Apuntes

¿Dónde estamos en la reforma de la financiación autonómica?

ÁNGEL DE LA FUENTE

Apuntes 2025/33
Noviembre de 2025

fedea

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

¿Dónde estamos en la reforma de la financiación autonómica?

Angel de la Fuente (FEDEA e IAE-CSIC)
Noviembre de 2025

El pasado 17 de noviembre se celebró una reunión del Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF) con un orden del día en principio rutinario que incluía la comunicación a las comunidades autónomas de las entregas a cuenta del año próximo y la aprobación de sus objetivos de déficit y deuda. En este marco, la ministra de Hacienda anunció que el Gobierno presentará a comienzos del año que viene una propuesta "completa" de reforma del Sistema de Financiación Autonómica (SFA) y avanzó algunas de sus características. En esta nota se resume el contenido del anuncio y se ofrece una valoración provisional del mismo, poniéndolo en el contexto del proceso de (intento de) reforma que se inició con el acuerdo con ERC para promover un sistema de financiación "singular" para Cataluña.

En julio de 2024, 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 polémica propuesta para dotar a esta comunidad de un modelo *singular* de financiación similar al sistema foral de concierto 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. Más preocupante aún que el propio texto fue el hecho de que tanto el PSOE como el Gobierno central lo asumieran inmediatamente como propio, presentando además lo propuesto para Cataluña como el punto de partida generalizable de una reforma del SFA que beneficiaría a todos los territorios. La propuesta, sin embargo, no fue bien recibida fuera de la coalición de Gobierno, o incluso dentro de ella. Al rechazo unánime de los partidos de la oposición y de la gran mayoría de las comunidades autónomas, hay que sumarle las serias dudas de muchas federaciones del PSOE y de amplios sectores del resto de la izquierda, así como la cerrada oposición de la gran mayoría de los expertos académicos en la materia y de los inspectores de hacienda, entre otros colectivos de la sociedad civil con opiniones informadas sobre el tema.

A la vista de la negativa reacción a la propuesta, y temiendo su posible coste electoral en la ronda de elecciones autonómicas que ahora se abre, el Gobierno ha optado por ralentizar el proceso y parece dispuesto a diluir el acuerdo original, aunque sin renunciar a introducir elementos de singularidad por concretar o a la cesión de competencias sustanciales de gestión tributaria a las CCAA. Este cambio de rumbo se aprecia ya con claridad en el Acuerdo de la Comisión Bilateral Generalitat-Estado firmado el pasado julio (CBGE, 2025) y se confirma en las recientes declaraciones de la ministra Montero (MH, 2025 a y b).

El Recuadro 1 compara el contenido de la propuesta original con el Acuerdo de la Comisión Bilateral y el anuncio de la ministra. Su contenido se organiza 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.

Las diferencias entre los distintos textos son notables, aunque sin llegar a la contradicción abierta. El primer acuerdo parte de la enorme insatisfacción de ERC con la financiación actual de Cataluña, aparentemente compartida sin reservas 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.

En contra de lo que se esperaba, el Acuerdo de la CBGE no sólo no concreta y hace operativo el texto anterior, sino que parece 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." La misma tónica se mantiene en el anuncio de la ministra, donde se pone el acento en la aplicabilidad general del modelo y en que la gestión tributaria en red no irá en detrimento de la AEAT.

Esta última fuente avanza también algunos aspectos importantes de la propuesta que el Gobierno espera presentar en pocas semanas. En particular, se anuncia un incremento sustancial de los recursos de todas las comunidades autónomas que se realizará al menos en parte a través de un aumento en el porcentaje de cesión de alguno de los grandes tributos compartidos. El reparto de los recursos adicionales, por otra parte, deberá comportar una reducción de las amplias diferencias de financiación homogénea por habitante ajustado que ahora existen entre territorios. Finalmente, se anuncia también un aumento de la capacidad normativa de las autonomías en materia tributaria, aunque posiblemente con nuevas restricciones a su ejercicio a la baja.

Recuadro 1: Evolución del contenido de la propuesta de reforma del SFA

Acuerdo 1: PSC- ERC	Acuerdo 2: Gobiernos de España y Cataluña.	3. Anuncio CPFF de noviembre
***Diagnóstico**:* infrafinanciación severa e insuficiencia financiera crónica de la Generalitat.	Necesidad de reformar el SFA, pendiente desde hace más de diez años.	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).	Nuevo modelo de financiación general, aplicable a todas las CCAA. Reconocerá las singularidades de las CCAA.
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 y mayor capacidad normativa autonómica	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. Ampliación de la capacidad normativa tributaria Más restricciones a la competencia fiscal a la baja	Las CCAA podrán ir asumiendo competencias de gestión tributaria. Se avanzará hacia un modelo de gestión en red, que no irá en detrimento de la AEAT Ampliación de la capacidad normativa tributaria. Posiblemente con más restricciones a su ejercicio a la baja.
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 - Se respetará el principio de *ordinalidad* en términos de financiación por habitante	- Desaparición de las entregas a cuenta - 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) - La Generalitat reclama que se respete la ordinalidad, pero esto no cuenta con el acuerdo explícito del Gobierno central.	- Reformulación del sistema de entregas a cuenta - Reforzamiento de la solidaridad, con reducción de las diferencias en financiación homogénea por habitante ajustado - Mejora sustancial de los recursos de todas las comunidades. - Aumento de los porcentajes de cesión de algunos de los tributos compartidos. - Ordinalidad: en negociación.

Aunque la valoración definitiva de la propuesta deberá esperar hasta que se conozcan sus detalles, cabe apuntar ya algunas consideraciones en esta línea. En el lado positivo del balance, la eliminación o al menos agilización, del sistema de entregas a cuenta y liquidaciones puede tener efectos positivos desde el punto de vista de la rendición de cuentas y la autonomía y responsabilidad fiscal al reducir el muy considerable desfase temporal que existe en la actualidad entre las decisiones tributarias de las comunidades autónomas y sus efectos sobre el bolsillo de los contribuyentes y la disponibilidad de recursos de los gobiernos autonómicos. Más importante aún es el compromiso de avanzar hacia un reparto más equitativo de recursos, reduciendo las importantes diferencias de financiación homogénea por habitante ajustado que constituyen uno de los mayores problemas del SFA, si bien aquí se echa en falta alguna indicación de esto debería extenderse también a las comunidades forales.

El listado de aspectos negativos o preocupantes es algo más largo. La primera preocupación es que buena parte del daño derivado del acuerdo con ERC ya está hecho y no se revertirá con el aparente cambio de rumbo de los últimos meses. El PSC-PSOE ha comprado el relato independentista del maltrato fiscal, legitimando así sus reivindicaciones de soberanía fiscal. Es probable que ese objetivo no se pueda alcanzar en este momento por falta de apoyos suficientes, pero ahí queda la factura firmada, que se volverá a presentar a cobro cuando las circunstancias sean más favorables. Mientras tanto, servirá para alimentar el victimismo nacionalista, al grito de "nos han vuelto a engañar," sin que por ello los demás podamos dar por conjurado el peligro de una deriva confederal e insolidaria.

Una fuente esencial de continuada intranquilidad en este sentido es la insistencia en avanzar hacia un sistema asimétrico y a la carta de gestión tributaria "en red" que, incluso en la versión suavizada y maquillada de los dos últimos documentos, podría terminar en la ruptura efectiva del principio de caja única, dejando al Estado en una situación fiscal precaria. Aún si este peligro puede conjurarse, la propuesta 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 tengan recursos fiscales propios que puedan modular de acuerdo con sus necesidades y reciban con rapidez los ingresos 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.

Por último, el anuncio de la ministra revela su escaso respeto por la autonomía de ingreso de las CCAA y apunta a una elevada inyección de recursos adicionales al SFA que habrá que ver cómo se financia. De mantenerse la tradición, además, esta inyección de recursos no comportará coste político alguno para las comunicades autónomas y agravará, por tanto, los serios problemas de ausencia de incentivos para mantener una cierta disciplina fiscal que el sistema ya sufre.

En conclusión, por lo visto hasta el momento, no está nada claro que lo que el Gobierno está cocinando pueda ser un punto de partida válido para una reforma del SFA consistente con el interés general del conjunto del país. Habrá que esperar algunas semanas para comprobarlo, pero en cualquier caso, convendría ir pensando en buscar una *vía alternativa* a la que proponen ERC y el PSC, que tenga en cuenta la parte razonable de sus reivindicaciones sin comprometer el principio de solidaridad o la autonomía de la Administración Central. Para avanzar en esta vía, sería muy buena cosa que los dos grandes partidos aparcasen un ratito su incesante trifulca y se pusieran a negociar seriamente pensando en el bien común.

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. (2024). "Algunas reflexiones al hilo del debate sobre el concierto catalán." FEDEA, Colección Apuntes no. 2024-23. Madrid. https://bit.ly/4gikr6D

de la Fuente, A. (2025). "Más sobre la financiación singular de Cataluña: el acuerdo de julio de 2025 de la comisión bilateral Generalitat-Estado." FEDEA, Reflexiones sobre la propuesta de financiación singular para Cataluña. Colección Apuntes no. 2025-25. Madrid.
https://bit.ly/40rf4Mj

Ministerio de Hacienda (MH, 2025a). Nota de prensa: Las CCAA recibirán en 2026 un nuevo récord de entregas a cuenta de 157.731 millones para el refuerzo de sus servicios públicos y dar más impulso a políticas sociales. Madrid,
https://www.hacienda.gob.es/es-ES/prensa/noticias/paginas/2025/20251117-np-cpff.aspx

Ministerio de Hacienda (MH, 2025b). Vídeo de la rueda de prensa tras la reunión del Consejo de Política Fiscal y Financiera del 17 de noviembre.
https://www.youtube.com/watch?v=LZI0n6DofwA

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