanía fiscal y un aumento sustancial de sus recursos. Esto se conseguiría mediante una cesión gradual a la Generalitat de todos los tributos de titularidad estatal, que pasarían a ser gestionados por una Agencia Tributaria catalana independiente que iría asumiendo las competencias y los medios personales y materiales de la AEAT en la comunidad, y mediante una reducción de la aportación total de Cataluña a la caja común. Esta aportación tendría dos componentes, uno que financiaría los costes de los servicios que siga prestando el Estado, y una cuota de solidaridad que ayudaría a complementar la financiación de las comunidades de menor renta, sin que ello pueda comportar la ruptura del llamado principio de ordinalidad, esto es, alterar la ordenación original de las CCAA en términos de recursos por habitante (¿ajustado?) en base a sus ingresos tributarios.

Dado el punto de partida, lo esperable habría sido que el acuerdo de la Comisión Bilateral rellenase al menos parcialmente los muchos huecos que deja el acuerdo original de ERC y el PSC, incluyendo los criterios para el cálculo de las aportaciones de la Generalitat a la caja común, y para el reparto de los fondos de nivelación, así como la adaptación del resto de los elementos del SFA para dar encaje a la excepción catalana. También habría que establecer un calendario detallado para la asunción gradual por parte de la ATC de la gestión de los impuestos estatales y especificar el reparto de responsabilidades con la AEAT sobre los nuevos tributos asumidos. El nuevo acuerdo, sin embargo, no aborda de forma decidida esta tarea de concretar y hacer operativo el texto anterior, y parece además cuestionar, al menos implícitamente al omitirlos, algunos elementos importantes del mismo. Así, sigue sin decirse nada sobre el cálculo de las aportaciones al Estado y desaparecen del texto las quejas sobre el maltrato fiscal, la cesión del 100% de los impuestos estatales y el reconocimiento de la soberanía fiscal catalana en favor de una motivación mucho más neutra sobre la necesidad de renovar el SFA tras diez años de retraso y un esbozo de un sistema compartido de gestión tributaria que sería generalizable a otras comunidades y no parece concebirse como una mera etapa inicial de la transición hacia la completa "soberanía fiscal."

El bloque en el que más se avanza es el de gestión tributaria. Las partes se comprometen a aplicar el convenio firmado sobre el impuesto de matriculación, utilizándolo como banco de pruebas para desarrollar un "modelo de gestión compartido" que permitirá, entre otras cosas, que las declaraciones del impuesto se puedan presentar indistintamente ante ambas administraciones. Se espera extender este modelo a otras comunidades autónomas, si así lo desean, y a otros impuestos, comenzando por el IRPF en Cataluña en 2026. Aunque no hay una renuncia expresa al objetivo de asumir al 100% la gestión de todos los impuestos estatales en el futuro, el nuevo acuerdo pone el acento en el desarrollo de un modelo de gestión tributaria "en red" (p. 4) en el que participarían, con competencias concurrentes, tanto la AEAT como las agencias tributarias autonómicas que lo deseen, que podrían ir asumiendo gradualmente mayores competencias de gestión sobre nuevos impuestos "en ejercicio de su voluntad de autogobierno" (p. 2).

Si se confirmase el cambio de objetivo, desde la fragmentación del sistema tributario en agencias regionales independientes hacia el establecimiento de una estructura más colaborativa en la que participaría la AEAT de manera permanente, habría que darle la bienvenida en la medida en que

permita evitar que los territorios puedan acceder al control total de las llaves de la caja, dejando al Estado en una situación precaria. Sin embargo, hay que resaltar que el sistema asimétrico y a la carta que se contempla, aún en su nueva versión suavizada y maquillada, comportaría inevitablemente mayores costes y serias pérdidas de eficiencia según se vaya distribuyendo una parte significativa y creciente de las tareas de la actual AEAT entre múltiples administraciones carentes de experiencia y de escala muy inferior, que afrontarían serias dificultades para comunicarse y coordinarse efectivamente entre sí. Lo de la "voluntad de autogobierno", por otra parte, es un argumento extremadamente endeble para justificar el desmantelamiento incluso parcial de la actual AEAT, pues lo importante a efectos del autogobierno es que las comunidades puedan modular sus ingresos tributarios de acuerdo con sus necesidades y reciban con rapidez los recursos correspondientes, lo que puede hacerse mejor y a menor coste con la estructura actual que con la que se propone y a lo que poco contribuye el uniforme que vista el recaudador.

En cuanto a la estructura del SFA per se, el nuevo acuerdo esboza sólo algunos elementos que, además, coinciden básicamente con lo ya existente. Se habla, en particular, de dos bloques de recursos que provendrían en primera instancia del reparto entre las distintas administraciones de una cesta de tributos a acordar. Un primer bloque de carácter básico financiaría las competencias comunes a todas las comunidades autónomas ("competencias homogéneas") así como las competencias estatales. Una parte de este bloque de recursos financiaría los mecanismos de nivelación interterritorial, en cuyo diseño no se entra en absoluto. El segundo bloque, por su parte, se destinaría a financiar las competencias singulares de las distintas comunidades autónomas, como ya sucede en el sistema actual, por ejemplo con la policía autonómica catalana. Aunque no se dice explícitamente, podría entenderse que este segundo bloque tomaría, o podría tomar, la forma de un porcentaje adicional de cesión de tributos en lugar de las transferencias del Estado que ahora financian las competencias singulares, lo que probablemente no sería buena idea, pero tampoco supondría un cambio cualitativo en la naturaleza del modelo.[2]

El acuerdo de la Comisión Bilateral, por tanto, no apunta a grandes cambios en la estructura básica del SFA, pero sí anuncia algunas novedades, una vez más sin entrar en detalles. La primera de ellas sería la ampliación de la capacidad normativa de las comunidades autónomas en materia tributaria, aunque sólo al alza, pues la medida incluiría la introducción de nuevos mecanismos destinados a

[2] En la actualidad, las competencias singulares se valoran en el momento de su traspaso (revisándose ocasionalmente tal valoración cuando se considera necesario) y los recursos correspondientes se integran en el fondo de suficiencia, con lo que evolucionan (para todas las competencias y comunidades) de acuerdo con un índice único basado en el agregado de ingresos tributarios del Estado, el llamado ITE, al que se indexan muchas magnitudes del SFA. Este agregado incluye los ingresos estatales (detraídas las participaciones autonómicas) por IRPF, IVA e Impuestos Especiales, calculado con un criterio de caja que hace que su evolución sea un tanto errática. Si se optara por porcentajes adicionales de cesión de los rendimientos regionales de la cesta de impuestos cedidos, o de algunos de ellos, seguiría siendo necesaria una valoración inicial que presumiblemente sería la misma, pero la evolución de los recursos destinados a tales competencias ya no sería uniforme. Con el sistema actual, es posible identificar qué parte de la financiación de las competencias singulares de una comunidad corresponde a cada servicio transferido, lo que hace posible el análisis comparado de la financiación de cada uno de ellos en distintas comunidades. Si estas competencias pasasen a financiarse con cesiones de impuestos, con el paso del tiempo eso dejaría de ser cierto, lo que dificultaría en alguna medida la valoración de la equidad del sistema.

"limitar la competencia fiscal a la baja," poniendo de manifiesto una vez más la peculiar actitud del actual Gobierno ante la autonomía de ingreso de las CCAA, que sólo se admite en una dirección. La segunda novedad sería la desaparición del actual modelo de entregas a cuenta, dando paso a un sistema en el que el grueso de los ingresos de las CCAA estarían ligados directamente a la evolución de la recaudación tributaria. Un cambio en esta línea sería deseable,[3] pero puede hacerse perfectamente en el marco del modelo actual. Por último, resulta llamativa la desaparición del principio de ordinalidad en el segundo acuerdo, que sólo lo recoge como aspiración de la parte catalana, pero sin la bendición explícita del Estado (p. 2).

En conclusión, el culebrón de la financiación singular está aún lejos de haber terminado. El documento que se analiza en la presente nota eleva lo que era originalmente un acuerdo entre dos partidos regionales para tratar de impulsar determinados cambios en los sistemas de financiación autonómica y de gestión tributaria a un acuerdo entre dos Gobiernos, el de la Generalitat de Cataluña y el de España, que sin embargo sigue teniendo básicamente la misma naturaleza programática que el anterior dado que la Comisión Bilateral carece de las competencias legislativas que necesitaría para modificar el modelo actual. Como se reconoce en el acuerdo original (p. 7), la implementación de tales cambios exigiría como mínimo la modificación de la LOFCA, la Ley 22/2009 de financiación autonómica y la ley de cesión de tributos a Cataluña.

Así pues, no estamos ante un cambio consumado en el diseño del SFA sino, como máximo, ante una propuesta de reforma del mismo que exigiría, para llegar a buen puerto, una mayoría parlamentaria que el Gobierno no tiene ni mucho menos garantizada. Más aún, la propia propuesta está aún pendiente de terminar de negociarse entre las partes firmantes del acuerdo, que por el momento han dejado sin concretar cuestiones tan básicas como el cálculo de las aportaciones a la caja común y el funcionamiento de los mecanismos de nivelación y, además, reconocen explícitamente en el nuevo texto diferencias de opinión sobre otras cuestiones importantes que en principio habían sido acordadas en el documento anterior, como el respeto de la ordinalidad. No está claro, por tanto, qué es exactamente lo que se propone o cómo ha de interpretarse el conjunto de los dos acuerdos, firmados por partes distintas y con elementos contradictorios entre sí, que supuestamente conforman la propuesta de financiación singular. De momento, pues, patada adelante y a esperar el próximo episodio. Que el Señor ilumine al guionista y le conceda el don de la claridad expositiva, a ver si así nos enteramos de una vez de qué es lo que nos quieren vender.

[3] Véase por ejemplo de la Fuente (2021).

Referencias

Comisión Bilateral Generalitat-Estado (CBGE, 2025). “Acuerdo de la Comisión Bilateral sobre la financiación singular de Cataluña en el marco de la reforma del sistema de financiación y sobre la asunción de competencias en el IRPF por la Generalitat.” Barcelona.

de la Fuente, A. (2021). ¿Qué hacer mientras llega la reforma de la financiación autonómica? FEDEA Policy Papers no. 2021-12. Madrid. https://bit.ly/3Dh3NAu

de la Fuente, A. (2024a). “Las implicaciones financieras de un concierto catalán: Algunos datos y cálculos orientativos.” FEDEA, Colección Apuntes no. 2024-21. Madrid. https://bit.ly/4d9e2sE

de la Fuente, A. (2024b). “Algunas reflexiones al hilo del debate sobre el concierto catalán.” FEDEA, Colección Apuntes no. 2024-23. Madrid. https://bit.ly/4gikr6D

PSC y ERC (2024). “Acord d´ínvestidura 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