

**¿PERMITIRÍA UN CONCIERTO
SOLIDARIO GENERALIZADO
SOLUCIONAR LOS PROBLEMAS
DEL SISTEMA DE FINANCIACIÓN
AUTONÓMICA DE 2009?**

Este trabajo se ha desarrollado en el marco del Laboratorio de Análisis de Políticas Públicas (IvieLAB), una iniciativa conjunta entre el Ivie y Presidencia de la Generalitat Valenciana (GVA) que arrancó en 2018 con el objetivo de diseñar nuevas metodologías y desarrollar las herramientas necesarias para la evaluación de políticas públicas que permitan profundizar en el conocimiento de la estructura de la economía de la Comunitat Valenciana. En el marco del convenio suscrito en las sucesivas anualidades, se han realizado numerosos informes sobre ámbitos estratégicos para la orientación de las políticas de modernización y fomento del desarrollo económico y social de la Comunitat Valenciana. En 2025, la evaluación de los fondos Next Generation European Union, los análisis sobre el modelo de financiación autonómico, o la construcción de un sistema de seguimiento para las políticas de gasto de la Generalitat Valenciana estarán entre los temas a los que prestará atención la colaboración entre el Ivie y

Presidencia de la GVA. A lo largo de 2025 se han ido sumando análisis complementarios que permiten seguir profundizando en la mejora de la eficiencia y el diseño de las políticas y programas públicos con especial atención a la posición competitiva de la Comunitat Valenciana y las interrelaciones comerciales con otros territorios, especialmente con Estados Unidos, ante la nueva política arancelaria de este país. También se profundizará en el impacto sobre las infraestructuras y la actividad económica de la zona sufriendo en octubre de 2024 por la provincia de València. Para la realización de estos trabajos, se ha constituido un equipo amplio formado por investigadores y técnicos del Ivie junto con otros colaboradores externos, bajo la dirección de Francisco Pérez (Catedrático Emérito de la Universitat de València y Director de investigación del Ivie) y Joaquín Maudos (Catedrático de la Universitat de València y Director adjunto de investigación del Ivie) y con la coordinación de la gerencia del Ivie (Pilar Chorén).

Este informe ha sido realizado por el siguiente equipo:

Investigación

Francisco Pérez García (Universitat de València e Ivie)
Juan Pérez Ballester (Ivie)

Diseño y Edición

Maidor Sorasu (Ivie)
Susana Sabater (Ivie)
Belén Miravalles (Ivie)

València, julio de 2025

https://doi.org/IVIELAB2025_SFA2009

ÍNDICE

1. Introducción.....	5
2. El acuerdo PSC-ERC	7
3. Diseño de un sistema de cupo generalizado.....	9
4. Alcance de la solidaridad interterritorial entre las CC. AA.	17
5. El concierto solidario y el concierto foral	24
6. ¿Revisar el reparto de recursos entre el Estado y las CC. AA.?	26
7. La transición a un concierto solidario generalizado	29
8. Conclusiones	34
Bibliografía	36

1. INTRODUCCIÓN

El sistema de financiación autonómica aprobado en 2009 (SFA-2009) está en su décimo segundo año de prórroga, a pesar de que sus graves defectos en materia de autonomía, suficiencia y equidad han desembocado en unos elevados niveles de endeudamiento que impiden el acceso a los mercados a muchas comunidades. Las amplias coincidencias entre los analistas sobre la naturaleza de los problemas y las vías para abordarlos¹ no se han traducido en propuestas de reforma de los Gobiernos que se han sucedido en España desde que, en 2013, se completó el quinquenio previsto inicialmente para dicho modelo.

En ese contexto, en julio de 2024 se alcanzó un acuerdo entre el Partit dels Socialistes de Catalunya (PSC) y Esquerra Republicana de Catalunya (ERC) para impulsar un *sistema de financiación singular para Cataluña* (SFSC) que apunta en una dirección muy distinta de las contempladas hasta entonces. El acuerdo se fija como meta avanzar hacia la plena soberanía fiscal de Cataluña basada en una relación bilateral con el Estado y la recaudación, gestión y liquidación de todos los impuestos, con el objetivo de dotar a las instituciones catalanas de

recursos suficientes para atender a las necesidades de una población de ocho millones de personas. En los debates abiertos tras conocerse dicho acuerdo uno de los temas planteados es si ese sistema sería generalizable al resto de comunidades.

Según el texto del acuerdo, el SFSC se apoyaría en tres pilares: la ampliación sustancial de la participación de Cataluña en los ingresos tributarios del Estado; la contribución para financiar los servicios del Estado en Cataluña; y una contribución de solidaridad de Cataluña para nivelar los servicios públicos que las comunidades autónomas (CC. AA.) tienen encomendados. Los dos primeros pilares son similares a los de los sistemas forales con los que se financian el País Vasco y Navarra, y en su caso se concretan de manera muy ventajosa para dichas comunidades, como veremos. El tercero, sin embargo, es contemplado en los sistemas forales de manera marginal, a través de una contribución a un Fondo de Compensación Interterritorial (FCI) actualmente insignificante. En cambio, la solidaridad interterritorial es una pieza relevante del sistema de financiación de las CC. AA. de régimen común SFA-2009.

¹ Véase los numerosos análisis y trabajos publicados respecto al actual SFA-2009, entre otros Bassols, Bosch y Vilalta 2010; León (coord.) 2015; Balletbò y de la Fuente 2016; Monés, Balletbò y de la Fuente 2016; de la Fuente y López Laborda (coords.) 2016; López Laborda y Zabalza

2011; Pérez (coord.) 2017; González *et al.* 2017; CTPE 2018; Pérez y Pérez 2019; Pérez y Cucarella 2013, 2015; Alcalá y Pérez 2022; Zabalza 2016, 2017, 2022.

Su instrumento de nivelación, el Fondo de Garantía de los servicios públicos fundamentales (FG), mutualiza el 75% de los recursos de las comunidades para distribuirlos en base a la población ajustada.

La pregunta básica que busca responder este trabajo es si un sistema de concierto solidario generalizado a todas las comunidades (SCSG), orientado como el apuntado pero no concretado por el SFSC, podría ser una vía para resolver los problemas que arrastra el SFA-2009 en materia de autonomía, suficiencia y equidad. La respuesta, como veremos, dependería de cómo se concretase dicho sistema de concierto solidario en cada una de las tres materias señaladas. Con algunas concreciones de la propuesta podrían lograrse avances en autonomía, en suficiencia o en equidad, o en algunas de esas las direcciones; pero con otras concreciones no habría avances, e incluso podrían empeorar las cosas en alguna de las materias.

Supondremos que todas las comunidades quisieran acogerse a esa modalidad de concierto solidario y, para evaluar los resultados esperables del mismo, simularemos su aplicación bajo distintos supuestos, explicitando los criterios seguidos en cada caso en dos ámbitos fundamentales: el reparto del cupo entre las comunidades para financiar los servicios que presta el Estado, y los objetivos de solidaridad interterritorial entre las comunidades. Se presentarán los resultados de las simulaciones para las finanzas de la Administración General del Estado (la denominaremos, por simplicidad, *Estado*) y para cada una de las CC. AA. de régimen común, comparándolas con la situación actual.

Tras esta introducción, la estructura del documento es la siguiente. El apartado 2 describe el acuerdo PSC-ERC que constituye la referencia inicial del ejercicio realizado. El apartado 3 establece el punto de partida financiero de las CC.

AA. y del Estado, mostrando la capacidad tributaria de cada región en 2022, último año liquidado, los resultados del SFA-2009 en dicho ejercicio y las inequidades que el sistema actual genera. A continuación, se simulan los cupos al Estado que deberían aportar las CC. AA. si, recaudando estas la totalidad de los tributos en sus respectivos territorios, hubieran de garantizar conjuntamente los recursos de los que dispone el Estado en la actualidad. Así pues, en ese apartado no se revisa el nivel de suficiencia conjunto de las comunidades ni del Estado. Ahora bien, como los cupos serían diferentes bajo distintos criterios de distribución entre las comunidades de las contribuciones al Estado, los recursos de cada comunidad tras pagar el cupo sí podrían cambiar. El apartado 4 muestra los recursos por habitante ajustado de las comunidades tras el pago del cupo, según los diferentes criterios considerados, y tras cumplir con los compromisos de solidaridad interterritorial. Los recursos con los que finalmente contarían bajo distintos compromisos de nivelación interterritorial son comparados con su situación financiera actual, para evaluar si hay mejoras en la equidad y las ventajas o inconvenientes para las comunidades de las alternativas analizadas.

La parte final del documento considera dos asuntos más relacionados con la aplicación de un SCSG. El apartado 5 discute la situación de las comunidades forales en comparación con la resultante del concierto solidario, poniendo de manifiesto su privilegiado *statu quo* a la vista del cupo pagado y su apenas simbólica participación en la nivelación interterritorial. El apartado 6 considera las razones para cuestionar la suficiencia de recursos de los dos niveles de gobierno y el coste de la transición desde el modelo actual a uno de concierto solidario generalizado, así como las ventajas de contemplar ambos problemas conjuntamente. El apartado 7 resume las principales conclusiones.

2. EL ACUERDO PSC-ERC

El Partit dels Socialistes de Catalunya (PSC) y Esquerra Republicana de Catalunya (ERC) llegaron a un acuerdo en julio de 2024 a cambio del apoyo de ERC para la investidura del Presidente de la Generalitat de Catalunya. Dicho acuerdo está basado en cuatro compromisos esenciales², el segundo de los cuales propone cambiar el actual SFA-2009 por otro basado en una relación bilateral entre el Estado y la Generalitat de Catalunya, en el que la recaudación, gestión y liquidación de todos los impuestos estén en manos de la Agencia Tributaria Catalana. De ese modo Cataluña persigue garantizar su suficiencia financiera y soberanía fiscal, aumentando su capacidad normativa y de gestión tributaria para mejorar su participación en los ingresos tributarios del Estado en Cataluña y adaptar su sistema fiscal a las necesidades de su población.

En concreto, el acuerdo contempla que:

- a) La Agencia Tributaria de Cataluña gestione, recaude, liquide e inspeccione todos los impuestos generados en Cataluña (excepto los locales), y la comunidad

autónoma aumente sustancialmente su capacidad normativa y la coordinación con el Estado y la Unión Europea. Esto supondría una mejora sustancial de la autonomía fiscal de Cataluña, pero llevaría aparejada una pérdida de autonomía fiscal del Estado. Este problema se ampliaría si la cesión de tributos se generalizara a todas las comunidades³.

- b) La aportación de Cataluña a las finanzas del Estado integre tanto el coste de los servicios que el Estado le presta (cupo) como una cuota de solidaridad con el resto de comunidades autónomas españolas.

El acuerdo establece que el cupo al Estado se calculará como un porcentaje de participación en los tributos, y la solidaridad con el resto de comunidades será explícita y calculada de forma transparente. Literalmente dice que «la Generalitat contribuirá a la solidaridad con el resto de CC. AA. con la finalidad de que los servicios prestados por los diferentes gobiernos autonómicos a sus ciudadanos puedan alcanzar niveles similares, siempre que tengan un

² Los cuatro compromisos son: construir una solución al conflicto político en Cataluña; impulsar un sistema de financiación singular orientado hacia la soberanía fiscal; reforzar los pilares del reconocimiento nacional de Cataluña; y asegurar la continuidad de políticas públicas que garanticen el impulso del sistema económico catalán y

unos servicios públicos centrados en el bienestar de la ciudadanía.

³ Este tema ha sido analizado y cuantificado en de la Fuente (2024a). No será estudiado en este documento, pero es un asunto muy relevante.

esfuerzo fiscal⁴ también similar». Esta solidaridad estará limitada por el *principio de ordinalidad*, de forma que las contribuciones fiscales por habitante de las comunidades, ordenadas de mayor a menor, mantendrán el mismo orden que la financiación per cápita que finalmente reciban.

Este trabajo analiza, desde una perspectiva financiera, cómo podría concretarse un concierto solidario en el caso de que todas las comunidades optaran por ese sistema de financiación. Básicamente, el diseño de un SCSG requiere establecer las necesidades financieras reconocidas a ambos niveles de gobierno y fijar los criterios para:

1. Distribuir los cupos que las comunidades deben pagar a la AGE para garantizar conjuntamente la financiación de las cargas generables del Estado, dado que las CC. AA. recaudarían todos los tributos.
2. Fijar los compromisos de solidaridad interterritorial entre las CC. AA. para que sus recursos no dependan solo de su capacidad fiscal y resulten similares entre sí, al nivel que se acuerde.

Los dos siguientes apartados analizan sucesivamente ambas cuestiones, contemplando distintos criterios para su implementación.

⁴ No se especifica qué se entiende por esfuerzo fiscal. Caben dos usos de esta expresión. El más general se refiere al sacrificio fiscal que representa una determinada presión fiscal como proporción de la renta per cápita. Pero en el contexto de la financiación autonómica también se usa

como el ejercicio al alza o la baja de la capacidad normativa por parte de las comunidades, a partir de unos tipos impositivos establecidos por el Estado. Esta segunda acepción no será la utilizada en este trabajo.

3. DISEÑO DE UN SISTEMA DE CUPO GENERALIZADO

En la definición de los cupos de un SCSG en el que las CC. AA. gestionan y recaudan la totalidad de los tributos, cabe distinguir entre el reparto de los ingresos tributarios entre los dos niveles de gobierno —y por consiguiente la fijación del cupo total que financia los servicios generales que presta el Estado— y los criterios con los que se distribuyen entre las comunidades sus aportaciones a dicho cupo.

Reparto de recursos entre niveles de gobierno

Los actuales ingresos tributarios totales de las Administraciones Públicas —excluyendo la importante fuente de recursos que representan las cotizaciones a la Seguridad Social y la recaudación de las Corporaciones Locales⁵— pueden ser asignados en origen por CC. AA, en función del reparto de fuentes tributarias entre los dos

principales niveles de gobierno, según los datos del último año liquidado (2022):

- a) Los ingresos tributarios autonómicos son los que forman parte del SFA-2009 y han sido cedidos (IRPF, ITP y AJD, Sucesiones, Juego, Tasas, Medios de transporte) o compartidos (IVA e Impuestos Especiales), más la recaudación correspondiente al Impuesto sobre actividades de juego, sobre los depósitos en entidades de crédito y el REF canario⁶.
- b) Los ingresos tributarios del Estado son territorializables siguiendo el procedimiento planteado por de la Fuente (2024a): IRPF, IVA e Impuestos Especiales se reparten según la información disponible en la última liquidación definitiva del SFA-2009 (Ministerio de Hacienda 2024b) y Sociedades a partir del producto interior bruto (PIB) regional (INE 2024).

⁵ La Seguridad Social (SS) ingresó en 2022 cerca de 170.000 millones de euros a través de cotizaciones sociales, y las Corporaciones Locales (CC. LL.) de los territorios de régimen común recaudaron algo más de 28.100 millones de euros. Adicionalmente ambas administraciones recibieron recursos del Estado (la SS más de 37.000 millones y las CC. LL. en torno a 23.300 millones de euros) para poder hacer frente a sus competencias (IGAE 2024a;

Ministerio de Hacienda 2024a). Tanto la SS como las CC. LL. no forman parte de este informe ya que siguen un sistema de financiación paralelo al autonómico y requeriría de un análisis específico y con mayor profundidad.

⁶ Para los tributos cedidos tradicionales (ITP y AJD, Sucesiones, Juego y Tasas) se utiliza la recaudación homogénea (Fedea 2024).

Cuadro 1. Recaudación tributaria territorializada. 2022 (millones de euros)

	Ingresos tributarios autonómicos ¹ (1)	Ingresos tributarios del Estado (2)	Total de ingresos tributarios (3)=(1)+(2)
Andalucía	20.381	21.634	42.015
Aragón	4.114	4.575	8.689
P. de Asturias	2.886	3.143	6.029
Illes Balears	4.874	4.652	9.526
Canarias	4.075	3.169	7.244
Cantabria	1.729	1.853	3.582
Castilla-La Mancha	4.870	5.411	10.281
Castilla y León	6.834	7.481	14.315
Cataluña	28.000	30.204	58.204
C. Valenciana	14.287	15.133	29.419
Extremadura	2.268	2.491	4.760
Galicia	7.005	7.987	14.992
C. de Madrid	29.393	32.430	61.823
R. de Murcia	3.579	4.042	7.621
La Rioja	922	1.035	1.957
Total CC. AA. RC	135.217	145.240	280.457

¹ Los ingresos tributarios autonómicos se calculan sin tener en cuenta el ejercicio de la capacidad normativa que cada CC. AA. puede ejercer al alza o a la baja.

Fuente: Ministerio de Hacienda (2024b), IGAE (2024b), Fedea (2024) y elaboración propia.

La recaudación tributaria por comunidades resultante se muestra el **cuadro 1**, correspondiendo a las autonomías el 48,2% de un total de 280.457 millones de euros y al Estado el 51,8% restante.

Los recursos totales de las CC. AA. de régimen común para llevar a cabo sus competencias son, en 2022, el resultado de sumar a los ingresos tributarios autonómicos (columna 1 del **cuadro 2**) las transferencias que cada comunidad recibe del Estado canalizadas a través del SFA-2009 (segunda columna del **cuadro 2**). El saldo de esas transferencias en cada comunidad puede ser tanto positivo como negativo, debido al funcionamiento del Fondo de Garantía de los Servicios Públicos Fundamentales (negativo para las comunidades con mayor capacidad tributaria: Illes Balears, Cataluña y Madrid), del Fondo de Suficiencia a competencias homogéneas (negativo para siete

comunidades como consecuencia de las correcciones a dicho fondo al aplicarse el artículo 21 de la Ley 22/2009) y de los fondos de Competitividad y Cooperación. El conjunto de transferencias que el Estado realiza a las comunidades a través del SFA-2009 asciende a 13.677 millones de euros. Una vez computadas estas transferencias, las CC. AA. de régimen común gestionan 148.894 millones de euros, el 53,1% de la recaudación tributaria total (columna 3 del **cuadro 2**).

Como es sabido, las diferencias de ingresos por habitante ajustado de las comunidades de régimen común que genera el SFA-2009 son importantes (columna 4 del **cuadro 2**): La Rioja y Cantabria disponen de un 18% más de recursos por unidad de necesidad que la media regional, mientras que Región de Murcia y la Comunitat Valenciana están 9 puntos porcentuales (pp) por debajo de la financiación media. En

puntos porcentuales el rango de diferencias de financiación regional es de 26,5 pp.

La última columna del **cuadro 2** completa la descripción de la situación actual mostrando la aportación de los territorios a los ingresos tributarios del Estado que, netas de las transferencias a las comunidades, asciende a 131.563

millones de euros (el 46,9% de los recursos tributarios totales). Esas aportaciones pueden ser contempladas como los cupos *implícitos* pagados por las comunidades al Estado en el reparto de recursos actual, para que la Administración General del Estado (AGE) financie los servicios que tiene encomendados.

Cuadro 2. Ingresos autonómicos y aportación neta de los territorios al Estado. 2022 (millones de euros)

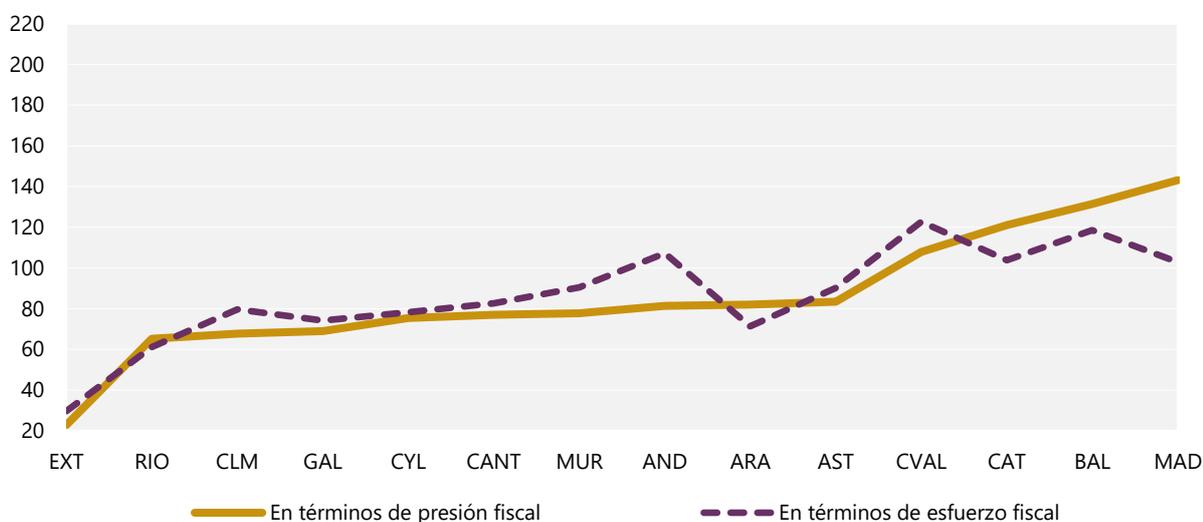
	Ingresos tributarios autonómicos ¹ (1)	Transferencias del Estado a través del SFA ² (2)	Ingresos autonómicos procedentes del SFA (3)=(1)+(2)	Ingresos autonómicos del SFA por habitante ajustado (Total CC. AA. RC=100)	Aportación neta de los territorios a los ingresos tributarios del Estado
Andalucía	20.381	6.100	26.481	95,0	15.534
Aragón	4.114	866	4.980	105,3	3.708
P. de Asturias	2.886	847	3.733	104,0	2.297
Illes Balears	4.874	-429	4.445	113,6	5.081
Canarias	4.075	4.130	8.205	110,3	-961
Cantabria	1.729	609	2.337	117,7	1.245
Castilla-La Mancha	4.870	1.913	6.783	95,3	3.498
Castilla y León	6.834	2.370	9.205	106,6	5.111
Cataluña	28.000	-2.351	25.649	100,3	32.555
C. Valenciana	14.287	824	15.110	91,2	14.309
Extremadura	2.268	1.941	4.210	113,7	550
Galicia	7.005	2.864	9.869	101,6	5.123
C. de Madrid	29.393	-7.395	21.998	100,4	39.824
R. de Murcia	3.579	1.012	4.591	91,2	3.030
La Rioja	922	377	1.299	118,0	658
Total CC. AA. RC	135.217	13.677	148.894	100,0	131.563

¹ Los ingresos tributarios autonómicos se calculan sin tener en cuenta el ejercicio de la capacidad normativa que cada CC. AA. puede ejercer al alza o a la baja.

² Las transferencias no tienen en cuenta la financiación de las competencias no homogéneas.

Fuente: Ministerio de Hacienda (2024b), IGAE (2024b), Fedea (2024) y elaboración propia.

Gráfico 1. Evaluación de la aportación neta actual de ingresos tributarios al Estado (CC. AA. de régimen común = 100)



Fuente: Ministerio de Hacienda (2024b), IGAE (2024b), INE (2024), Fedea (2024) y elaboración propia.

El reparto de recursos por territorios presentado puede evaluarse desde dos perspectivas pertinentes para diseñar un sistema de cupo: qué *presión fiscal* y qué *esfuerzo fiscal*⁷ soporta cada comunidad cuando realiza sus aportaciones netas a los ingresos tributarios del Estado. Haciendo igual a 100 la presión fiscal media, el **gráfico 1** indica que para realizar sus contribuciones nueve de las quince comunidades soportan una presión fiscal inferior, situada entre el 65% y el 90% de la media, y la de Extremadura es mucho menor. Las cuatro restantes (Madrid, Illes Balears, Cataluña y C. Valenciana) se sitúan por encima de la media. Sorprende la aparición en este grupo de la Comunitat Valenciana, pues su nivel de renta por habitante está un 12% por debajo de la media regional y su presión fiscal en el 107,8%. Si se

considera el esfuerzo fiscal, el rango de las diferencias se reduce pero Andalucía supera también la media y la Comunitat Valenciana se convierte en la que mayor esfuerzo hace, por encima de las tres comunidades más ricas.

Estos resultados indican que el reverso de las importantes diferencias de financiación por habitante que se derivan del SFA-2009 es una contribución de los territorios a financiar al Estado también desigual en presión fiscal y, lo que es más importante, en esfuerzo fiscal. Destaca, en ese sentido, el caso de la Comunitat Valenciana, una región pobre, infrafinanciada y que realiza una aportación a los ingresos del Estado que supone el mayor esfuerzo fiscal de todas las CC. AA., superior en 20 pp. al de Cataluña o Madrid.

⁷ Esfuerzo fiscal = $[(\text{Recaudación tributaria}/\text{PIB})/(\text{PIB}/\text{Población})]=[(\text{Recaudación} \times \text{Población})/\text{PIB}^2]$. La definición de esfuerzo fiscal considerada proviene de los trabajos de Frank (1959) y Bird (1964). Es una medida de sacrificio fiscal que hacen los individuos o los territorios, no exenta de debate. Téngase en cuenta que si dos individuos o países tienen distintos niveles de renta por habitante, y la del segundo dobla a la del primero, para que su esfuerzo fiscal

sea el mismo la presión fiscal soportada por el segundo debería ser el doble que la del primero. A partir de cierto umbral de presión fiscal, para igualar el esfuerzo fiscal de ambos contribuyentes el tipo impositivo del rico deberá ser tan elevado que su renta después de impuestos será inferior a la del contribuyente pobre. Como veremos, esto no sucede en el caso analizado.

Criterios para distribuir entre las CC. AA. el cupo a pagar al Estado

El acuerdo PSC-ERC contempla que Cataluña recaude y gestione todos los impuestos pagados en su territorio. Si esa opción se generalizara a todas las comunidades de régimen común, según los datos de 2022, la capacidad fiscal total de las comunidades sería la que aparece en la primera columna del **cuadro 3**. Como era de esperar, de las importantes diferencias en las bases tributarias de los territorios, asociadas en gran medida —pero no exclusivamente— a sus distintos niveles de renta per cápita⁸ se derivan significativas diferencias de capacidad fiscal entre las comunidades. Si se ponen en relación con las necesidades (población ajustada), en la segunda columna se observa que las diferencias de capacidad fiscal para cubrir las necesidades de las comunidades son muy elevadas: ignorando el caso de Canarias por sus singularidades tributarias, los índices del 149,8% de la Comunidad de Madrid y el 68,2% de Extremadura definen un rango de 81,6 pp.

El diseño de un sistema de cupo generalizado para todas las CC. AA. requiere establecer los criterios por los que, cuando las comunidades recaudan todos los recursos tributarios de sus territorios, deben aportar al Estado para que este disponga de los recursos necesarios para cumplir sus funciones. El montante de los fondos que el Estado necesita es una decisión

política, a adoptar en el seno de las instituciones del Estado de las Autonomías. Pero a los efectos del desarrollo de este trabajo, en el resto de este apartado y en el siguiente consideraremos que el reparto de recursos entre los dos niveles de gobierno es el que en la actualidad existe⁹. Volveremos sobre esta cuestión en el apartado 6.

Al repartir los cupos se han de tener en cuenta las enormes diferencias de capacidad fiscal de las comunidades. En caso contrario, al definir las contribuciones que cada comunidad debe hacer al Estado, el sacrificio para financiar los servicios que la AGE ha de prestar —muchos de los cuales responden a objetivos de redistribución de recursos para igualar las oportunidades entre personas (becas, prestaciones)— podría ser muy diferente entre las CC. AA., como ilustramos más adelante.

El criterio de reparto es importante porque el Estado también asume funciones niveladoras entre territorios. Por ejemplo, si los cupos se establecieran en base a la población de las comunidades, los habitantes de una comunidad rica no contribuirían más a financiar las políticas de solidaridad que el Estado puede querer desplegar con más intensidad en las comunidades pobres, y en consecuencia contarían con más recursos para esas y otras políticas en su propio territorio. Por esta razón, es pertinente evaluar distintos criterios de distribución entre las CC. AA. del cupo para financiar los servicios que presta el Estad

⁸ El coeficiente de correlación entre la capacidad fiscal per cápita y la renta per cápita de las CC. AA. de régimen común es del 0,92.

⁹ Evidentemente, Cataluña aspira en el acuerdo de julio de 2024 a reducir su contribución actual a la AGE y mejorar sus recursos. En el marco del SCSG ese objetivo podría conseguirlo tanto si se reducen los recursos que aporta a

la AGE (cupo) como si reduce su contribución a la solidaridad con el resto de comunidades. Ambas alternativas son posibles en los ejercicios realizados, pero en este apartado y el siguiente lo que no se contempla es que se modifique la financiación total que recibe la AGE o el conjunto de las CC. AA. de régimen común.

Cuadro 3. Capacidad fiscal autonómica total tras la cesión de todos los impuestos. 2022

	Capacidad fiscal total ¹ (millones de euros)	Capacidad fiscal por habitante ajustado (Total CC. AA. RC=100)
Andalucía	42.015	80,0
Aragón	8.689	97,5
P. de Asturias	6.029	89,2
Illes Balears	9.526	129,2
Canarias	7.244	51,7
Cantabria	3.582	95,8
Castilla-La Mancha	10.281	76,7
Castilla y León	14.315	88,1
Cataluña	58.204	120,9
C. Valenciana	29.419	94,2
Extremadura	4.760	68,2
Galicia	14.992	82,0
C. de Madrid	61.823	149,8
R. de Murcia	7.621	80,4
La Rioja	1.957	94,4
Total CC. AA. RC	280.457	100,0

¹ Es la suma de los ingresos tributarios autonómicos y del Estado generados en cada CC. AA (véase cuadro 1).

Fuente: Ministerio de Hacienda (2024b), IGAE (2024b), INE (2024), Fedea (2024) y elaboración propia.

Partiendo de los recursos de los que actualmente dispone la AGE para el desempeño de sus funciones —131.563 millones de euros en 2022— el **cuadro 4** presenta tres criterios de reparto del cupo entre las comunidades. En la primera columna se muestra de nuevo la aportación que en la actualidad realizan los territorios a los ingresos tributarios del Estado, ya recogida en la última columna del **cuadro 2**. Esta aportación no responde a un criterio claro y genera resultados absurdos, como los mostrados en el gráfico 1. El primer criterio explícito que contemplamos para asignar el cupo (columna 2) consiste en distribuir las aportaciones al Estado en base a la capacidad fiscal de cada comunidad (que aparece en la primera columna del cuadro 3). El segundo criterio reparte el cupo entre las CC. AA. de manera que su contribución a las cargas del Estado tenga, en todas, el mismo peso en el PIB regional, es decir, hace que el cupo implique soportar una misma presión fiscal en todas las

comunidades. El tercer criterio, en cambio, iguala a las comunidades en el *esfuerzo fiscal* que supone el cupo, para tener en cuenta que aportar al Estado el monto equivalente a una misma presión fiscal significa un sacrificio mayor (menor) para una región con menor (mayor) renta per cápita. El esfuerzo fiscal se define como el cociente entre presión fiscal y PIB por habitante (Frank, 1959; Bird, 1964).

Los cupos de las CC. AA. según los criterios 1 y 2 presentan diferencias limitadas, pero en algunas comunidades no son insignificantes. Se deberían, entre otras causas, a que el criterio 2, basado en la igualdad de presión fiscal, no incluye en el cupo una participación del Estado en los efectos recaudatorios de la progresividad fiscal (que en España es moderada en promedio, pero no nula). Con el criterio 2 esos recursos se quedarían por completo en las comunidades y benefician sobre todo a Illes Balears, Cataluña, Comunidad de Madrid, y Andalucía.

Las diferencias de los montantes del cupo son mucho más significativas entre los dos primeros criterios y el tercero, respondiendo a una regla: para las comunidades con elevados niveles de renta por habitante el cupo resultante del criterio 3 es mayor, y lo contrario sucede con las de menor nivel de renta. En algunos casos, como Madrid, las diferencias se sitúan en torno al 30%, y en otros como Cataluña en el 10%¹⁰.

La principal implicación de elegir uno u otro criterio de distribución del cupo a pagar al

Estado es que los recursos que retiene cada comunidad para sí misma son diferentes. Con el criterio 2 las comunidades conservan más para sí que con el criterio 1, tras pagar el cupo, sus diferencias en los ingresos derivadas de las diferencias de capacidad fiscal y renta por habitante. En cambio, con el criterio 3 las diferencias post cupo se reducen sustancialmente porque, al asignar el cupo poniendo como condición igualar el esfuerzo fiscal que aquel supone, las comunidades ricas contribuyen más a financiar al Estado.

Cuadro 4. Distribución territorial del cupo para el Estado. 2022

	Situación actual (cupo implícito)	Criterio 1. Capacidad fiscal total	Criterio 2. Capacidad fiscal a igualdad de presión fiscal ¹	Criterio 3. Capacidad fiscal a igualdad de esfuerzo fiscal ²
Andalucía	15.534	19.710	19.096	13.827
Aragón	3.708	4.076	4.519	4.962
P. de Asturias	2.297	2.828	2.754	2.433
Illes Balears	5.081	4.469	3.865	4.091
Canarias	-961	3.398	5.049	3.773
Cantabria	1.245	1.680	1.616	1.438
Castilla-La Mancha	3.498	4.823	5.166	4.189
Castilla y León	5.111	6.715	6.772	6.230
Cataluña	32.555	27.304	26.900	29.930
C. Valenciana	14.309	13.801	13.268	11.130
Extremadura	550	2.233	2.406	1.769
Galicia	5.123	7.033	7.421	6.598
C. de Madrid	39.824	29.001	27.825	36.968
R. de Murcia	3.030	3.575	3.899	3.198
La Rioja	658	918	1.010	1.028
Total CC. AA. RC	131.563	131.563	131.563	131.563

¹ La presión fiscal se define como el cociente entre la recaudación tributaria y el PIB.

² El esfuerzo fiscal se define como la relación entre la presión fiscal y el PIB per cápita.

Fuente: Ministerio de Hacienda (2024b), IGAE (2024b), Fedea (2024), INE (2024) y elaboración propia.

¹⁰ Con los datos en los que se basa el análisis no se plantea un problema que podría derivarse de aplicar este índice de sacrificio, consistente en que los recursos por habitante en manos de las comunidades una vez pagado el cupo fueran inferiores en las comunidades con mayor capacidad fiscal total. En

ese caso se plantearía, por otra vía, un escenario poco razonable como el del incumplimiento del principio de ordinalidad.

Cuadro 5. Recursos por habitante ajustado tras el pago del cupo al Estado. 2022. (Total CC. AA. RC=100)

	Criterio 1. Capacidad fiscal total	Criterio 2. Capacidad fiscal a igualdad de presión fiscal ¹	Criterio 3. Capacidad fiscal a igualdad de esfuerzo fiscal ²
Andalucía	80,0	82,2	101,1
Aragón	97,5	88,2	78,8
P. de Asturias	89,2	91,3	100,2
Illes Balears	129,2	144,6	138,9
Canarias	51,7	29,5	46,7
Cantabria	95,8	99,0	108,0
Castilla-La Mancha	76,7	71,9	85,6
Castilla y León	88,1	87,4	93,7
Cataluña	120,9	122,4	110,6
C. Valenciana	94,2	97,5	110,4
Extremadura	68,2	63,6	80,8
Galicia	82,0	78,0	86,4
C. de Madrid	149,8	155,1	113,4
R. de Murcia	80,4	73,9	87,8
La Rioja	94,4	86,0	84,4
Total CC. AA. RC	100,0	100,0	100,0

¹ La presión fiscal se define como el cociente entre la recaudación tributaria y el PIB.

² El esfuerzo fiscal se define como la relación entre la presión fiscal y el PIB per cápita.

Fuente: Ministerio de Hacienda (2024b), IGAE (2024b), Fedea (2024), INE (2024) y elaboración propia.

El **cuadro 5** muestra el alcance de esas diferencias en los criterios, comparando los recursos por habitante ajustado de las CC. AA. tras el pago del cupo. El rango de las diferencias de recursos entre comunidades (sin considerar Canarias) es de 81,5 pp (criterio 1), de 91,5 pp (criterio 2), y de 60,1 pp (criterio 3). Así pues, el criterio 2, que es equivalente a distribuir el cupo en proporción al PIB de cada comunidad, es el más favorable para las comunidades con elevada capacidad fiscal (ricas) y el criterio 3 el más favorable para las de menor capacidad y el que más nivela los recursos que quedan en manos de las comunidades tras pagar el cupo.

En todo caso, incluso después de hacer un reparto del cupo para financiar al Estado basado en el esfuerzo fiscal, las diferencias de recursos por unidad de necesidad entre las comunidades son muy importantes, superiores a las existentes en el actual SFA-2009. Con ese rango de valores de recursos por habitante ajustado de 60 pp. sería poco creíble que las comunidades contaran con financiación similar para prestar los servicios que tienen encomendados, algo que también sucede en la actualidad (en especial en el caso de las forales).

4. ALCANCE DE LA SOLIDARIDAD INTERTERRITORIAL ENTRE LAS CC. AA.

El acuerdo PSC-ERC contempla un compromiso de solidaridad interterritorial de Cataluña con el resto de comunidades autónomas que permita situar a un nivel similar los recursos de todas ellas para prestar los servicios que tienen encomendados. En el caso de que el sistema singular propuesto para Cataluña se generalizara, de ese compromiso participarían todas las comunidades de régimen común, como mínimo.

En el SFA-2009 existe un instrumento de nivelación importante: el Fondo de Garantía de los servicios públicos fundamentales (FG). Se dota mediante la contribución al mismo del 75% de los recursos tributarios de cada comunidad y se distribuye en base a los habitantes ajustados. El 25% restante queda en poder de cada comunidad y, como sus capacidades fiscales son diferentes, de ese porcentaje retenido se deriva que la nivelación de los recursos entre las comunidades es parcial. Por esa razón, si no existieran los restantes fondos (Suficiencia, Competitividad y Cooperación), la financiación por habitante ajustado de las comunidades en el SFA-2009 sería creciente con su capacidad

fiscal a pesar de que buena parte de los recursos hubieran sido mutualizados entre todas las comunidades. Estos fondos, y no el FG, son los causantes de los problemas de ordinalidad existentes.

En el SCSG, la solidaridad interterritorial entre las comunidades se podría diseñar también mediante un instrumento similar al Fondo de Garantía. Pero en el concierto solidario el punto de partida para el cálculo de las contribuciones de las CC. AA. al nuevo Fondo de Garantía (NFG), y de los saldos netos de los recursos aportados y recibidos del mismo, serían los recursos tributarios que conservan las comunidades después de pagar el cupo al Estado según un criterio elegido¹¹. Por ejemplo, si en una comunidad rica, como Cataluña o Madrid, su cupo fuera mayor porque se aporta en base al criterio del esfuerzo fiscal, sus diferencias de recursos con el resto de las comunidades se habrían reducido más por esa vía y su contribución al NFG sería menor que si el cupo se calculara igualando la presión fiscal. Análogamente, con el criterio de igualar el esfuerzo fiscal las comunidades pobres pagarían menos

¹¹ Se podría decir que el criterio de reparto del cupo es otro instrumento de la solidaridad interterritorial. El acuerdo PSC-ERC no lo contempla así, pero el diseño de

un sistema de cupo generalizado hace evidente esta lógica (*rationale*).

cupo y se aproximarían a la media de recursos antes de recibir la solidaridad de las restantes.

La nivelación de recursos de las comunidades para el desempeño de sus funciones depende de la ambición de los compromisos de solidaridad que guía las contribuciones al NFG. En el SFA-2009 se nivelan el 75% de los recursos porque ese era el peso de los servicios públicos fundamentales en el gasto total de las comunidades al acordarse el modelo en 2009. Para cumplir ese mismo objetivo en el SCSG las cuotas de solidaridad que deben pagar las comunidades, calculadas tras descontar el cupo según

el criterio elegido para el cálculo del mismo, aparecen en el **cuadro 6**. Se confirma que cuando el cupo al Estado se ha distribuido según el criterio de igualdad de esfuerzo fiscal entre las comunidades, las cuotas de solidaridad para nivelar los recursos de los gobiernos regionales son mucho menores, pues en el punto de partida del cálculo de las mismas los recursos de las CC. AA. ya son más parecidos. En algún caso, como la Comunitat Valenciana, pasaría de ser receptora con los criterios 1 y 2 a ser contribuyente al NFG¹² con el criterio 3, porque su cupo al Estado se habría reducido significativamente con el tercer criterio.

Cuadro 6. Cuota de solidaridad interterritorial tras el pago del cupo al Estado. 2022 (millones de euros)

	Criterio 1. Capacidad fiscal total	Criterio 2. Capacidad fiscal a igualdad de presión fiscal ¹	Criterio 3. Capacidad fiscal a igualdad de esfuerzo fiscal ²
Andalucía	4.184	3.724	-228
Aragón	87	419	752
P. de Asturias	292	236	-5
Illes Balears	-858	-1.310	-1.141
Canarias	2.694	3.932	2.975
Cantabria	63	15	-119
Castilla-La Mancha	1.245	1.502	769
Castilla y León	774	816	409
Cataluña	-4.000	-4.303	-2.030
C. Valenciana	715	315	-1.288
Extremadura	882	1.012	535
Galicia	1.314	1.606	988
C. de Madrid	-8.180	-9.063	-2.205
R. de Murcia	741	984	459
La Rioja	46	115	129
Total CC. AA. RC	0	0	0

¹ El signo positivo significa que la comunidad es receptora de fondos por solidaridad interterritorial.

Si el signo es negativo, la comunidad aporta recursos al fondo de solidaridad.

Fuente: Ministerio de Hacienda (2024b), IGAE (2024b), Fedea (2024), INE (2024) y elaboración propia

¹² Lo que no implica que tuviera menos recursos para financiar las funciones que son responsabilidad del gobierno regional, como se verá.

Cuadro 7. Recursos finales tras el pago del cupo y de la cuota de solidaridad. 2022 (millones de euros)

	Situación actual	Ganancia (+) o pérdida (-) respecto a la situación actual		
		Criterio 1. Capacidad fiscal total	Criterio 2. Capacidad fiscal a igualdad de presión fiscal	Criterio 3. Capacidad fiscal a igualdad de esfuerzo fiscal
Andalucía	26.481	9	162	1.479
Aragón	4.980	-280	-391	-502
P. de Asturias	3.733	-240	-222	-141
Illes Balears	4.445	-245	-94	-151
Canarias	8.205	-1.665	-2.078	-1.759
Cantabria	2.337	-372	-356	-312
Castilla-La Mancha	6.783	-80	-166	79
Castilla y León	9.205	-831	-845	-710
Cataluña	25.649	1.252	1.353	595
C. Valenciana	15.110	1.224	1.357	1.891
Extremadura	4.210	-801	-844	-685
Galicia	9.869	-595	-692	-487
C. de Madrid	21.998	2.643	2.937	651
R. de Murcia	4.591	196	115	291
La Rioja	1.299	-214	-237	-241
Total CC. AA. RC	148.894	0	0	0

Fuente: Ministerio de Hacienda (2024b), IGAE (2024b), Fedea (2024), INE (2024) y elaboración propia

Los resultados de poner en práctica un modelo de concierto solidario generalizado no son pues los mismos que los del SFA-2009, por dos motivos. En primer lugar, porque en el sistema vigente existen otros fondos (Fondo de Suficiencia, Fondo de Cooperación y Fondo de Competitividad) que desfiguran la solidaridad entre comunidades, como ha sido repetidamente señalado¹³. En segundo lugar, porque las diferencias para cada comunidad entre la situación actual y el SCSG, tras el pago del cupo y la cuota de solidaridad interterritorial, dependen de sus dos parámetros básicos: el criterio de distribución del cupo y el alcance del objetivo de nivelación.

El **cuadro 7** muestra la importancia de esas diferencias para valorar los resultados desde la perspectiva de la suficiencia financiera de cada una de las comunidades. En líneas generales, el

modelo de cupo generalizado supondría ganancias respecto al sistema actual para las comunidades perjudicadas por los fondos del SFA-2009 distintos del FG. Estas son, por una parte, tres de las que reciben una financiación por debajo de la media (Comunitat Valenciana, Región de Murcia y Andalucía), a las que se suma Castilla-La Mancha si el cupo se reparte a igualdad de esfuerzo fiscal; por otra, se suman Cataluña y Madrid, cuya financiación del SFA-2009 está cercana a la media pero poseen una elevada capacidad fiscal.

Si la distribución del cupo al Estado se realiza siguiendo el criterio de la igualdad de esfuerzo fiscal, las ganancias respecto a la situación actual aumentan sustancialmente para Andalucía y Comunitat Valenciana y disminuyen para Cataluña y Madrid. Esto significa que la elección de las aportaciones de las distintas CC. AA. a

¹³ González *et al.* (2017), CTPE (2018), Bosch y Vilalta (2023), de la Fuente (2024b), Pérez y Pérez (2019), CECV (2017), Zabalza (2016, 2022) e Ivie y Fedea (2016).

las cargas generales del Estado es un asunto muy relevante, tanto financieramente como desde la perspectiva de la solidaridad interterritorial. Si se asume que parte del gasto del Estado tiene también funciones de nivelación - becas, prestaciones no contributivas, defensa y seguridad, emergencias, infraestructuras-, es más importante que el cupo se distribuya de manera que contribuyan más los que más tienen, lo que refuerza la pertinencia del criterio de igual esfuerzo fiscal.

También es relevante establecer el alcance de la nivelación de recursos entre las CC. AA. para la prestación de las funciones que estas tienen encomendadas, en especial los servicios públicos fundamentales. Hay razones para que el porcentaje a nivelar supere el fijado por el SFA-2009 pues, según el Ministerio de Hacienda, el

peso de estos servicios fundamentales en el gasto autonómico había crecido hasta el 80% en el promedio de los años 2015 a 2017¹⁴ (Ministerio de Hacienda y Función Pública 2021). Si se considera que la nivelación de los recursos de las comunidades debería ser completa para que tampoco haya diferencias entre comunidades en los fondos disponibles para el resto de funciones, el porcentaje de las aportaciones al NFG habría de ser del 100%.

El **cuadro 8** muestra, en su panel *a*, las cuotas de solidaridad que deberían aportar las comunidades al NFG en un escenario de nivelación parcial del 80%. En el panel *b* se muestran las cuotas resultantes de un objetivo de nivelación total de los recursos de las comunidades (100%).

Cuadro 8. Cuota de solidaridad interterritorial según cambios en los porcentajes de nivelación. 2022 (millones de euros)

a) Nivelación parcial del 80%

	Criterio 1. Capacidad fiscal total	Criterio 2. Capacidad fiscal a igualdad de presión fiscal	Criterio 3. Capacidad fiscal a igualdad de esfuerzo fiscal
Andalucía	4.463	3.972	-243
Aragón	93	447	802
P. de Asturias	311	251	-6
Illes Balears	-915	-1.398	-1.217
Canarias	2.874	4.194	3.173
Cantabria	67	16	-127
Castilla-La Mancha	1.328	1.602	820
Castilla y León	825	870	437
Cataluña	-4.267	-4.590	-2.165
C. Valenciana	763	336	-1.374
Extremadura	941	1.080	570
Galicia	1.402	1.713	1.054
C. de Madrid	-8.726	-9.667	-2.352
R. de Murcia	791	1.050	489
La Rioja	49	123	137
Total CC. AA. RC	0	0	0

¹⁴ El informe del Grupo de Trabajo sobre el cálculo de la población ajustada publicado por el Ministerio de Hacienda y Función Pública (2021) establece que, una vez descontada la financiación específica y el gasto en intereses, el gasto en sanidad, educación y servicios sociales (SPF) representa el 80%, mientras que el 20% se

corresponde al resto de funciones. Esta información se corresponde con el periodo 2015-2017, último dato disponible y que no puede ser actualizado ya que no está publicada la información necesaria para poder calcularlo. En su caso, este porcentaje debería actualizarse para los años más recientes.

Cuadro 8 (cont.). Cuota de solidaridad interterritorial según cambios en los porcentajes de nivelación. 2022 (millones de euros)

b) Nivelación total

	Criterio 1. Capacidad fiscal total	Criterio 2. Capacidad fiscal a igualdad de presión fiscal	Criterio 3. Capacidad fiscal a igualdad de esfuerzo fiscal
Andalucía	5.579	4.965	-304
Aragón	116	559	1.002
P. de Asturias	389	314	-7
Illes Balears	-1.143	-1.747	-1.521
Canarias	3.592	5.243	3.967
Cantabria	84	20	-158
Castilla-La Mancha	1.660	2.002	1.025
Castilla y León	1.031	1.088	546
Cataluña	-5.333	-5.737	-2.707
C. Valenciana	954	421	-1.717
Extremadura	1.176	1.350	713
Galicia	1.752	2.141	1.317
C. de Madrid	-10.907	-12.084	-2.940
R. de Murcia	988	1.312	612
La Rioja	62	154	172
Total CC. AA. RC	0	0	0

¹ El signo positivo significa que la comunidad es receptora de fondos por solidaridad interterritorial.

Si el signo es negativo, la comunidad aporta recursos al fondo de solidaridad.

Fuente: Ministerio de Hacienda (2024b), IGAE (2024b), Fedea (2024), INE (2024) y elaboración propia.

El **cuadro 9** presenta los recursos adicionales, o menores, en comparación con la situación actual, con los que contarían las comunidades tras el pago del cupo y la cuota de solidaridad, bajo los supuestos de que los objetivos de nivelación son del 80% y del 100%, respectivamente. En este último supuesto el criterio de distribución del cupo es irrelevante para los recursos que recibe cada comunidad y, por esa razón, solo se presenta una columna.

Como se observa, tanto los criterios de contribución al cupo como la ambición de la nivelación tienen consecuencias sobre las ganancias o pérdidas de financiación derivadas de un SCGS respecto a la situación actual de las distintas comunidades. Como ya sucedía si el porcentaje de nivelación era del 75%, con el 80% las comunidades ganadoras son las financiadas por debajo de la media en el SFA-2009 y las de

Cataluña y Madrid. Pero cuando se garantiza la nivelación total de los recursos estas dos últimas comunidades pierden la ventaja financiera que se deriva de su elevada capacidad fiscal y ya no mejoran respecto a su situación actual, concentrándose exclusivamente las ganancias en las cuatro actualmente infrafinanciadas (Comunitat Valenciana, Región de Murcia, Andalucía y Castilla-La Mancha).

Los datos del cuadro 9 son relevantes para confirmar, como señalábamos al principio de este documento, que la concreción de los criterios con los que se diseña el sistema apuntado en el acuerdo PSC-ERC es clave para los resultados que pueden esperarse de un SCGS. También son cruciales para evaluar su capacidad de solucionar los problemas que presenta el SFA-2009, fundamentalmente desde la perspectiva de la equidad entre CC. AA. pero también desde

Cuadro 9. Recursos finales tras el pago del cupo y de la cuota de solidaridad tras cambios en los porcentajes de nivelación. 2022 (millones de euros)

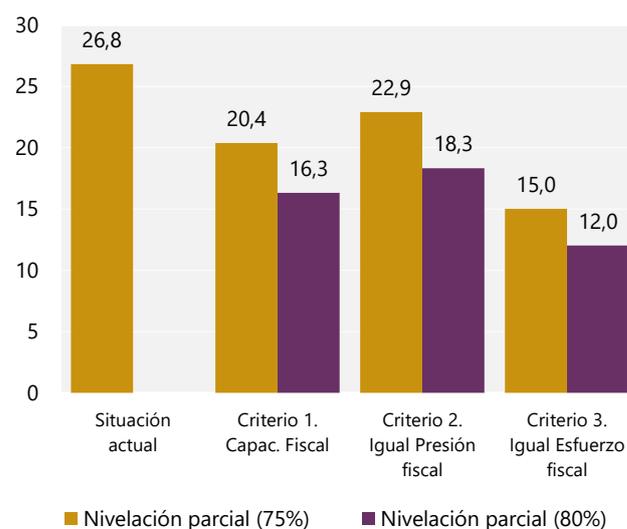
	Situación actual	Ganancia (+) o pérdida (-) respecto a la situación actual				Nivelación total
		Nivelación parcial al 80%			Nivelación total	
		Criterio 1. Capacidad fiscal total	Criterio 2. Capacidad fiscal a igualdad de presión fiscal ¹	Criterio 3. Capacidad fiscal a igualdad de esfuerzo fiscal ²		
Andalucía	26.481	288	411	1.464	1.404	
Aragón	4.980	-274	-363	-452	-251	
P. de Asturias	3.733	-221	-206	-142	-143	
Illes Balears	4.445	-302	-181	-227	-531	
Canarias	8.205	-1.485	-1.815	-1.560	-767	
Cantabria	2.337	-368	-355	-320	-351	
Castilla-La Mancha	6.783	3	-66	130	335	
Castilla y León	9.205	-779	-791	-682	-573	
Cataluña	25.649	985	1.066	460	-81	
C. Valenciana	15.110	1.271	1.378	1.805	1.462	
Extremadura	4.210	-742	-777	-649	-507	
Galicia	9.869	-508	-585	-421	-157	
C. de Madrid	21.998	2.097	2.333	504	-84	
R. de Murcia	4.591	246	181	321	444	
La Rioja	1.299	-210	-229	-232	-198	
Total CC. AA. RC	148.894	0	0	0	0	

Fuente: Ministerio de Hacienda (2024b), IGAE (2024b), Fedea (2024), INE (2024) y elaboración propia.

la mejora de la suficiencia de algunas, en particular de Cataluña, la comunidad que promueve esa orientación de la reforma. En este último sentido, Cataluña mejora su financiación, pero los incrementos no representan montantes como los que en ocasiones se mencionan.

Lo que si muestran los resultados de la simulación realizada del SCGS es una importante capacidad potencial de reducir las actuales inequidades entre comunidades de régimen común. El **gráfico 2** presenta la diversidad de recursos por habitante ajustado de las comunidades correspondiente al SFA-2009 y a cada uno de los escenarios considerados al concretar el SCSG. Haciendo igual a 100 la media de las CC. AA. de régimen común, se muestran los rangos de recursos derivados de los tres criterios de contribución al cupo y de un fondo de solidaridad entre las comunidades del 75% y del 80%.

Gráfico 2. Rango de financiación por habitante ajustado, según escenarios¹ (diferencias entre financiación máxima y mínima; puntos porcentuales)



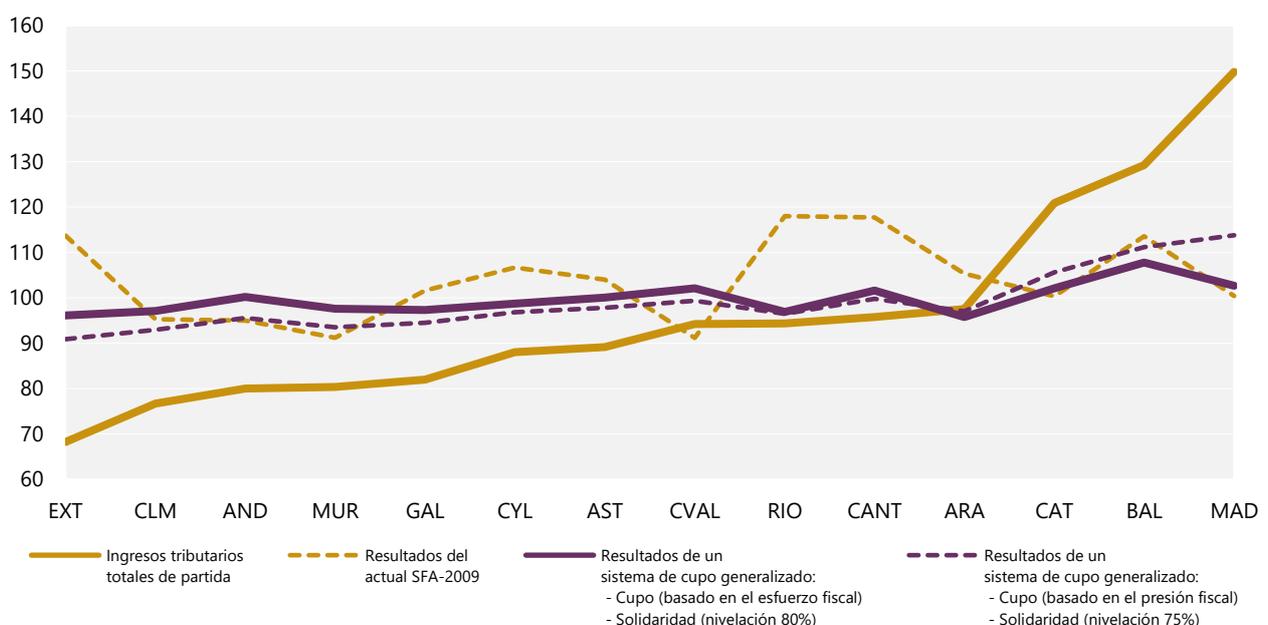
¹ En estos escenarios no se contempla la situación de Canarias ya que presenta un régimen fiscal propio que desvirtúa la situación general del SFA para las CC. AA. de régimen común.
Fuente: Ministerio de Hacienda (2024b), IGAE (2024b), Fedea (2024), INE (2024) y elaboración propia.

Todos los escenarios del SCSG presentan menos desigualdades de recursos entre comunidades que el SFA-2009, pero las mejoras son distintas según los criterios de asignación de cupos y la ambición de la nivelación. El modelo de cupo solidario reduciría las diferencias con mayor o menor intensidad según cuál fuera el criterio de distribución del cupo. Es así porque, como hemos advertido, con alguno de los criterios considerados los efectos de la progresividad fiscal los conserva cada comunidad y eso favorece más a las regiones ricas. Lógicamente, las diferencias entre comunidades se reducen cuando se utiliza el criterio de distribución del cupo basado en el esfuerzo fiscal y más todavía cuando este se combina con un objetivo de nivelación parcial es mayor (80%). El **gráfico 3** ilustra las diferencias entre comunidades de los resultados en financiación por habitante ajustado del modelo actual (línea amarilla discontinua) y de un sistema de cupo generalizado (líneas moradas). El SCSG con nivelación parcial corrige en buena medida los efectos de las diferencias de capacidad fiscal de las comunidades,

pero no las elimina por completo: las que tienen menor capacidad fiscal (Extremadura, Castilla-La Mancha, Región de Murcia y Galicia), presentan una posición relativa ligeramente inferior a la media, mientras que las de mayor capacidad fiscal (Illes Balears, Madrid y Cataluña) son las mejor financiadas. Los avances de nivelación dependen de la concreción de los parámetros: un cupo basado en el criterio de igual presión fiscal y una nivelación del 75% (línea morada discontinua) genera mayores diferencias regionales de financiación que un cupo basado en la igualdad de esfuerzo fiscal y una solidaridad mayor, del 80% (línea morada continua).

Cualquiera de las dos alternativas de cupo generalizado genera menos desigualdad entre comunidades que el actual SFA-2009, pero también corregirían la elevada desigualdad que existiría si cada comunidad retuviera para sí los recursos derivados de su capacidad fiscal (línea verde continua).

Gráfico 3. Ingresos tributarios iniciales y resultados del sistema de financiación: sistema actual (SFA-2009) vs sistema de cupo generalizado solidario. 2022



Fuente: Ministerio de Hacienda (2024b), IGAE (2024b), Fedea (2024), INE (2024) y elaboración propia.

5. EL CONCIERTO SOLIDARIO Y EL CONCIERTO FORAL

El esquema del SCSG descrito en los apartados anteriores ha sido simulado solo para las comunidades de régimen común. Sin embargo, en nuestra opinión, en el origen del acuerdo catalán está la existencia en España de dos comunidades forales que se financian mediante conciertos y retienen para sí las ventajas de sus elevadas capacidades fiscales. Los conciertos forales regulan sus contribuciones al Estado partiendo de facultades de gestión y recaudación tributaria como los que ahora se proponen para Cataluña, una comunidad con capacidad fiscal elevada —como las forales— pero que cuenta con muchos menos recursos que estas.

La razón por la que la generalización del concierto descrita no incluye a las comunidades forales es doble. En primer lugar, porque los ejercicios realizados se basan en fuentes de datos que son homogéneas para las comunidades de régimen común, pero no incluyen a las forales. En segundo lugar, porque las comparaciones

con el SFA-2009 que se han hecho a lo largo de la exposición no tienen sentido para las forales.

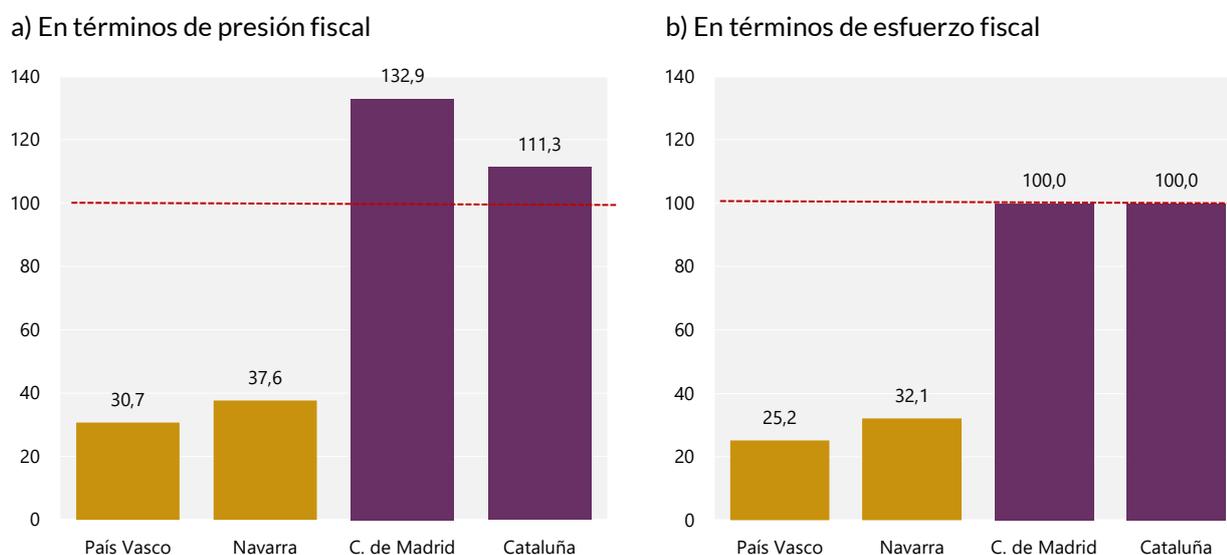
Sin embargo, una vez completado el planteamiento del concierto solidario, tiene interés comparar sus principales resultados con los del concierto foral, desde dos puntos de vista. Nos preguntamos, en primer lugar, a qué criterio de distribución de los considerados se asemejaría, por su cuantía, el cupo de las forales. En segundo lugar, cuál es la posición del concierto foral desde la perspectiva de la solidaridad interterritorial.

La respuesta a la segunda cuestión es inmediata: el concierto foral no contempla compromisos de solidaridad interterritorial significativos (CECV 2017; Manzano 2018). Su contribución a la solidaridad se limita a aportar al Fondo de Compensación Interterritorial (cuyo importe total era en 2022 de 432 millones de euros), mientras que las comunidades de régimen común mutualizaban en el Fondo de Garantía más de 100.000 millones de euros¹⁵.

¹⁵ Véase la valoración de esta cuestión en el informe de la Comisión de Expertos propuesto por el Ministerio de Hacienda (González *et al.* 2017): la revisión del cupo vasco y la aportación navarra debe incorporar como cargas no asumidas la nivelación interterritorial; y «las Comunidades

forales deberían comenzar de forma inmediata a contribuir a la nivelación interterritorial mediante una aportación al nuevo SFA».

Gráfico 4. Aportación al Estado de las comunidades ricas: forales vs comunes¹
(CC. AA. de régimen común=100)



¹Bajo el supuesto de un cupo repartido mediante el criterio 3 (capacidad fiscal a igualdad de esfuerzo fiscal) y con una solidaridad del 80%.

Fuente: España (2023), Gobierno de Navarra (2023), Ministerio de Hacienda (2024b), IGAE (2024b), Fedea (2024), INE (2024) y elaboración propia.

En cuanto a la primera cuestión, el **gráfico 4** muestra el importe del cupo vasco y la contribución navarra en 2022, expresándolo en términos de presión fiscal (porcentaje del PIB) y de esfuerzo fiscal. Estos dos indicadores son comparados con los cupos correspondientes a las dos comunidades de régimen común más similares por nivel de renta por habitante a las forales —Madrid y Cataluña— que resultarían del SCGS presentado en el apartado 4, en el caso en el que el cupo se distribuye con el criterio basado en la igualdad de presión fiscal y de esfuerzo fiscal.

Es inmediato comprobar que los cupos que aportarían las comunidades de régimen común ricas para cubrir los gastos del Estado en un SCGS supondrían contribuciones mucho mayores que las que hacen las comunidades

forales. Además, debemos recordar que si estas fueran tratadas con el mismo rasero que las de régimen común deberían realizar una contribución a la solidaridad con el resto de comunidades autónomas.

En suma, las respuestas a las dos cuestiones planteadas conducen a la conclusión de que la extensión a las comunidades forales de un sistema de concierto solidario, como el apuntado en el acuerdo PSC-ERC y concretado en este documento, supondría una revisión en profundidad de las relaciones financieras de dichas comunidades con el Estado (cupos) y con las comunidades de régimen común (solidaridad interterritorial). La participación de las comunidades forales en el SCGS supondría para estas una contribución superior a la actual en 6.000 millones de euros¹⁶.

¹⁶ En J.A Pérez y J. Pérez (2025, de próxima aparición).

6. ¿REVISAR EL REPARTO DE RECURSOS ENTRE EL ESTADO Y LAS CC. AA.?

El análisis del concierto generalizado de los apartados anteriores no contempla el problema de la insuficiencia financiera y del desequilibrio vertical que plantean con frecuencia las comunidades autónomas de régimen y también menciona el acuerdo PSC-ERC, uno de cuyos objetivos es mejorar la participación de Cataluña en los ingresos del Estado. Una razón para no discutir sobre la suficiencia al concretar las simulaciones presentadas del SCGS es que estas se basan en datos de 2022, un año en el que el conjunto de las CC. AA. ya no incurrían en déficits significativos y, al mismo tiempo, ya realizan un gasto real por habitante similar al acordado al aprobar el SFA-2009.

Sin embargo, existen otras razones para considerar que la suficiencia financiera de las comunidades no está garantizada en los años recientes —en los cuales sus ingresos han aumentado con fuerza—, pero sobre todo no lo estuvieron entre 2009 y 2017, cuando las comunidades de régimen común incurrieron en importantes déficits a pesar de que contrajeron significativamente sus gastos por habitante ajustado. Esto

sucedió porque sus ingresos no siguieron la trayectoria de las necesidades por dos razones: a) el SFA-2009 no contemplaba una garantía para sus recursos por unidad de necesidad —un criterio discutible porque el 80% del gasto de las comunidades se concentra en servicios fundamentales, cuyo ajuste es difícil—; y b), sobre todo, porque la AGE hizo uso de su capacidad normativa exclusiva en imposición indirecta para retener la totalidad de los incrementos de recaudación derivados de las subidas de tipos en IVA e Impuestos Especiales decididos para compensar la caída de la recaudación al llegar la Gran Recesión¹⁷.

La combinación de un mal diseño del modelo con la deslealtad institucional de la AGE en la aplicación del mismo ha supuesto que tras la llegada de la crisis financiera, durante una década, los recursos con los que han contado las comunidades para desempeñar sus funciones han evolucionado en términos reales por detrás de la población ajustada. Esa insuficiencia financiera (**gráfico 5**, panel a) generó déficits de distinta magnitud y en todas las CC. AA.

¹⁷ El procedimiento fue compensar en el Fondo de Suficiencia los aumentos de los ingresos de las comunidades en los impuestos indirectos compartidos. La pérdida de recursos que esa compensación ha supuesto para las

comunidades entre 2009 y 2022 se estima en 119.980 millones de euros.

(**gráfico 5**, panel b) y el consiguiente endeudamiento. Tras la pandemia los déficits se han reducido sustancialmente y apenas existen en un buen número de comunidades, pero permanecen sobre todo en las que cuentan con menor financiación por habitante ajustado. También perdura como una herencia de los años de mayor déficit una importante bolsa de endeudamiento, en especial en las comunidades infrafinanciadas y en Cataluña.

En ocasiones se argumenta que los déficits generalizados de las comunidades se producen porque los gobiernos regionales no ajustan sus gastos a sus ingresos. Esto es obviamente cierto, pero deben añadirse dos observaciones. La primera, que las comunidades sí que ajustaron sus gastos, como puede apreciarse en el panel a del **gráfico 6**. Pero las reducciones resultaron insuficientes para encajar las caídas de ingresos, por la intensidad de estas y por la dificultad de realizar recortes de gasto en servicios que son fundamentales.

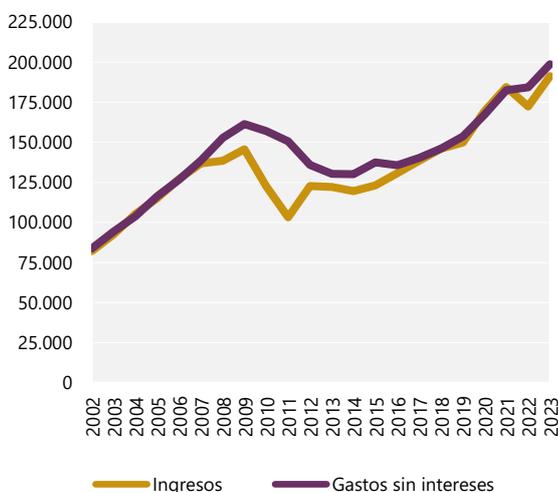
La segunda observación es que la evolución de la población ajustada capta solo parcialmente la trayectoria de las necesidades de gasto, pues en dos de las principales funciones de las comunidades -salud y dependencia- el gasto real

por habitante ajustado crece más que esta variable por razones asociadas a la longevidad y a que las políticas de dependencia todavía están en fase de despliegue. Una política afectada por un problema similar es la de pensiones y por eso su trayectoria de gasto por pensionista crece con fuerza y de manera ininterrumpida (un 26% entre 2009 y 2022). Mientras tanto, del ajuste del gasto de los SPF y su posterior crecimiento resulta un crecimiento por habitante ajustado de un 3% (**gráfico 6**, panel b). Un corolario de esas dispares trayectorias es que el peso de los dos niveles de gobierno en el gasto en servicios personales esenciales se ha modificado en favor de las funciones que dependen del Estado (las pensiones) y en detrimento de los que dependen de las CC. AA. (salud, educación y dependencia).

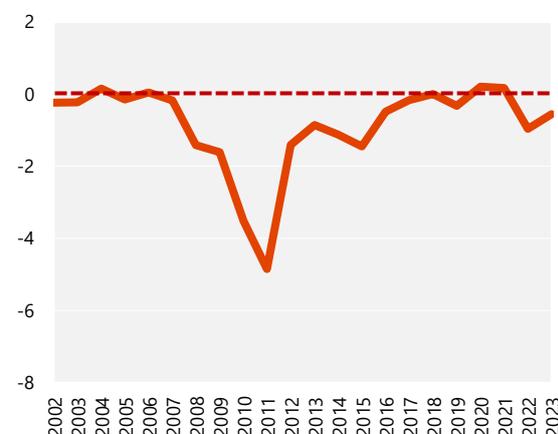
Los argumentos expuestos en los párrafos anteriores respaldan la tesis de que puede estar justificada una revisión del reparto de recursos entre los dos niveles de gobierno, que venimos considerando dado a lo largo de este análisis. Pero, *ceteris paribus* los ingresos totales disponibles, ¿debe asumirse que lo que ganen las CC. AA. de régimen común deberá perderlo el Estado?

Gráfico 5. Evolución de los recursos y los gastos de las CC. AA. de régimen común

a) Millones de euros



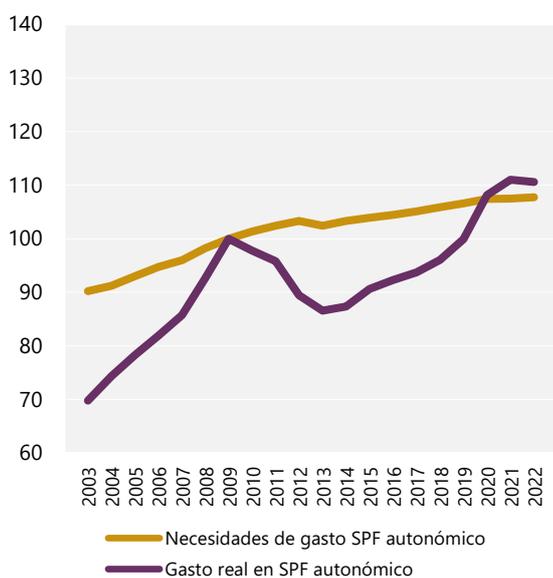
b) Saldo primario (% del PIB)



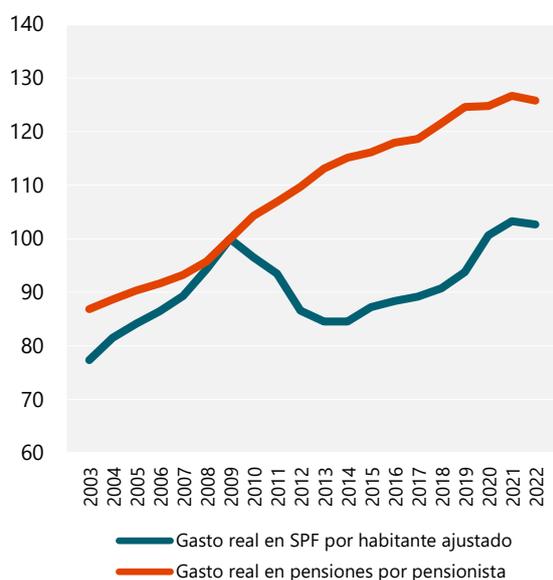
Fuente: IGAE (2024d) y elaboración propia.

Gráfico 6. Necesidades y gasto del Estado de Bienestar en España (2009 = 100)

a) Necesidades¹ y gasto real autonómico en SPF de las CC. AA.



b) Gasto real por beneficiario: SPF autonómico vs. Pensiones



¹Las necesidades de gasto autonómico en SPF (educación, sanidad y servicios sociales) se calculan tomando como referencia el gasto realizado en 2009 por unidad de necesidad actualizado por el nivel de precios del sector público y teniendo en cuenta la evolución en el tiempo de la población ajustada en SPF (población entre 0 y 16 años, población mayor de 65 años y población protegida equivalente).

Fuente: Ministerio de Hacienda (2024b), IGAE (2024c), Seguridad Social (2024) y elaboración propia.

7. LA TRANSICIÓN A UN CONCIERTO SOLIDARIO GENERALIZADO

La pregunta con la que se cierra el apartado anterior conviene plantearla en un contexto más general: ¿cómo abordar los cambios en los recursos con los que contarían las distintas comunidades y el Estado si se transitara desde la situación actual —dualidad del SFA-2009 y sistema foral— a un único sistema de concierto generalizado y solidario?

Los cambios de recursos de las distintas administraciones pueden responder a tres causas diferentes:

a) En las CC. AA. de régimen común, los recursos de cada una podrían cambiar porque el SCGS utilizaría reglas de contribución de las comunidades al Estado distintas —y más transparentes— que las implícitas en la situación actual y, además, porque se eliminaría el efecto distorsionador sobre la solidaridad interterritorial del Fondo de Suficiencia y de los Fondos de Convergencia. Los costes asociados a estos cambios para las comunidades que obtendrían menos recursos con el SCGS que con el SFA-2009 aparecen en el cuadro 9. En el caso de que el criterio de contribución al cupo fuera igualar el esfuerzo fiscal y el

compromiso de nivelación del 80%, el coste de que ninguna comunidad de régimen común perdiera se elevaría a 2.882 millones de euros (1.622 si Canarias es excluida del compromiso por sus notables singularidades tributarias).

- b)** En las comunidades forales, los recursos cambiarían si pagaran un cupo al Estado proporcional al de otras comunidades con similar nivel de renta por habitante para poder financiar sus gastos generales, y participaran de la solidaridad interterritorial para dotar el Nuevo Fondo de Garantía con recursos capaces de nivelar los SPF, y no limitarse a financiar el FCI. Si las CC. AA. forales participaran en el SCGS en igualdad de condiciones que el resto de CC. AA. de régimen común, tanto en términos de aportaciones al Estado —igualando su esfuerzo fiscal al de las demás al calcular su cupo— como de solidaridad interterritorial, su aportación al Estado debería ser de 6.000 millones de euros más que en la actualidad¹⁸.
- c)** En el Estado y las CC. AA., los recursos podrían variar también si se considerase justificado revisar el actual reparto de fondos

¹⁸ En J.A Pérez y J. Pérez (2025, de próxima aparición).

entre niveles de gobierno para que recupere su condición, en la actualidad perdida, de acuerdo político explícito sobre la cobertura que merecen las funciones de gasto encomendadas a cada nivel de gobierno relacionadas con el Estado de bienestar. Al valorar esta cuestión debe recordarse que esa fue la razón para aportar a las comunidades más recursos en 2009 (11.000 millones), un compromiso que no se cumplió tras la llegada de la crisis y por las razones señaladas en el apartado 6 sobre la aplicación del SFA-2009.

Estas tres posibles causas de modificación de los recursos de los gobiernos pueden incidir en el Estado de diferentes maneras:

- a) La primera, porque implica un reparto distinto de los recursos de las comunidades de régimen común, que supone ganancias para algunas comunidades pero pérdidas para otras. Si para evitar que las comunidades perdedoras se opongan al cambio de sistema se les garantiza que no pierden recursos en términos absolutos, esta opción tiene un coste y puede considerarse que debe ser el Estado quien lo asuma.
- b) La segunda, porque si el Estado aborda la homogeneización de las contribuciones de las comunidades forales con las del resto de comunidades en el marco de un SCGS obtiene más ingresos.
- c) La tercera, porque si se revisa el montante de los recursos asignados al Estado de bienestar y su reparto entre niveles de gobierno, el Estado podría tener que asignar a las comunidades más recursos.

Teniendo presentes estas coordenadas, simulamos en el **cuadro 10** seis escenarios alternativos para transitar de un sistema como el actual a un SCGS que contemplan una sustancial homogeneización financiera de las comunidades comunes y forales, y un posible acuerdo transitorio de que ninguna comunidad de régimen común pierda. Tres de los escenarios (A1, A2,

A3) suponen que el cupo se asigna para igualar la presión fiscal soportada por las comunidades al contribuir a las cargas del Estado y otros tres (B1, B2, B3) igualan el esfuerzo fiscal de las comunidades al pagar el cupo. En los seis escenarios el compromiso de nivelación de los recursos de las comunidades es del 80%.

Además de lo señalado en el párrafo anterior los escenarios se diferencian del siguiente modo:

- a) Los escenarios A1 y B1 no contemplan recursos adicionales para la transición al SCGS, existiendo comunidades que ganan recursos y otras que pierden.
- b) En los escenarios A2 y B2 las comunidades que pierden recursos son compensadas y el Estado asume el coste que ello significa, que asciende a 5.368 millones de euros cuando el cupo se guía por la igualdad de presión fiscal y a 4.685 millones cuando el criterio del cupo es la igualdad de esfuerzo fiscal.
- c) En los escenarios A3 y B3 se incorporan 6.000 millones de euros de recursos adicionales provenientes de una homogeneización de las contribuciones de las comunidades forales al cupo y la solidaridad interterritorial.

Los escenarios 2 y 3 pueden combinarse entre sí para suavizar la transición, pero eso incrementa el coste de la misma.

El **cuadro 11** muestra los índices de recursos por habitante ajustado del SFA-2009 y los esperables de los escenarios simulados para el SCGS, tomando como valor de referencia (100) la media de las comunidades de régimen común. Además, se incluyen las comunidades forales. En la parte inferior se muestran los rangos de las diferencias entre las comunidades de régimen común o la totalidad de las comunidades, y también los rangos una vez excluida Canarias porque sus importantes singularidades tributarias restan significado a las comparaciones cuando la incluyen.

Cuadro 10. Escenarios de un sistema de cupo generalizado y solidario (nivelación parcial del 80%). 2022 (millones de euros)

a) Criterio de reparto del cupo: presión fiscal

	Situación actual SFA-2009	Ganancias/Pérdidas respecto a la situación actual		
		A1. Sin aportación de recursos	A2. Aportación de recursos para garantizar el Statu Quo	A3. Aportación de recursos de las Forales
Andalucía	26.481	411	411	1.534
Aragón	4.980	-363	0	-172
P. de Asturias	3.733	-206	0	-61
Illes Balears	4.445	-181	0	-24
Canarias	8.205	-1.815	0	-1.516
Cantabria	2.337	-355	0	-275
Castilla-La Mancha	6.783	-66	0	221
Castilla y León	9.205	-791	0	-443
Cataluña	25.649	1.066	1.066	2.096
C. Valenciana	15.110	1.378	1.378	2.046
Extremadura	4.210	-777	0	-627
Galicia	9.869	-585	0	-194
C. de Madrid	21.998	2.333	2.333	3.216
R. de Murcia	4.591	181	181	384
La Rioja	1.299	-229	0	-184
Aportación del Estado		0	5.368	0
Aportación de Forales		0	0	6.000
Recursos adicionales totales		0	5.368	6.000

b) Criterio de reparto del cupo: esfuerzo fiscal

	Situación actual SFA-2009	Ganancias/Pérdidas respecto a la situación actual		
		B1. Sin aportación de recursos	B2. Aportación de recursos para garantizar el Statu Quo	B3. Aportación de recursos de las Forales
Andalucía	26.481	1.464	1.464	2.588
Aragón	4.980	-452	0	-261
P. de Asturias	3.733	-142	0	3
Illes Balears	4.445	-227	0	-69
Canarias	8.205	-1.560	0	-1.261
Cantabria	2.337	-320	0	-240
Castilla-La Mancha	6.783	130	130	417
Castilla y León	9.205	-682	0	-334
Cataluña	25.649	460	460	1.490
C. Valenciana	15.110	1.805	1.805	2.473
Extremadura	4.210	-649	0	-500
Galicia	9.869	-421	0	-29
C. de Madrid	21.998	504	504	1.387
R. de Murcia	4.591	321	321	524
La Rioja	1.299	-232	0	-188
Aportación del Estado		0	4.685	0
Aportación de Forales		0	0	6.000
Recursos adicionales totales		0	4.685	6.000

Fuente: Ministerio de Hacienda (2024b), IGAE (2024b), Fedea (2024), INE (2024) y elaboración propia.

Cuadro 11. Financiación por habitante ajustado de los escenarios de un sistema de cupo generalizado y solidario (nivelación parcial del 80%). 2022 (CC. AA. de régimen común = 100)

a) Criterio de reparto del cupo: presión fiscal

	Situación actual SFA-2009	Financiación por habitante ajustado		
		A1. Sin aportación de recursos	A2. Aportación de recursos para garantizar el Statu Quo	A3. Aportación de recursos de las Forales
Andalucía	95,0	96,5	93,1	96,6
Aragón	105,3	97,6	101,6	97,7
P. de Asturias	104,0	98,3	100,4	98,4
Illes Balears	113,3	108,7	109,3	108,3
Canarias	109,7	85,4	105,9	86,0
Cantabria	117,8	99,9	113,7	99,9
Castilla-La Mancha	95,2	94,3	91,9	94,5
Castilla y León	106,6	97,4	102,9	97,5
Cataluña	100,4	104,6	100,9	104,4
C. Valenciana	91,3	99,6	96,1	99,6
Extremadura	113,6	92,6	109,7	92,9
Galicia	101,6	95,6	98,1	95,7
C. de Madrid	100,5	111,1	107,3	110,7
R. de Murcia	91,2	94,8	91,5	95,0
La Rioja	118,0	97,2	113,9	97,3
CC. AA. régimen común	100,0	100,0	100,0	100,0
País Vasco	169,2	169,2	163,3	101,0
C. F. de Navarra	161,0	161,0	155,4	106,3
CC. AA. forales	167,3	167,3	161,5	102,2
Diferencia max-min RC	26,8	25,7	22,4	24,7
Diferencia max-min RC (sin Canarias)	26,8	18,5	22,4	17,8
Diferencia max-min TOTAL	78,0	83,8	71,8	24,7
Diferencia max-min TOTAL (sin Canarias)	78,0	76,6	71,8	17,8

b) Criterio de reparto del cupo: esfuerzo fiscal

	Situación actual SFA-2009	Financiación por habitante ajustado		
		B1. Sin aportación de recursos	B2. Aportación de recursos para garantizar el Statu Quo	B3. Aportación de recursos de las Forales
Andalucía	95,0	100,3	97,2	100,2
Aragón	105,3	95,7	102,0	95,9
P. de Asturias	104,0	100,1	100,8	100,1
Illes Balears	113,3	107,5	109,8	107,2
Canarias	109,7	88,8	106,4	89,2
Cantabria	117,8	101,7	114,2	101,6
Castilla-La Mancha	95,2	97,0	94,1	97,1
Castilla y León	106,6	98,7	103,3	98,7
Cataluña	100,4	102,2	99,1	102,1
C. Valenciana	91,3	102,2	99,0	102,1
Extremadura	113,6	96,1	110,1	96,2
Galicia	101,6	97,3	98,5	97,4
C. de Madrid	100,5	102,8	99,6	102,7
R. de Murcia	91,2	97,6	94,6	97,7
La Rioja	118,0	96,9	114,4	97,0
CC. AA. régimen común	100,0	100,0	100,0	100,0
País Vasco	169,2	169,2	164,1	101,0
C. F. de Navarra	161,0	161,0	156,1	106,3
CC. AA. forales	167,3	167,3	162,2	102,2
Diferencia max-min RC	26,8	18,7	20,4	18,0
Diferencia max-min RC (sin Canarias)	26,8	11,8	20,4	11,3
Diferencia max-min TOTAL	78,0	80,4	70,0	18,0
Diferencia max-min TOTAL (sin Canarias)	78,0	73,5	70,0	11,3

Fuente: Ministerio de Hacienda (2024b), IGAE (2024b), Fedea (2024), INE (2024) y elaboración propia.

Los resultados más significativos del **cuadro 11** son tres. El primero, que el paso de la situación actual a un SCGS reduce el abanico de recursos por habitante ajustado de las comunidades de régimen común, sobre todo cuando el criterio de contribución al cupo es el esfuerzo fiscal. El segundo es que garantizar que ninguna comunidad pierda (*statu quo*) tiene dos

implicaciones: un coste para el Estado y una ampliación de las diferencias entre comunidades, de nuevo. El tercer resultado es que si se incorpora a las comunidades forales al SCGS la desigualdad entre la totalidad de las comunidades —comunes y forales— se reduce enormemente, pues el punto de partida actual es muy desigual.

8. CONCLUSIONES

Este trabajo ha analizado en qué medida un sistema de financiación autonómico basado en la generalización de un concierto solidario, como el perfilado en el acuerdo PSC-ERC de julio de 2024, tendría capacidad de resolver los problemas de inequidad e insuficiencia de recursos que presenta el SFA-2009. El núcleo de la respuesta es que esa posibilidad solo existe si los términos genéricos en los que se expresa el acuerdo PSC-ERC se concretan mediante criterios de contribución de las CC. AA. al Estado y a la solidaridad interterritorial transparentes y con la potencia redistributiva suficiente para nivelar las elevadas diferencias de capacidad fiscal existentes entre las comunidades autónomas españolas.

Esa conclusión general implica que para corregir los graves defectos del actual SFA-2009 mediante un sistema de concierto solidario, este habría de cumplir cuatro condiciones necesarias:

- 1. Un nuevo acuerdo sobre los recursos financieros que deben corresponder a cada uno de los dos niveles de gobierno para financiar adecuadamente sus respectivas funciones.** Ese acuerdo sería la base para estimar el cupo total que el conjunto de las comunidades —comunes y forales— deben aportar al Estado si gestionan todos los tributos, y garantizar la suficiencia financiera tanto del Estado como de las CC. AA.
- 2. Un criterio de distribución del cupo total entre las comunidades, que permita a los dos niveles de gobierno compartir la progresividad del sistema tributario.** Esta condición debe cumplirse porque ambos niveles de gobierno asumen funciones redistributivas. Hay criterios de reparto del cupo, como el basado en el PIB regional o la presión fiscal, que implican que los resultados de la progresividad se quedan en la comunidad autónoma, beneficiando a las regiones ricas y limitando el compromiso de solidaridad a la población más próxima, es decir, a los conciudadanos de la propia comunidad. Una forma de hacer efectiva la solidaridad que canalizan las políticas que dependen del Estado es que el criterio de distribución del cupo entre las comunidades sea igualar el esfuerzo fiscal que suponen sus aportaciones.
- 3. Un compromiso de solidaridad entre las comunidades autónomas para financiar sus funciones que permita, al menos, igualar los recursos disponibles para prestar los servicios públicos fundamentales.** Esto requiere tener en cuenta que en la actualidad el peso del gasto en servicios públicos

fundamentales no es inferior al 75% acordado al dotar el Fondo de Garantía en el SFA-2009, sino superior. No alcanzar el 80% impediría que la nivelación permita prestar los servicios fundamentales a un nivel parecido en todos los territorios.

- 4. Una revisión de las importantes ventajas financieras que disfrutaban las comunidades forales.** La revisión debe asemejar el esfuerzo fiscal que su cupo y contribución actuales representan a las aportaciones que el resto de comunidades implícitamente realizan para financiar las cargas del Estado al compartir con este los ingresos tributarios, y que en un SCGS serían explícitas. En segundo lugar, las comunidades forales deben participar en la solidaridad entre comunidades para nivelar los recursos disponibles para prestar los servicios públicos fundamentales.

Si se cumplieran estas cuatro condiciones los resultados de un SCGS serían bastante distintos de los actuales y la desigualdad de recursos por habitante ajustado muy inferior a la actual. Ahora bien, esos resultados no serían los que parecen esperarse del sistema de financiación singular propuesto para Cataluña. Por ejemplo, existirían mejoras de financiación para esta comunidad, pero no de las cuantías que en ocasiones se mencionan (Generalitat de Catalunya 2024; Diari Més 2024; Jové 2024). Tampoco habría cambios en los volúmenes de recursos gestionados por la AGE tan elevados como se sugieren. Vistas las simulaciones realizadas, esos resultados tan diferentes podrían resultar de concreciones del sistema de financiación singular para Cataluña que no serían, probablemente, generalizables y no se basarían en criterios de equidad y suficiencia como los aquí explicitados.

Esta posibilidad pone sobre la mesa que un asunto central para superar una de las

carencias actuales de la financiación de los niveles de gobierno subcentrales: sus importantes asimetrías de recursos por unidad de necesidad. El acuerdo PSC-ERC podría permitir superarlas si se concretara en línea con el tipo de SCGS que hemos descrito, sobre todo en el escenario B3 del cuadro 11. Pero también podría agravarlas, si se concretara como un acuerdo singular entre el Estado y Cataluña que aproximara a esta comunidad a la situación privilegiada de las comunidades forales que describe el gráfico 4. Lo preocupante de que esto sucediera no sería, como a veces se afirma, que empezara a haber asimetrías entre comunidades. En la actualidad ya existen asimetrías, son graves y no han sido corregidas a pesar de ser bien conocidas desde hace tiempo por los responsables políticos. Pero que la singularidad de Cataluña se concretara como una asimetría más de recursos, sumándose a otras ya existentes e injustificadas, en lugar de solucionar el problema, lo agravaría. Por el contrario, sería una buena noticia que se transitara hacia un nuevo sistema que corrigiera las desigualdades existentes y no añadiera más.

Una última reflexión final. Este trabajo no ha analizado otra cuestión relevante, presente en el acuerdo PSC-ERC: un cupo generalizado tendría implicaciones para la autonomía fiscal de la AGE si el desarrollo el Gobierno central careciera de herramientas para modular su política fiscal en materia de suficiencia, progresividad, gestión o acceso a la información tributaria. No sería positivo, por las mismas razones que no es positivo que las comunidades tengan limitados o vedados hasta ahora el manejo de instrumentos relevantes para su suficiencia financiera y su responsabilidad fiscal, o la gestión tributaria. Por esa razón serían preferibles fórmulas de cogobernanza fiscal distintas de las practicadas hasta ahora y también de las que se proponen desde Cataluña¹⁹.

¹⁹ Véase Martínez (2020); González y Martínez (2021); Al-Ref (2022, 2024); Garde, Gascón y Merola (dirs.) (2019);

Alloza *et al.* (2021); Pérez *et al.* (2025); González *et al.* (2017).

BIBLIOGRAFÍA

AIREF (Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal) (2022). «Reforma del marco de gobernanza fiscal: una propuesta para España de ancla de deuda y regla de gasto». Documento técnico n.º 3/22. Madrid. https://www.airef.es/wp-content/uploads/2022/10/DT_REGLAS_FISCALES/221021-DT-Reglas-Fiscales-2.pdf

___ (2024). «Opinión sobre la reforma de la gobernanza fiscal de la Unión Europea». Opinión n.º 1/2024. Madrid. <https://www.airef.es/wp-content/uploads/2024/07/REGLAS-FISCALES/240703-Opinion-Reforma-Gobernanza-Fiscal.pdf>

ALCALÁ, Francisco (dir.) y Juan PÉREZ (2022). *Insuficiencias acumuladas y ruptura de equilibrios en la financiación de las comunidades autónomas*. València: Generalitat Valenciana: Ivie. http://doi.org/10.12842/IVIE-LAB2022_02

ALLOZA, Mario, Javier ANDRÉS, Pablo BURRIEL, Iván KATARYNIUK, Javier J. PÉREZ y Juan L. VEGA (2021). «La reforma del marco de gobernanza de la política fiscal de la Unión Europea en un nuevo entorno macroeconómico». Documentos ocasionales n.º 2121. Madrid: Banco de España.

<https://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/PublicacionesSeriadas/DocumentosOcasionales/21/Fich/do2121.pdf>

BALLETBÒ, Anna y Ángel DE LA FUENTE (2016). «Elementos para un nuevo sistema de financiación de las comunidades autónomas. Conclusiones del ciclo de encuentros de S'Agaró». Fedea Policy Papers n.º 2016/24. Madrid: Fedea. <https://documentos.fedea.net/pubs/fpp/2016/11/FPP2016-24.pdf>

BASSOLS, Montserrat, Núria BOSCH y Maite VILALTA (2010). *El model de finançament autonòmic de 2009: descripció i valoració*. Barcelona: Generalitat de Catalunya, Departament d'Economia i Finances (Monografies n.º 13). https://economia.gencat.cat/web/.content/documents/arxiu/monografia_model_de_financament_2009.pdf

BIRD, Richard (1964). «A note on “tax sacrifice” comparisons». *National Tax Journal* 17, n.º 3: 303. <https://www.jstor.org/stable/41791001>

BOSCH, Núria y Maite VILALTA (2023). *Models de finançament. Una immersió ràpida*. Barcelona: Tibidabo Edicions.

CECV (Comisión de Expertos nombrados por las Cortes Valencianas) (2017).

Propuestas para el nuevo sistema de financiación autonómica. Segundo informe de la Comisión de Expertos nombrada por las Cortes Valencianas. València: Generalitat Valenciana: Corts Valencianes, diciembre de 2017. <https://hisenda.gva.es/documentos/164355736/164356449/Segundo+Informe+de+la+Comisi%C3%B3n+de+Expertos+de+les+Corts/e8c6db81-cab5-41b4-963d-572a6b08e6d7>

CTPE (Comité Técnico Permanente de Evaluación) (2018).

Informe de valoración de los distintos aspectos estructurales del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y las Ciudades con Estatuto de Autonomía. Madrid: Ministerio de Hacienda y Función Pública, Consejo de Política Fiscal y Financiera. No publicado.

DIARIO MÉS (2024).

«Natàlia Mas apuesta por una 'solidaridad' de Cataluña de hasta el 4% del PIB». 14 de abril de 2024. https://www.diarimes.com/es/actualidad/cataluna/240414/natalia-apuesta-solidaridad-cataluna-4-pib_143327.html

ESPAÑA (2023).

«Ley 10/2023, de 3 de abril, por la que se aprueba la metodología de señalamiento del cupo del País Vasco para el quinquenio 2022-2026». Boletín Oficial de Estado n.º 80, de 4 de abril de 2023: 49380-49389. <https://www.boe.es/eli/es/l/2023/04/03/10>

FEDEA (Fundación de Estudios de Economía Aplicada) (2024).

Actualización de las series de financiación homogénea de las Comunidades Autónomas. Madrid, 3 de octubre. Disponible en: <https://fedea.net/actualizacion-de-las-series-de-financiacion-homogenea-de-las-comunidades-autonomas-6/>

FRANK, Henry J. (1959).

«Measuring state tax burdens». *National Tax Journal* 12, n.º 2: 179-185. <https://doi.org/10.1086/NTJ41790763>

FUENTE, Ángel de la y Julio LÓPEZ LABORDA (coords.) (2016).

Mediterráneo Económico. Financiación autonómica: problemas del modelo y propuestas de reforma. Vol. 30. Almería: Publicaciones Cajamar. <https://publicacionescajamar.es/wp-content/uploads/2023/03/mediterraneo-economico-30.pdf>

FUENTE, Ángel de la (2024a).

«Las implicaciones financieras de un concierto catalán: algunos datos y cálculos orientativos». *Estudios sobre la Economía Española* n.º 2024/21. Madrid: Fedea (Fundación de Estudios de Economía Aplicada). <https://fedea.net/las-implicaciones-financieras-de-un-concierto-catalan/>

— (2024b).

«La evolución de la financiación de las comunidades autónomas de régimen común, 2002-2022». *Estudios sobre la Economía Española* n.º 2024/31. Madrid: Fedea (Fundación de Estudios de Economía Aplicada). <https://documentos.fedea.net/pubs/eee/2024/eee2024-31.pdf>

GARDE, M.^a José, Jesús GASCÓN y Tomás MEROLA (dirs.) et al. (2019).

Hacienda pública y gobernanza fiscal en España: desafíos 2020. En reconocimiento a la trayectoria profesional en el sector público de D. Juan Antonio Garde Roca. Madrid: Ministerio de Hacienda, Instituto de Estudios Fiscales.

GENERALITAT DE CATALUNYA (2023).

«El dèficit fiscal de Catalunya amb l'Estat ja frega els 22.000 M€» [nota de prensa]. Govern.cat. Barcelona, 18 de septiembre de 2023. <https://govern.cat/salaprensa/notes-premsa/539622/deficit-fiscal-catalunya-lestat-ja-frega-22000-m-euros>

GOBIERNO DE NAVARRA (2023).

Cuentas Generales de Navarra de 2022. Pamplona. <https://gobiernoabierto.navarra.es/es/transparencia/presupuestos-cuentas-generales>

GONZÁLEZ, M., N. FERNÁNDEZ, Á. DE LA FUENTE, M.A. MONÉS, M.J. LAGARES, S. LAGO, F.D. ADAME, R. FERNÁNDEZ, J.M. RODRÍGUEZ, J.J. RUBIO, J.C. SÁNCHEZ, F. PÉREZ et al. (2017). *Informe de la Comisión de Expertos para la reforma del sistema de financiación autonómica*. Madrid: Ministerio de Hacienda y Función Pública. https://www.hacienda.gob.es/CDI/sist%20financiacion%20y%20deuda/informaci%C3%B3n/informe_final_comisi%C3%B3n_reforma_sfa.pdf

GONZÁLEZ, Fernando y Diego MARTÍNEZ (2021). «El diseño de reglas fiscales en gobiernos subcentrales. El caso de España». Fedea Policy Papers n.º 2021/01. Madrid: Fedea (Fundación de Estudios de Economía Aplicada). <https://documentos.fedea.net/pubs/fpp/2021/02/FPP2021-01.pdf>

IGAE (Intervención General de la Administración del Estado). Contabilidad nacional. Serie anual. Operaciones no financieras del subsector Fondos de la seguridad social. Madrid: Ministerio de Hacienda. Disponible en: <https://www.igae.pap.hacienda.gob.es/sitios/igae/es-ES/Contabilidad/Contabilidad-Nacional/Publicaciones/Paginas/innofinancierasSS.aspx> [consulta: diciembre de 2024a].

_____. Presupuestos Generales del Estado. Liquidación del Presupuesto de 2022. Madrid: Ministerio de Hacienda. Disponible en: <https://www.igae.pap.hacienda.gob.es/sitios/igae/es-ES/Contabilidad/Contabilidad-Publica/CPE/EjecucionPresupuestaria/Paginas/ialiquidacionestado.aspx> [consulta: diciembre de 2024b].

_____. Contabilidad nacional. Serie anual. Clasificación funcional del gasto del subsector Administración regional (COFOG) y detalle por comunidad autónoma. Madrid: Ministerio de Hacienda. Disponible en: <https://www.igae.pap.hacienda.gob.es/sitios/igae/es->

[ES/Contabilidad/ContabilidadNacional/Publicaciones/Paginas/iacofogCA.aspx](https://www.igae.pap.hacienda.gob.es/sitios/igae/es-ES/Contabilidad/Contabilidad-Nacional/Publicaciones/Paginas/iacofogCA.aspx) [consulta: diciembre de 2024c].

_____. Contabilidad nacional. Serie anual. Operaciones no financieras. Total sector Administraciones públicas y sus subsectores. Madrid: Ministerio de Hacienda. Disponible en: <https://www.igae.pap.hacienda.gob.es/sitios/igae/es-ES/Contabilidad/Contabilidad-Nacional/Publicaciones/Paginas/ianofinancierasTotal.aspx> [consulta: diciembre de 2024d].

INE (Instituto Nacional de Estadística). Contabilidad Regional de España (CRE). Revisión Estadística 2024. Enfoque funcional. Serie homogénea 2000-2023. Madrid. Disponible en: <https://www.ine.es/dynt3/inebase/es/index.htm?pa-dre=12155&capsel=12156> [consulta: diciembre de 2024].

IVIE (Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas) y FEDEA (Fundación de Estudios de Economía Aplicada) (2016). Jornada: Propuestas para un nuevo sistema de financiación de las comunidades autónomas. València, 27 de septiembre. https://www.ivie.es/es_ES/ptseminario/propuestas-nuevo-sistema-financiacion-las-comunidades-autonomas/

JOVÉ, Josep M^a (2024). «Una financiación singular para garantizar la justicia social». *Alternativas Económicas* n.º 129 (noviembre). <https://alternativaseconomicas.coop/articulo/dossier/una-financiacion-singular-para-garantizar-la-justicia-social>

LEÓN, Sandra (coord.), Eliseo AJA, Ana HERERRO, Santiago LAGO, Lluís ORRIOLS, Jesús RUIZ-HUERTA, Albert SOLÉ y Maite VILALTA (2015). *La financiación autonómica: claves para comprender un (interminable) debate*. Madrid: Alianza Editorial.

LÓPEZ LABORDA, Julio y Antoni ZABALZA (2011). «Mantenimiento temporal de la equidad horizontal en el sistema de financiación autonómica». *Hacienda Pública Española=Review of Public Economics* n.º 197: 37-65. https://www.ief.es/docs/destacados/publicaciones/revistas/hpe/197_Art2.pdf

MANZANO, J. Agustín (2018). «La no aportación de las comunidades forales a la nivelación del sistema y otras causas de la insuficiencia». En *Seminario: Impacto de la aplicación del Sistema de Financiación sobre los recursos de las CCAA*. València: Ivie, 4 de abril. <https://www.ivie.es/wp-content/uploads/2018/03/Jose-Agustin-Manzano.pdf>

MARTÍNEZ, Diego (2020). «La gobernanza fiscal de las Comunidades Autónomas. Una valoración crítica de su estado actual con perspectivas de reforma». *Investigaciones Regionales=Journal of Regional Research* n.º 47: 31-56. <https://doi.org/10.38191/iirr-jorr.20.009>

MINISTERIO DE HACIENDA. CONPREL: Consulta Presupuestos y Liquidaciones de EELL. Madrid: Secretaría de Estado de Hacienda. Disponible en: <https://serviciostelematicosext.hacienda.gob.es/SGFAL/CONPREL> [consulta: diciembre de 2024a].

___ (2024b). *Cuadros de Liquidación ejercicio 2022*. Madrid: Secretaría de Estado de Hacienda. <https://www.hacienda.gob.es/CDI/Sist%20Financiacion%20y%20Deuda/Informaci%C3%B3nCCAA/Cuadros-Liquidacion-2022.pdf>

MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA (2021). *Informe del grupo de trabajo sobre el cálculo de la población ajustada*. Madrid. Disponible en: <https://estaticos-cdn.elperiodico.com/zeta/public/content/file/original/2021/1206/19/propuesta-de-hacienda-sobre-poblacion-ajustada-d30e414.pdf>

MONÉS, M.^a Antonia, Anna BALLETBÒ y Ángel DE LA FUENTE (2016). «Elementos para un nuevo sistema de financiación de las comunidades autónomas». Discusión y conclusiones». Fedea Policy Papers n.º 2016/09. Madrid: Fedea (Fundación de Estudios de Economía Aplicada). http://web2011.ivie.es/downloads/2016/09/Fedea_AdelaFuente.pdf

PÉREZ, Francisco y Vicent CUCARELLA (2013). «Financiación autonómica y endeudamiento: Lecciones de la experiencia para el nuevo modelo». *Revista del IEE* n.º 1-2/2013 (Número monográfico sobre «Propuestas para la reforma de la financiación autonómica»): 77-104. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4242871>

___ (2015). «Necesidades y gastos de las comunidades autónomas». *Papeles de Economía Española* n.º 143 (febrero): 52-75. <https://www.funcas.es/articulos/necesidades-y-gastos-de-las-comunidades-autonomas/>

PÉREZ, Francisco (coord.) (2017). Seminario: Una lectura coral del Informe de la Comisión de Expertos para la revisión de la Financiación Autonómica. València: Ivie (Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas): Generalitat Valenciana, 20 de septiembre de 2017. <https://www.ivie.es/es/ES/ptseminario/una-lectura-coral-del-informe-de-la-comision-de-expertos-para-la-revision-de-la-financiacion-autonomica/>

PÉREZ, Francisco y Juan PÉREZ (2019). «Necesidades de gasto en servicios públicos fundamentales». *Presupuesto y Gasto Público* n.º 96: 33-55. <https://www.ief.es/docs/destacados/publicaciones/revistas/pgp/96.pdf>

PÉREZ, Francisco, Joaquín MAUDOS, Francisco J. GOERLICH, Ernest REIG, Pilar CHORÉN, Juan C. ROBLEDO, Carlos ALBERT, Héctor GARCÍA y Gema BRAVO (2025). *Alcance económico de la dana del 29 de octubre en la provincia de Valencia*. València: Generalitat Valenciana: Ivie. http://doi.org/IVIELAB2025_impacto_dana

SEGURIDAD SOCIAL. eSTADISS - Estadística de pensiones. Madrid: Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones. Disponible en: <https://w6.seg-social.es/ProsaInternetAnonimo/OnlineAccess?ARQ.SPM.ACTION=LOGIN&ARQ.SPM.APPTYPE=SERVICE&ARQ.IDAPP=ESTA0001> [consulta: diciembre de 2024].

ZABALZA, Antoni (2016). «Equidad y responsabilidad en la financiación autonómica. Una propuesta de reforma». *Mediterráneo Económico* n.º 30: 117-152. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5836708>

___ (2017). «Un nuevo mecanismo de actualización para el sistema de financiación autonómica». *Hacienda Pública Española=Review of Public Economics* n.º 223: 67-100. https://www.ief.es/docs/destacados/publicaciones/revistas/hpe/223_Art3.pdf

___ (2022). «La lógica de la financiación autonómica y recomendaciones para su reforma». *Papers de la Fundació* n.º 173. Barcelona: Fundació Rafael Campalans. https://fcampalans.cat/uploads/noticies/pdf/frc_papersdelafundacio173_web.pdf

Ivie



GENERALITAT
VALENCIANA