

# Financiación singular

Propuesta de  
financiación justa  
para Cataluña

Marzo de 2024



Generalitat  
de Catalunya

En definitiva, el modelo de financiación singular que se propone para Cataluña debe permitir avanzar hacia el autogobierno con un poder de decisión mucho mayor sobre los tributos generados en Cataluña, alcanzando un nivel más amplio de autonomía y de responsabilidad fiscal, que a su vez garantice la suficiencia financiera y la redistribución interterritorial, bajo criterios de eficiencia, transparencia y rendimiento de cuentas.

## 4.2 Definición del modelo

El modelo que se propone es un modelo de plena soberanía fiscal, basado en la **asunción total de los impuestos generados en Cataluña**, con:

- Una **aportación al Estado por los servicios que éste presta** en Cataluña.
- Una **aportación a un fondo de reequilibrio territorial**.

La asunción total de los impuestos recaudados en Cataluña supone:

- **Plena capacidad normativa**, con los límites establecidos, en su caso, por la normativa europea.
- **Traspaso de la gestión y recaudación** de los impuestos generados en Cataluña.
- **Disponibilidad de la totalidad de los recursos impositivos** provenientes de estos tributos.

Se trata de un modelo de **responsabilidad fiscal plena** que incorpora siete componentes esenciales:

1. La **gestión y recaudación** por parte de la Generalitat de todos los tributos que se generen en su territorio, mediante la Agencia Tributaria de Cataluña.
2. La **capacidad normativa completa** sobre estos tributos, sin otra limitación que las directrices armonizadoras y de coordinación fiscal que establezcan el Estado y la Unión Europea.
3. La **capacidad financiera total** derivada de la obtención del **100 % del rendimiento de los impuestos** generados en Cataluña.
4. La asunción del **riesgo financiero unilateral** por parte de la Generalitat.
5. Un mecanismo de **transferencia hacia el Estado por los servicios que éste presta** en Cataluña.
6. Un **mecanismo de redistribución** con el fin de transferir recursos a aquellas comunidades con menor capacidad económica, que garantice un nivel de cobertura de los servicios públicos básicos a igualdad de esfuerzo fiscal.
7. Un mecanismo de negociación y revisión del sistema basado en una **relación bilateral** entre la Generalitat y el Estado, así como un mecanismo de coordinación.

#### 4.3 Asunción de la capacidad normativa de los impuestos generados en Cataluña

El objetivo del nuevo modelo es alcanzar la **plena capacidad normativa** sobre todos los tributos que se recaudan en Cataluña para poder **adaptar el sistema fiscal catalán a las necesidades y preferencias de los ciudadanos**.

**Cataluña debe poder mantener, establecer y regular en su territorio su régimen fiscal propio sin más limitaciones que las derivadas de la Unión Europea o de la normativa acordada.** Por tanto, la exacción, gestión, liquidación, inspección, revisión y recaudación de los tributos que integren este sistema tributario propio corresponde a la Generalitat de Catalunya con las mismas facultades y prerrogativas que la hacienda pública del Estado; y, por tanto, también le corresponde asumir una capacidad normativa más amplia.

En este sentido, cabe señalar que **una capacidad normativa total o absoluta no es posible**, ya que existen **impuestos armonizados en el ámbito de la Unión Europea**, como el IVA, el impuesto sobre operaciones societarias y algunos impuestos especiales; y **otros en el ámbito interno**, como serían los tributos concertados de normativa común (entre los que destacan el impuesto sobre la renta de los no residentes, el impuesto sobre la prima de seguros i el impuesto sobre las transacciones financieras, entre otros). Sin embargo, salvo estas limitaciones, la capacidad normativa respecto al resto de tributos sería plena.

Además, **la plena capacidad normativa debe abarcar**, no sólo la correspondiente a la regulación legal y reglamentaria específica de cada impuesto, sino **también la regulación del régimen general de los tributos y de los procedimientos para su aplicación, así como del régimen sancionador específico** del ámbito tributario. Esto implica la competencia normativa para disponer de una ley general tributaria y de los correspondientes reglamentos de desarrollo de la regulación de los procedimientos de gestión, liquidación, recaudación, inspección y revisión.

Para garantizar la eficiencia del sistema tributario y la seguridad jurídica máxima, será necesario establecer un conjunto de principios que rijan el sistema tributario que establezca la Generalitat, entre los que destacan los siguientes:

- Principio de coordinación, armonización fiscal y colaboración con el Estado, de acuerdo con las normas que se establezcan en la ley que apruebe el nuevo régimen fiscal singular para Cataluña.
- Sometimiento a los tratados o convenios internacionales firmados y ratificados por el Estado o a los que se haya adherido.

**Por otra parte, el despliegue de la normativa fiscal propia deberá desarrollarse a medida que se avance en la asunción de la gestión de los diferentes tributos**, siendo de aplicación, con carácter supletorio y temporal, la normativa estatal correspondiente.

Dado que la Generalitat deberá **asumir la competencia para la tramitación de recursos contra los actos dictados por la Administración tributaria autonómica**, corresponderá a la Generalitat, a través de la **Junta de Tributos**, tramitar y resolver las reclamaciones económicas administrativas que se interpongan en relación con todos los tributos asumidos.

#### **4.4 Traspaso de la gestión de los tributos recaudados en Cataluña**

El aumento del autogobierno y la responsabilidad fiscal van unidos también a la **capacidad de gestionar y recaudar todos los tributos generados en Cataluña**, puesto que la asignación impositiva y la Administración tributaria son aspectos inseparables.

**La Generalitat** no sólo debe obtener el rendimiento de los ingresos tributarios y diseñar el sistema fiscal catalán, sino que **debe ejercer el poder para hacer cumplir las obligaciones tributarias** de todos los impuestos sobre los que tiene capacidad normativa.

De hecho, **la Administración tributaria** se configura como un elemento clave no sólo de la política fiscal, sino de **la estructura institucional de cualquier gobierno**, al tratarse de la organización pública responsable de la aplicación del sistema tributario por medio del ejercicio de las potestades y funciones administrativas de gestión, recaudación, liquidación, inspección y comprobación de las obligaciones tributarias de los contribuyentes sujetos a la jurisdicción fiscal, y, en su caso, sancionar las irregularidades que se produzcan.

El objetivo de la Administración tributaria de Cataluña es y debe seguir siendo conseguir el más alto nivel de cumplimiento voluntario posible por parte de sus contribuyentes. Para ello es imprescindible prestar una asistencia de calidad que facilite el cumplimiento de las obligaciones tributarias, acompañado de un sistema de control tributario eficaz. En este sentido, el traspaso de la gestión de los tributos estatales debe permitir avanzar en esta estrategia facilitadora, de minimización de los costes administrativos y burocráticos que soportan los contribuyentes, poniendo al alcance de la ciudadanía todos los medios humanos y tecnológicos que deben hacer posible una gestión eficaz de los tributos generados en Cataluña.

El traspaso de la **gestión tributaria** es la parte más compleja, por lo que se prevé un **traspaso gradual**, en el cual es imprescindible preservar la prestación del servicio. Se trata de que la Agencia Tributaria de Cataluña (ATC) asuma las funciones de aplicación de los tributos mediante el ejercicio de las potestades y funciones administrativas de liquidación, recaudación y comprobación de las obligaciones tributarias de los impuestos que actualmente gestiona la AEAT. La asunción de esta competencia requiere el traspaso de los medios humanos, materiales y tecnológicos por parte de la AEAT a la ATC.

#### **4.5 Recaudación y rendimiento de los impuestos generados en Cataluña**

El modelo de financiación singular para Cataluña que se propone es un **sistema de financiación vía ingreso**, en el que la Generalitat asume totalmente la responsabilidad y el riesgo de cubrir el coste que suponen las competencias asumidas, es decir, las necesidades de gasto. Así, el nuevo modelo requiere que el Gobierno no sólo pueda decidir el diseño de los impuestos que configuren el sistema fiscal catalán, sino que pueda obtener su rendimiento, sin perjuicio de que exista una aportación al Estado por los servicios que presta en Cataluña y una cuota para financiar un fondo de reequilibrio territorial.

Así pues, **el modelo prevé que desde la Generalitat se haga una aportación al Estado para financiar los servicios que no están transferidos** a la Generalitat y también una **aportación a un fondo de reequilibrio territorial** para garantizar la cobertura de los servicios públicos en las comunidades con menor capacidad fiscal. La definición de esta cuota de solidaridad es un elemento sometido a negociación política, ya que habrá que establecer qué criterios o parámetros deben considerarse para determinar su cuantía.

La plena aplicación de la propuesta del nuevo modelo singular para Cataluña se basa en la obtención por parte de la Generalitat del rendimiento de todos los impuestos estatales generados en Cataluña, exceptuando los correspondientes al tráfico exterior.

A modo ilustrativo, el siguiente cuadro muestra el resultado de la estimación de los importes de cada impuesto correspondiente al año 2021 y se comparan con los actuales. El cuadro permite distinguir los impuestos que actualmente no están cedidos a la Generalitat, los que están cedidos parcialmente y los que ya están totalmente cedidos.

En el caso del IRPF, se ha considerado como importe la cuota total de los contribuyentes catalanes; la recaudación por IVA se ha aproximado por el índice relativo del consumo; la cuantía asociada a los impuestos especiales se ha estimado a partir de los consumos específicos de los bienes sometidos a gravamen; y la recaudación del impuesto

## Financiación singular. Propuesta de financiación justa para Cataluña

de sociedades a través del excedente bruto de explotación como variable aproximativa al beneficio empresarial. Y el resto de impuestos que no están cedidos, a partir de variables específicas vinculadas al hecho imponible.

Si Cataluña dispusiera de un modelo de financiación singular como el que se propone, se estima que gestionaría y recaudaría alrededor de 52.000 M€. Ésta es una cifra muy relevante, si se tiene en cuenta que actualmente la Agencia Tributaria de Cataluña<sup>1</sup> sólo gestiona unos impuestos cedidos y propios que generan cerca de 4.900 M€. En concreto, del total de los impuestos generados en Cataluña (sin contabilizar los locales), la ATC sólo gestiona y recauda el 9 %, mientras que el 91 % restante son recaudados por la AEAT.

Por el contrario, en el modelo propuesto, la ATC pasaría a gestionar, entre otros, el IRPF con unos 23.000 M€ de recaudación, el IVA con unos 14.200 M€, el impuesto de sociedades con 5.300 M€ y los impuestos especiales con 3.500 M€.

### Recaudación de los tributos en Cataluña 2021

Datos en M€	AEAT	ATC	Total
Impuestos propios de la Generalitat*	0	742	742
Impuestos no cedidos	6.571	0	6.571
Impuesto sobre sociedades	5.335	0	5.335
Impuesto sobre la renta de no residentes	382	0	382
Impuesto sobre la producción de energía eléctrica	102	0	102
Impuesto sobre producción de combustible nuclear	122	0	122
Impuesto sobre almacenaje combustible nuclear	3	0	3
Impuesto sobre primas de seguros	518	0	518
Impuesto sobre gases fluorados de efecto invernadero	14	0	14
Impuesto sobre transacciones financieras	61	0	61
Impuesto sobre determinados servicios digitales	34	0	34
Impuestos cedidos parcialmente	40.899	0	40.899
Impuesto sobre la renta de las personas físicas	23.074	0	23.074
Impuesto sobre el valor añadido	14.226	0	14.226
Impuesto especial sobre hidrocarburos	2.109	0	2.109
Impuesto especial sobre tabaco	1.304	0	1.304
Impuesto especial sobre alcoholes	130	0	130
Impuesto especial sobre cerveza	55	0	55

<sup>1</sup> Junto con el ACA y la ARC.

## Generalitat de Catalunya

Datos en M€	AEAT	ATC	Total
Impuestos cedidos totalmente	355	4.157	4.511
Impuesto sobre sucesiones y donaciones		871	871
Impuesto sobre el patrimonio		596	596
Impuesto sobre depósitos en entidades de crédito	62		62
Impuesto sobre transmisiones patrimoniales y AJD		2.526	2.526
Impuesto sobre determinados medios de transporte	86		86
Impuesto especial sobre la electricidad	206		206
Tasas sobre el juego		163	163
<b>Total</b>	<b>47.825</b>	<b>4.899</b>	<b>52.723</b>
<b>Total (%)</b>	<b>91%</b>	<b>9%</b>	<b>100%</b>

\* Incluye los cánones de agua y de residuos gestionados por la ACA y ARC, respectivamente.

Si se compara el total de recaudación de todos los tributos generados en Cataluña (52.000 M€) en relación con los ingresos tributarios que actualmente proporciona el modelo de financiación autonómica a la Generalitat (25.600 M€) se observa que el nuevo modelo genera unos rendimientos que duplican este importe tal y como se observa en el siguiente cuadro.

Sin embargo, los ingresos netos adicionales que obtendría la Generalitat no serían los cerca de 26.400 M€, dado que habría que descontar aquellas transferencias que actualmente realiza el Estado a Cataluña, como las dirigidas a los gobiernos locales, las becas u otros tipos de transferencias o prestaciones.

### Rendimiento de los tributos estatales en Cataluña 2021

Datos en M€	Sistema actual	Propuesta	Diferencia
Impuestos no cedidos	0	6.571	6.571
Impuesto sobre sociedades	0	5.335	5.335
Impuesto sobre la renta de no residentes	0	382	382
Impuesto sobre la producción de energía eléctrica	0	102	102
Impuesto sobre producción de combustible nuclear	0	122	122
Impuesto sobre almacenaje de combustible nuclear	0	3	3
Impuesto sobre primas de seguros	0	518	518
Impuesto sobre gases fluorados de efecto invernadero	0	14	14
Impuesto sobre transacciones financieras	0	61	61
Impuesto sobre determinados servicios digitales	0	34	34

## Financiación singular. Propuesta de financiación justa para Cataluña

Datos en M€	Sistema actual	Propuesta	Diferencia
Impuestos cedidos parcialmente	21.105	40.899	19.794
Impuesto sobre la renta de las personas físicas	11.748	23.074	11.326
Impuesto sobre el valor añadido	7.113	14.226	7.113
Impuesto especial sobre hidrocarburos	1.380	2.109	729
Impuesto especial sobre tabaco	757	1.304	548
Impuesto especial sobre alcoholes	75	130	55
Impuesto especial sobre cerveza	32	55	23
Impuestos cedidos totalmente	4.511	4.511	0
Impuesto sobre sucesiones y donaciones	871	871	0
Impuesto sobre el patrimonio	596	596	0
Impuesto sobre depósitos en entidades de crédito	62	62	0
Impuesto sobre transmisiones patrimoniales y AJD	2.526	2.526	0
Impuesto sobre determinados medios de transporte	86	86	0
Impuesto especial sobre la electricidad	206	206	0
Tasas sobre el juego	163	163	0
<b>Total</b>	<b>25.616</b>	<b>51.981</b>	<b>26.365</b>

La aplicación de este nuevo modelo supondrá establecer unos puntos de conexión. Éstos son los criterios por los que se determina cuál es la administración a la que se atribuye la competencia exactora de un determinado tributo y qué normativa será de aplicación, así como la determinación de la proporción correspondiente a cada administración (Generalitat y Estado) en los supuestos de tributación conjunta por el impuesto sobre sociedades o por el impuesto sobre el valor añadido.

Así, habrá que determinar los casos en los que una empresa debe tributar exclusivamente en una administración (Generalitat o Estado) y los casos en que debe tributar de forma compartida entre la hacienda catalana y la hacienda estatal, en función del territorio donde realiza sus operaciones. En este segundo supuesto, se tendrán que establecer las reglas para localizar las operaciones y para fijar qué porcentaje del volumen de operaciones se entiende realizado en cada territorio. Estas reglas son habituales en los países descentralizados, y en el caso español son aplicadas regularmente a las empresas que operan dentro y fuera del País Vasco y Navarra.



#### **4.6 Aportación al Estado por los servicios prestados en Cataluña**

El modelo singular de financiación prevé que desde la Generalitat se realice una aportación al Estado para financiar los servicios que no han sido transferidos a la Generalitat. Se trata de la parte del gasto del Estado que beneficia a Cataluña (acción exterior, defensa y justicia, entre otros), menos los ingresos obtenidos por el Estado en Cataluña.

A partir de este cálculo, será necesario realizar una serie de ajustes correspondientes a los impuestos indirectos (IVA e impuestos especiales).

#### **4.7 Fondo de reequilibrio territorial**

La propuesta contempla también una aportación a un fondo —que deberá crearse— para garantizar la cobertura de los servicios públicos a las comunidades con menor capacidad fiscal.

Se trata de un fondo de reequilibrio territorial cuya definición deberá someterse a negociación política, ya que será necesario establecer qué criterios o parámetros deben considerarse. El hecho de que el nuevo modelo cumpla con el principio de transparencia facilitará una negociación con datos objetivables.

## II. ANÁLISIS JURÍDICO

En este apartado, el Instituto de Estudios del Autogobierno analiza las dos grandes cuestiones en relación con un régimen de financiación singular que cumpla con los requerimientos indicados en el Acuerdo del Gobierno: su compatibilidad con la Constitución, el Estatuto de Autonomía de Cataluña y el derecho de la Unión Europea, y las modificaciones normativas que habría que impulsar con el fin de implantarlo.

### 5. Compatibilidad de un modelo de financiación singular con la Constitución, el Estatuto de Autonomía y el derecho de la Unión Europea

#### 5.1 Compatibilidad con la Constitución

##### a) La habilitación constitucional

Tanto la doctrina como la jurisprudencia se muestran unánimes a la hora de reconocer que la Constitución (CE) no contiene un régimen estructurado de financiación para las comunidades autónomas, ni exige que se establezca un modelo general y único para todas, sino que permite su concreción por normas infraconstitucionales, en el marco del principio dispositivo que inspira la configuración del proceso autonómico. En particular, el Tribunal Constitucional (TC) ha reiterado el carácter abierto de la CE en este ámbito, afirmando que ésta no predetermina cuál debe ser el sistema de financiación autonómica, sino que el Estado es el único constitucionalmente habilitado para establecer un u otro sistema de financiación autonómica,<sup>2</sup> sin que corresponda a la jurisdicción constitucional pronunciarse.<sup>3</sup>

También la experiencia de los más de 40 años de Estado de las autonomías muestra claramente la existencia, constitucionalmente pacífica, de varios sistemas de financiación autonómica. Así, se pone de manifiesto no sólo con la vigencia de los modelos de

2 STC 192/2000, de 13 de julio (FJ 4), y 19/2012, de 15 de febrero (FJ 11).

3 TC 13/2007, de 18 de enero (FJ 3), 204/2011, de 15 de diciembre (FJ 5), y 50/2023, de 10 de mayo (FJ 4).

concierto vasco y del convenio navarro, sino también con que el régimen común de financiación se ha concretado en distintos sistemas a lo largo del desarrollo del Estado autonómico. Incluso, han coexistido varios sistemas de financiación y esto no sólo lo pone de manifiesto el caso de las Islas Canarias —reconocido expresamente en la disposición adicional tercera CE— y el régimen de las Islas Baleares —analizado recientemente por la STC 50/2023, de 10 de mayo—, sino que también lo pone de manifiesto el hecho de que en el pasado algunas comunidades autónomas de régimen común (Andalucía, Castilla-La Mancha y Extremadura) decidieron no optar por el sistema de financiación establecido a todos los efectos para el resto de comunidades de régimen común para el quinquenio 1997-2001, sino regirse por el modelo del quinquenio 1992-1996. **En resumen, la CE no obliga a que el sistema de financiación autonómica establecido por el Estado deba ser sólo uno e igual para todas las comunidades autónomas.**

En este contexto cabe preguntarse si es necesaria una habilitación constitucional para poder aplicar en Cataluña un modelo de financiación singular. La respuesta a esta cuestión debe ser negativa. Las constituciones, a diferencia de las leyes, salvo algunos preceptos que contienen mandatos de hacer o cierto tipo de normas programáticas o relativas al diseño institucional, no son normas que haya que “desarrollar” a través de disposiciones que se limiten a concretar lo que estas constituciones establecen. Como ha reiterado el TC, la CE constituye un marco normativo en el que caben legítimamente todas las diversas opciones políticas y normativas que no contravengan sus preceptos.<sup>4</sup> En definitiva, el legislador no ejecuta la Constitución, sino que crea derecho con libertad dentro del marco que esta ofrece.<sup>5</sup> A esto cabe añadir, como se ha dicho, el grado notable de apertura o “desconstitucionalizado” del sistema de financiación de las comunidades autónomas, que permite que otras normas, con toda libertad, respetando sólo las reglas y los principios constitucionales, establezcan el sistema o sistemas de financiación que crean oportunos.

**El marco constitucional español permite aplicar opciones políticas diferenciadas sobre la financiación autonómica. Y estas opciones, si no incurren en arbitrariedad ni introducen desigualdades injustificadas y, en definitiva, respetan la Constitución, no es necesario que tengan más justificación que la de la voluntad política de la mayoría necesaria para su adopción.**

---

4 STC 49/2008, de 9 de abril (FJ 12).

5 STC 112/2021, de 13 de mayo (FJ 5).

## b) El principio de solidaridad

La CE se refiere en varios preceptos al principio de solidaridad vinculándolo siempre al modelo territorial de descentralización política, tanto en lo que se refiere al modelo de organización territorial —artículo 2, que garantiza la solidaridad de las nacionalidades y de las regiones— como específicamente respecto de aspectos relacionados con el ámbito de la financiación (artículo 138, que atribuye al Estado la garantía de la realización efectiva de aquel principio, artículo 156, que hace referencia a los mismos para enmarcar la autonomía financiera que se atribuye a las comunidades autónomas, y artículo 158.2, que utiliza el principio de solidaridad como uno de los criterios que fundamentan la existencia de un fondo de compensación destinado a gastos de inversión).

Por su parte, el artículo 201.2 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC) determina que uno de los principios que rigen la financiación de la Generalitat es el de solidaridad. Por tanto, es importante analizar si un modelo de financiación singular para Cataluña, con las características apuntadas en el Acuerdo GOV/242/2023, de 23 de noviembre, respetaría el principio de solidaridad.

**No parece necesario desplegar una larga argumentación para poner de manifiesto que un modelo de financiación singular para Cataluña no vulneraría el principio de solidaridad ni impediría su plena efectividad. El hecho de que este nuevo modelo afectara a la forma de gestionar los ingresos tributarios que se generan en Cataluña no es incompatible con la realización del citado principio, contribuyendo a subvenir las cargas de otras comunidades autónomas mediante la aportación al Estado de los recursos necesarios para que éste desarrollara las funciones esenciales que le corresponden, incluida la de garantizar la cohesión social y territorial.**

En la práctica, es significativo que el régimen de concierto económico del País Vasco, regulado en la Ley 12/2002, de 23 de mayo, por la que se aprueba el concierto económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco, recoja el principio de solidaridad como uno de los que deben respetarse en las relaciones financieras entre el Estado y el País Vasco (artículo 48) y que también debe regir en el sistema tributario que establezcan los territorios históricos (artículo 2.u.primer). Igualmente, la Ley 28/1990, de 26 de diciembre, por la que se aprueba el Convenio económico entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra, incorpora el principio de solidaridad (artículo 2.1.d) como uno de los que deberá respetar a la Comunidad Foral de Navarra en el ejercicio de su potestad tributaria.

Por tanto, el propio legislador estatal considera plenamente compatible la existencia de estos dos modelos de financiación, expresivos del máximo nivel de autogobierno en el

ámbito de la financiación, con la realización del principio de solidaridad. Es decir, éste no queda exceptuado en el modelo del País Vasco y de Navarra, sino que se integra con naturalidad.

**c) La prohibición de privilegios económicos y sociales y la garantía de la igualdad de los derechos y deberes de todos los españoles**

Por otra parte, debemos analizar la compatibilidad de un sistema de financiación singular con las disposiciones constitucionales que, por un lado, prohíben que de las regulaciones estatutarias puedan derivar privilegios económicos o sociales (art. 138.2 CE) y que, por otro lado, garantizan que todos los españoles tendrán los mismos derechos y deberes en cualquier parte del territorio del Estado (artículo 139.1 CE).

Aunque estas determinaciones constitucionales no están referidas directamente al sistema de financiación de las comunidades autónomas y que, en un caso, el del artículo 139.2 CE, se vinculan a las regulaciones de los estatutos de autonomía, no puede descartarse la posibilidad de que se consideren aplicables a las disposiciones que regulen la financiación autonómica y, en concreto, a la propuesta de modelo singular de financiación para Cataluña.

**Está claro que el simple hecho de que una comunidad autónoma tenga un sistema de financiación diferenciado del de las demás no implica que la primera goce de un privilegio económico o social. Para que el trato diferente se pudiera tachar de privilegiado, desde la perspectiva jurídica, el sistema de financiación debería configurarse de forma que, necesariamente, provocara unos desequilibrios económicos capaces de perjudicar de manera relevante a las demás comunidades, o bien desde otra perspectiva, que legalmente se vetara en otras comunidades, con características similares a la comunidad con financiación diferenciada, la posibilidad de acceder a este modelo.**

Así lo declaró el Tribunal Constitucional en la Sentencia 31/2010, de 28 de junio, sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña, en la que declaró que cuando el artículo 138.2 CE proclama que las diferencias entre los estatutos de autonomía no podrán implicar, en ningún caso, privilegios económicos o sociales, no está imponiendo una homogeneidad absoluta, sino que lo que proscribe son las diferencias que no tengan justificación objetiva y razonable, comportando beneficios que otras comunidades autónomas, en las mismas circunstancias, no podrían obtener.<sup>6</sup>

<sup>6</sup> STC 31/2010, de 28 de junio (FJ 131), con una doctrina reiterada en la STC 20/2013, de 31 de enero (FJ 10).

De hecho, la configuración legal del modelo más claro de financiación singularizada que constituye el concierto vasco no lleva, de forma necesaria y automática, a resultados desproporcionados y perjudiciales para otras comunidades autónomas. Sobre este punto, cabe recordar que la Ley 12/2002 del concierto vasco, establece que la normativa tributaria mantendrá una presión fiscal efectiva global equivalente a la que existe en el resto del Estado (artículo 3), incorpora —como se ha apuntado anteriormente— el principio de solidaridad (artículo 2.u.primer y 48) y también prevé la contribución de la comunidad al Fondo de Compensación Interterritorial en concepto de carga no asumida por la comunidad autónoma (artículo 52.3.a).

Otra cosa puede ser la forma en que se han concretado en la práctica los diversos elementos del concierto, especialmente en lo que se refiere a la determinación del “cupó” que la comunidad autónoma debe abonar al Estado, que es fruto, esencialmente, de un acuerdo político. Es más, la aplicación del concierto podría tener resultados negativos para la comunidad autónoma, al ser un modelo de riesgo unilateral, ya que al fijarse la cuota de retorno al Estado en función de las cargas del Estado y del principio de solidaridad, una disminución de los ingresos tributarios comporta automáticamente una menor disponibilidad de recursos para la comunidad para ejercer sus competencias y no una disminución de la contribución que está obligada a pagar al Estado.

**La existencia de un modelo de financiación singular para Cataluña tampoco comportaría la vulneración del principio de igualdad de derechos y deberes de los españoles en todo el territorio del Estado, puesto que nos encontramos ante realidades que operan en planos diferentes: el institucional, en el caso de la financiación, y el personal, en el caso de los derechos y deberes de los ciudadanos.** Sólo indirectamente se podría sostener que estos derechos y deberes quedan afectados negativamente, si las comunidades autónomas respectivas dispusieran de menos recursos para su financiación —lo que no deriva necesariamente del nuevo sistema de financiación, como se ha dicho—, o si el hecho de contar con una financiación singular abriera la puerta a una diversidad de situaciones jurídicas de los ciudadanos españoles, en la medida en que sus administraciones territoriales dispusieran de sistemas de financiación que comportaran eventuales derechos y obligaciones tributarias diferenciadas. Ante esto, hay que tener en cuenta que las posiciones jurídicas de los ciudadanos pueden ser diversas en función de la comunidad a la que pertenezcan, ya que esto es consustancial a un régimen de descentralización política que no exige que todas las comunidades territoriales que se autogobiernan tengan el mismo nivel de competencias, ni que las ejerzan en un mismo sentido o con resultados idénticos.<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> STC 51/2019, de 11 de abril (FJ 8).

#### **d) La relación de los recursos financieros de las comunidades autónomas**

La CE prevé que uno de los recursos que nutren la hacienda de las comunidades autónomas son los impuestos cedidos total o parcialmente por el Estado (artículo 157.a CE). Por su parte, el EAC prevé que los recursos de las finanzas de la Generalitat estarán integrados, entre otros, por el rendimiento de todos los tributos estatales cedidos (artículo 202.3.b) que pueden tener la consideración de tributos cedidos totalmente, entendidos como aquellos respecto a los cuales corresponden a la Generalitat la totalidad de los rendimientos y la capacidad normativa (artículo 203.2.a). Por último, la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA), cuando enumera los recursos de las comunidades autónomas, hace referencia a los “tributos cedidos, total o parcialmente, por el Estado” (artículo 4.U.c).

La lectura de las tres normas mencionadas evidencia que no utilizan los mismos conceptos, dado que, mientras que la CE hace referencia a los “impuestos cedidos”, el EAC y la LOFCA hablan de los “tributos cedidos”.

Sin embargo, el modelo singular propuesto en el Acuerdo GOV/242/2023, de 23 de noviembre, cuando hace referencia a la cesión total de impuestos estatales, se ajustaría a las tres regulaciones mencionadas: a la CE, porque ésta hace referencia expresa a los “impuestos”, y al EAC y a la LOFCA, porque vinculan su regulación a los “tributos”, teniendo en cuenta, en este sentido, que los impuestos constituyen una categoría diferenciada dentro de los tributos.

Sin embargo, cabe destacar que esta discordancia terminológica no es irrelevante ya que la regulación del EAC y la LOFCA ha amparado la cesión a las comunidades autónomas de los llamados “tributos sobre los juegos de azar”, como la tasa sobre rifas, tómbolas, apuestas y combinaciones aleatorias (artículo 34 de la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía y se modifican determinadas normas tributarias). Por eso parecería oportuno, llegado el caso, que una eventual propuesta que pudiera llegar a formular el Gobierno de Cataluña, ante el Estado, si se tratara de una cesión de recursos, tuviera por objeto los tributos estatales y no sólo sus impuestos.

#### **e) La potestad originaria del Estado para establecer tributos**

La CE establece que la potestad originaria para establecer tributos corresponde exclusivamente al Estado, mediante ley (artículo 133.1 CE). El Tribunal Constitucional ha considerado que esta previsión presenta una conexión indudable con el artículo 149.1.14 CE, que reserva al Estado en exclusiva la competencia sobre la hacienda general, y el

artículo 157.3 CE, que remite potestativamente a una ley orgánica para la regulación de las competencias financieras del apartado 1 del mismo artículo.<sup>8</sup> Por eso, **en el actual marco constitucional, no se podría configurar un sistema de financiación singular —dejando de lado el régimen de concierto y de convenio— que permitiera considerar que la potestad tributaria autonómica tendría un carácter originario.** En este sentido, la propuesta de financiación singular del Acuerdo GOV/242/2023, de 23 de noviembre, en los términos en los que está formulada, no cuestiona la potestad originaria estatal para establecer tributos, con la cual se muestra plenamente respetuosa.

#### **f) El principio de lealtad constitucional**

El Tribunal Constitucional ha sostenido, de forma reiterada, que las actuaciones del Estado y de las comunidades autónomas deben estar presididas por el principio de lealtad constitucional; principio que, aunque no está recogido de forma expresa en el texto constitucional, constituye un apoyo esencial del funcionamiento del Estado autonómico, cuya observancia resulta obligada<sup>9</sup> y que ha de hacerse efectivo, incluso, al margen del sistema de distribución de competencias.<sup>10</sup>

El Tribunal ha considerado que este principio tiene una específica proyección en el ámbito de las relaciones financieras entre Estado y comunidades autónomas, y requiere que el Gobierno del Estado extreme el celo para llegar a acuerdos con las comunidades autónomas, que pueden alcanzarse en el marco de las comisiones mixtas de composición paritaria,<sup>11</sup> si bien estos acuerdos no son vinculantes, pues no pueden menoscabar la potestad legislativa plena de las Cortes Generales.<sup>12</sup> Para el Tribunal, del principio de lealtad deriva un deber de colaboración e información recíprocas entre las administraciones implicadas que debe presidir las relaciones entre el Estado y las comunidades autónomas con la adopción de procedimientos de consulta, negociación o, en su caso, la búsqueda del acuerdo previo.<sup>13</sup>

**De acuerdo con esto, y en los términos expuestos, la aprobación de un sistema de financiación singular para Cataluña no sería susceptible de infringir, por sí mismo, el principio de lealtad constitucional, si bien el procedimiento de aprobación y su implementación deberían ser respetuosos con las exigencias que se derivan del principio mencionado.**

8 STC 100/2012, de 8 de mayo (FJ 7).

9 STC 215/2014, de 18 de diciembre (FJ 4).

10 STC123/2012, de 5 de junio (FJ 8).

11 STC 217/2013, de 19 de diciembre (FJ 6).

12 STC 204/2011, de 15 de diciembre (FJ 9).

13 STC 135/2020, de 23 de septiembre (FJ 4).