AD CONCORDIAM

ACERCAMOS EL CONCIERTO ECONÓMICO

LA FINANCIACIÓN SINGULAR EN ESPAÑA: ESTUDIO COMPARATIVO ENTRE EL CONCIERTO ECONÓMICO Y LA FINANCIACIÓN SINGULAR

Silvia Martín Ruiz

eman ta zabal zazu

Universidad del País Vasco

Euskal Herriko Unibertsitatea

eman ta zabal zazu
Universidad del País Vasco
Euskal Herriko Unibertsitatea
ZUZENBIDE FAKULTATEA
FACULTAD DE DERECHO

Trabajo de Fin de Grado

Grado de Derecho

Curso 2024/ 2025

La Financiación Singular en España:

Estudio comparativo entre el Concierto Económico y la Financiación Singular

En Leioa, a 13 de junio de 2025

Resumen

En este trabajo se hará un estudio comparativo sobre el modelo establecido en la Comunidad Autónoma del País Vasco, Concierto Económico, con el modelo propuesto por parte de la Generalitat de Cataluña, denominado Financiación Singular. Para este fin, se analizarán algunos preceptos como los principios implicados, la sostenibilidad o viabilidad del modelo propuesto; o los riesgos que entraña.

Palabras clave: Financiación Autonómica, Régimen Foral, Financiación Singular, Agencia Tributaria, solidaridad.

Laburpena

Lan honetan, Euskal Autonomia Erkidegoan ezarritako ereduari (Ekonomia Ituna) eta Kataluniako Generalitateak proposatutako ereduari (Finantzaketa Berezia) buruzko azterketa konparatibo bat egingo da. Horretarako, zenbait manu aztertuko dira, hala nola inplikatutako printzipioak, proposatutako ereduaren iraunkortasuna edo bideragarritasuna, edo horrek dakartzan arriskuak.

Gako-hitzak: Finantzaketa Autonomikoa, Foru Erregimena, Finantzaketa Berezia, Zerga Agentzia, elkartasuna.

Abstract

This paper will conduct a comparative study of the model established in the Autonomous Community of the Basque Country, the Economic Agreement, with the model proposed by the Generalitat of Catalonia, known as Singular Financing. To this end, several precepts will be analyzed, such as the principles involved, the sustainability or viability of the proposed model, and the risks it entails.

Keywords: Regional Financing, Foral Regime, Singular Financing, Tax Agency, solidarity.

Abreviaturas

Art	Artículo
CAPV	Comunidad Autónoma del País Vasco
CAT	Comunidad Autónoma de Cataluña
CCAA	Comunidades Autónomas
CE	Constitución Española
ConEc	Concierto Económico vasco
EAC	Estatuto de Autonomía de Cataluña
EAPV	Estatuto de Autonomía del País Vasco
FLA	Fondo de Liquidez Autonómica
IRPF	Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas
IVA	Impuesto sobre el Valor Añadido
LOFCA	Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas
LORAFNA	Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de reintegración y amejoramiento del Régimen Foral de Navarra
STC	Sentencia
TC	Tribunal Constitucional
TTHH	Territorios Históricos

Índice:

Abreviaturas 2
Índice: 4
1. PRÓLOGO 5
2. INTRODUCCIÓN 5
3. METODOLOGÍA 6
4. MARCO JURÍDICO-TEÓRICO 7
4.1. Régimen Común 7
4.2. Régimen Foral Navarro [Convenio Económico] 8
4.3. Régimen Foral País Vasco [Concierto Económico] 10
4.3.1. Concepto 10
4.3.2. Origen 11
4.3.3. Sistema concertado 12
5. FINANCIACIÓN SINGULAR [Propuesta de financiación justa para Cataluña] 16
5.1. Antecedentes 16
5.2. Objetivo 18
5.3. Sistema planteado en la propuesta 18
6. ANÁLISIS COMPARATIVO: Financiación Singular vs. Concierto Económico 20
Análisis comparativo 21
6.1. Doctrina a favor y en contra 22
6.2. Condonación de la deuda 24
7. CONCLUSIONES 25
8. BIBLIOGRAFÍA Y DOCUMENTACIÓN 28
Normativa 28
Referencias bibliográficas 28
Noticias y páginas webs consultadas 30

1. PRÓLOGO

Conviene precisar, a modo de inciso, que los planteamientos recogidos en este Trabajo de Fin de Grado pueden verse modificados a lo largo del tiempo, especialmente porque el objeto de estudio corresponde a una propuesta en desarrollo y sujeta a una negociación. De manera que, a medida que estas negociaciones vayan avanzando, pueden darse cambios normativos o variaciones en los intereses de las partes, y por extensión, una modificación en la propuesta estudiada; lo que obligaría a replantear ciertos aspectos del trabajo. Por ello, es fundamental adoptar un enfoque flexible y crítico que permita ajustar el análisis comparativo realizado a la evolución real de los hechos, sin perder de vista el rigor académico y analítico.

2. INTRODUCCIÓN

En España, el modelo de organización territorial se caracteriza por una descentralización tanto política como administrativa. Se trata de un sistema complejo, en constante evolución, en lo que respecta a las relaciones fiscales entre las Comunidades Autónomas —en adelante, CCAA— y el Estado.

El Concierto Económico del País Vasco representa un modelo de institucionalización de autonomía fiscal plena. En este sistema, las Haciendas Forales de los Territorios Históricos —en adelante, TTHH— recaudan y gestionan la práctica de la totalidad de los tributos territoriales y, en consecuencia, abonan al Estado una cuantía pactada, denominada "cupo". Este modelo ha recibido críticas por presuntos desequilibrios en el cálculo del cupo y por ser considerado un "privilegio" respecto al Régimen Común.

Por su parte, la financiación singular es el modelo de financiación propuesto para Cataluña, actualmente en negociación entre el Gobierno central y la Generalitat. Esta propuesta carece de un marco legal definido o consolidado, dado que se basa en acuerdos *ad hoc* entre ambas partes. La Financiación Singular se planteó tras los acuerdos de investidura del Presidente del Gobierno en 2023[1]. Este sistema catalán, a diferencia del Concierto Económico, no implica una plena autonomía fiscal, sino que plantea reajustes en la distribución de recursos, compensaciones o tratamientos diferenciados, lo cual puede afectar al principio de equidad entre CCAA.

[1] "Acord d'investidura entre el partit dels socialistes de catalunya i esquerra republicana de catalunya" (2024), *Socialistes,* Barcelona. Disponible en: https://www.socialistes.cat/wp-content/uploads/2024/09/Acord-PSC-ERC.pdf

A la habitual controversia (política, no jurídica) en torno al Concierto Económico se ha unido esta nueva sobre la propuesta catalana. Ambos modelos han adquirido relevancia en la actualidad y han generado polémica, desembocando en un debate público y académico sobre sus implicaciones. A ello se suma otro asunto de actualidad: la posible condonación total o parcial de la deuda autonómica.

Este trabajo plantea una comparativa crítica entre el Régimen Foral vigente —en concreto, el Concierto Económico— y la propuesta de financiación singular para Cataluña. Se analizarán los fundamentos, resultados y consecuencias de ambos modelos, prestando especial atención a aspectos como: las bases jurídicas —con una ligera mención a las políticas—; la repercusión sobre la autonomía financiera de las CCAA; los principios de equidad financiera territorial; la sostenibilidad del modelo propuesto; y los riesgos que podría implicar su implantación. El objetivo es ofrecer un enfoque esclarecedor sobre el desafío que supone mantener el equilibrio entre autonomía, equidad y solidaridad en un contexto de negociación política permanente.

3. METODOLOGÍA

El presente trabajo adopta una metodología jurídico-doctrinal, basada en el análisis de fuentes normativas, jurisprudenciales y doctrinales relevantes para el estudio de los modelos de financiación autonómica en España. Se ha llevado a cabo una revisión sistemática de la normativa constitucional, estatutaria y legal aplicable, así como de informes institucionales, estudios académicos y documentos oficiales publicados por los distintos actores implicados.

Asimismo, se ha empleado una metodología comparativa entre el sistema foral del País Vasco —representado por el Concierto Económico— y la propuesta de Financiación Singular para Cataluña, con el fin de identificar similitudes, diferencias, viabilidad jurídica y riesgos asociados. El análisis se ha centrado en aspectos clave como la autonomía fiscal, la solidaridad interterritorial, el principio de responsabilidad financiera y la sostenibilidad del modelo.

Todo ello se ha desarrollado desde una perspectiva crítica y neutral, con el objetivo de contribuir al debate académico sobre la reforma del sistema de financiación autonómica en España.

4. MARCO JURÍDICO-TEÓRICO

En el siguiente apartado, se realizará una breve explicación sobre los aspectos más relevantes de los sistemas financieros que se pueden encontrar en el Estado.

4.1. Régimen Común

Dentro del sistema de Régimen Común se integran todas las Comunidades Autónomas, salvo el País Vasco y Navarra, que disponen de su propio régimen[2]. Tanto el Concierto Económico como el Convenio Económico —sistemas de financiación foral— se diferencian del Régimen Común por su origen, características e incluso contenido.

Parte de la legislación básica está conformada por la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas —en adelante LOFCA—, y por la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, que regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y las Ciudades con Estatuto de Autonomía, y modifica determinadas normas tributarias. Todo ello debe entenderse en relación con la Constitución Española —en adelante, CE— y con los respectivos Estatutos de Autonomía de cada Comunidad Autónoma —de aquí en adelante CA— .

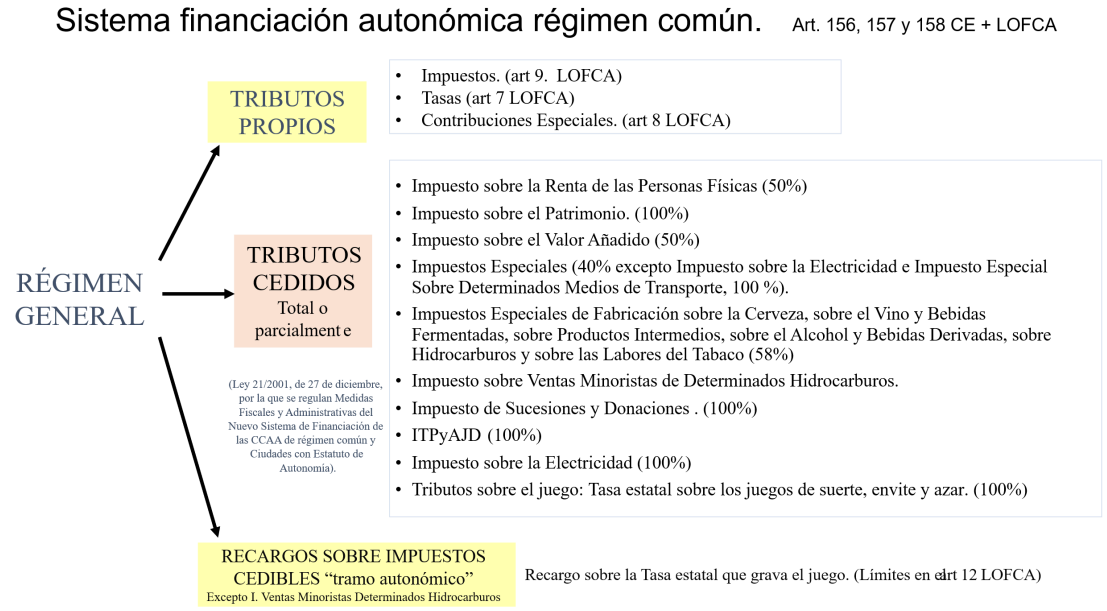
A modo de resumen —sin entrar en profundidad, ya que no constituye el eje central de este trabajo—, el sistema de financiación del Régimen Común puede clasificarse en los siguientes elementos:

- Sistema financiero propio: tasas, impuestos y contribuciones especiales.
- Tributos cedidos total o parcialmente por el Estado a las CCAA:
    - El Estado cede lo recaudado por cada tributo, de manera total o parcial. Son tributos cedidos parcialmente el IRPF, el Impuesto sobre Sociedades y el IVA.
    - El resto de tributos estatales, la recaudación de los mismos, están cedidos a las CCAA: ISyD, I.Patrimonio,
- Recargos sobre tributos estatales (el llamado "tramo autonómico").
- Fondos estatales: Fondo de Suficiencia Global, Fondos de Convergencia Autonómica.
- Ingresos de derecho privado (alquileres, etc.).
- Deuda pública
- Etc.

[2] "*Financiación autonómica*", Ministerio de Hacienda. Disponible en: https://www.hacienda.gob.es/es-ES/Areas%20Tematicas/Financiacion%20Autonomica/Paginas/Financiacion%20Autonomica.aspx

En este sistema, el Estado transfiere determinadas competencias tributarias y financieras a las CCAA. De manera inicial, se produce el traslado de impuestos y tasas asociadas a los servicios transferidos —lo que podría considerarse como capacidad tributaria—. La Agencia Estatal de Administración Tributaria —en adelante, AEAT— es la encargada de gestionar estos tributos por cuenta de las Comunidades Autónomas, transfiriendo mensualmente la recaudación obtenida en cada territorio.

Además, las CCAA de régimen común tienen acceso a fondos estatales[3] como el Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales y los Fondos de Convergencia, destinados a garantizar la equidad entre comunidades. También acceden al Fondo de Suficiencia Global, que asegura la financiación de las competencias asumidas por medio del cumplimiento del principio de suficiencia. Finalmente, el Fondo de Compensación Interterritorial —estrechamente ligado al principio de solidaridad— tiene como objetivo corregir los desequilibrios económicos entre territorios.



Cuadro basado en autora[4]

4.2. Régimen Foral Navarro [Convenio Económico]

Al igual que el País Vasco cuenta con el Concierto Económico[5], la Comunidad Foral de

[3] "Régimen Común", *Ministerio de Hacienda*. Disponible en: https://www.hacienda.gob.es/es-ES/Areas%20Tematicas/Financiacion%20Autonomica/Paginas/Regimen%20comun.aspx

[4] SERRANO-GAZTELUURRUTIA, Susana (2012), "Ekonomia Ituna: ulertzen ez den bereizketa eta sortzen dituen ikusezinak", *Zergak: gaceta tributaria del País Vasco*, Nº 44, 2012, pág. 74.

[5] "Convenio Económico", Gobierno Foral de Navarra. Disponible en: https://www.navarra.es/es/convenio-economico

Navarra dispone del Convenio Económico, siendo ambos sistemas de financiación foral diferentes a los del resto de las CCAA.

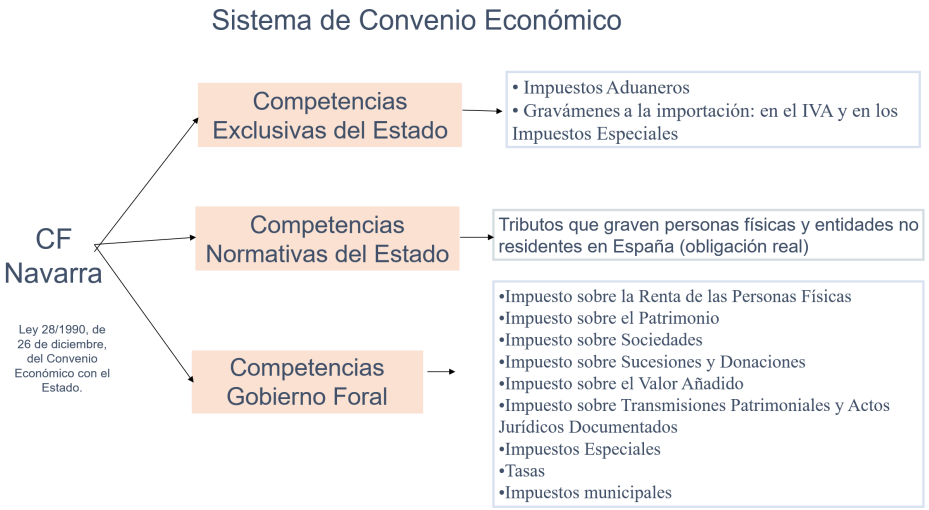
La norma que regula este sistema es la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (LORAFNA). Destaca especialmente el artículo 39, relativo a las competencias de la Comunidad Foral, y el artículo 45[6], en el que se reconocen aspectos fundamentales del sistema financiero, estableciendo el Convenio Económico como forma tradicional de articulación.

Este régimen tiene un fundamento histórico —al igual que el Concierto Económico— y cuenta con respaldo constitucional. La disposición adicional primera de la CE *"ampara y respeta los derechos históricos de los Territorios Forales"*, englobando tanto el sistema foral de Araba, Bizkaia y Gipuzkoa como Navarra. Asimismo, es un régimen de carácter pactado, ya que las condiciones se negocian bilateralmente entre los representantes de Navarra y del Estado. Además, es un sistema dinámico, que se renueva periódicamente y tiene carácter indefinido.

Navarra, como la Comunidad Autónoma del País Vasco —en adelante CAPV—, asume el riesgo unilateral, que no afecta a las comunidades del Régimen Común. Es decir, debe realizar la aportación correspondiente al Estado con independencia de su situación económica. Esta característica está estrechamente vinculada con el principio de responsabilidad financiera, ya que la eficacia del sistema depende de la correcta gestión y recaudación llevadas a cabo por la propia comunidad.

---

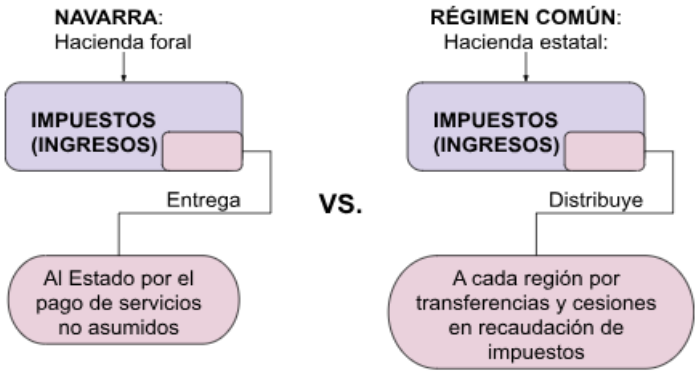
[6] Art. 45, de la LORAFNA "*1. En virtud de su Régimen Foral, la actividad tributaria y financiera de Navarra se regulará por el sistema tradicional del Convenio Económico. 2. En los Convenios Económicos se determinarán las aportaciones de Navarra a las cargas generales del Estado señalando la cuantía de las mismas y el procedimiento para su actualización, así como los criterios de armonización de su régimen tributario con el régimen general del Estado. 3. Navarra tiene potestad para mantener, establecer y regular su propio régimen tributario, sin perjuicio de lo dispuesto en el correspondiente Convenio Económico que deberá respetar los principios contenidos en el Título Preliminar del Convenio Económico de mil novecientos sesenta y nueve, así como el principio de solidaridad a que se refiere el artículo primero de esta Ley Orgánica…5. La Deuda Pública de Navarra y los títulos-valores de carácter equivalente emitidos por la Comunidad Foral tendrán a todos los efectos la consideración de Fondos públicos. El volumen y características de las emisiones se establecerán en coordinación con el Estado, conforme a lo que se determina en el artículo sesenta y siete del presente Amejoramiento. 6. Una ley foral regulará el Patrimonio de Navarra y la administración, defensa y conservación del mismo*."



Cuadro basado en autora[7]

La Hacienda Foral de Navarra es la entidad encargada de recaudar los tributos y efectuar el pago correspondiente al Estado por aquellos servicios no asumidos por la Comunidad Foral —de forma análoga a lo que sucede en la CAPV—.

Los procedimientos en los distintos regímenes aplicables se desarrollan así:



Esquema: elaboración propia

4.3. Régimen Foral País Vasco [Concierto Económico]

Para realizar la comparativa, objeto de este estudio, resulta esencial comprender el Concierto Económico, a fin de diferenciarlo adecuadamente de la propuesta catalana.

4.3.1. Concepto

Según J. ALONSO OLEA, el Concierto Económico es un concepto dinámico. En sus orígenes, se concebía como una *disposición gubernamental que fijaba una cantidad alzada*

[7] SERRANO-GAZTELUURRUTIA, Susana (2012), "Ekonomia Ituna: ulertzen ez den bereizketa eta sortzen dituen ikusezinak", *Zergak: gaceta tributaria del País Vasco*, Nº 44, 2012, pág. 77.

anual (cupo constante) que cada Diputación vascongada (Araba, Bizkaia y Gipuzkoa) habría de abonar al Ministerio de Hacienda[8]. En la actualidad, ha evolucionado hacia un instrumento que regula las relaciones tributarias y financieras entre el Estado y la CAPV, mediante un acuerdo bilateral.

Inicialmente, se trataba de una cuantía abonada anualmente por las Haciendas Forales al Ministerio de Hacienda por los impuestos concertados cuya gestión asumían. Hoy se configura como un acuerdo entre el Estado y las Diputaciones Forales para fijar el pago correspondiente por las competencias de la Administración central no transferidas. Aunque en un principio se establecía por periodos de ocho años, ahora cuenta con una duración indefinida, sujeta a renovaciones pactadas.

En definitiva, el Concierto Económico se configuró como una "solución política" a un problema tributario concreto, cuestión que se desarrollará en el apartado siguiente.

4.3.2. Origen

El origen inmediato del Concierto Económico se remonta a la ley de 21 de julio de 1876. Un año después, se fijó el primer cupo mediante el Real Decreto de 13 de noviembre de 1877, y en 1878 se aprobó el primer Concierto Económico mediante el Real Decreto de 28 de febrero.

Posteriormente, se produjeron las siguientes renovaciones:

- Artículo 14 de la Ley de Presupuestos de 29 de junio de 1887.
- Real Decreto de 1 de febrero de 1894.
- Real Decreto de 13 de diciembre de 1906.
- Real Decreto de 9 de junio de 1925/1926.

Durante la Guerra Civil (1936–1939), los diferentes TTHH se alinearon con distintos bandos. Bizkaia y Gipuzkoa apoyaron al bando republicano, mientras que Araba y Navarra respaldaron al franquista. Tras la victoria de este último, Bizkaia y Gipuzkoa perdieron sus derechos forales, que Araba, en cambio, conservó; de modo que el Concierto Económico fue abolido para Bizkaia y Gipuzkoa en 1937, pero se renovó en 1952 y 1976.

Con la transición democrática, la aprobación de la CE en 1978 y el Estatuto de Autonomía del País Vasco en 1979 (EAPV), se abrió la vía para aprobar nuevamente el Concierto Económico mediante la Ley 12/1981, de 13 de mayo. Esta norma fue sustituida por la Ley

[8] J. ALONSO OLEA, Eduardo (2014), "El Concierto Económico: Ayer, hoy y mañana", *Eusko Legebiltzarra/Parlamento Vasco,* Colección informes y documentos, Serie Maior, pág. 25, Vitoria-Gasteiz.

12/2002, de 23 de mayo, que establece el Concierto Económico con carácter indefinido. Desde entonces, se han producido diversas modificaciones:

- Ley 28/2007, de 25 de octubre.
- Ley 7/2014, de 21 de abril.
- Ley 10/2017, de 28 de diciembre.
- Acuerdo de la Comisión Mixta de 29 de julio de 2021.

Entre 2024 y 2025 se han anunciado nuevas modificaciones aún no publicadas oficialmente, orientadas a ampliar el autogobierno económico de la CAPV y su participación en foros fiscales internacionales[9].

4.3.3. Sistema concertado

Sin entrar en detalle, a efectos de la comparación con el modelo catalán propuesto, conviene esbozar algunos elementos clave del Concierto Económico.

A) Aspectos a reseñar

El Concierto Económico está reconocido en la disposición adicional primera de la CE de 1978, que ampara los derechos históricos de los Territorios Forales[10]. Se trata, por tanto, de un régimen histórico —el primero data de 1878— que, si bien comenzó como un "castigo" a las provincias vascongadas, no tardó en pasar a concebirse por otros como un "privilegio", evolucionando, hasta consolidarse como un instrumento de autogobierno fiscal.

Es un sistema pactado y bilateral, donde las decisiones fundamentales se adoptan en una comisión integrada por representantes del Estado, los TTHH y el Gobierno vasco (Comisión Mixta del Concierto Económico). Este modelo reconoce a las instituciones forales la potestad normativa tributaria y la autonomía de gestión tributaria, lo que determina su contribución al Estado (mediante el Cupo, como veremos más adelante).

La CAPV dispone así, de un alto grado de autonomía financiera y presupuestaria: puede

---

[9] "LA CMCE acuerda la modificación del Concierto Económico aumentando el autogobierno económico y la participación de las instituciones vascas en foros institucionales vascas en foros fiscales intervencionales" (2024), *Irekia*. Disponible en: https://www.irekia.euskadi.eus/es/news/97126-cmce-acuerda-modificacion-del-concierto-economico-aumentando-autogobierno-economico-participacion-las-instituciones-vascas-foros-fiscales-internacionales.

En la misma línea, el propio Gobierno Vasco oferta para este mismo 24 de junio de 2025, dentro de los Cursos de Verano UIK (EHU) un foro abierto, bajo el título ¿Hay espacio para un autogobierno mejor en Euskadi? Se debatirá, como elemento central, sobre la financiación autonómica en general y la del País Vasco en particular.

[10] La disposición adicional primera de la CE concretamente expone que: "*La Constitución ampara y respeta los derechos históricos de los Territorios Forales. La actualización general de dicho Régimen Foral se llevará a cabo, en su caso, en el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía*."

determinar su gasto y tiene competencias para fijar y recaudar tributos. Las recientes reformas han incrementado aún más esta autonomía, con el consiguiente aumento de la responsabilidad política, económica y fiscal.

La recaudación de impuestos corre a cargo de las Haciendas Forales de cada TH. Éstas hacen su respectiva aportación para cubrir el total de la financiación de las competencias vascas y la parte que corresponda a la CAPV de las competencias estatales. A través del cupo, se contribuye proporcionalmente a los gastos comunes del Estado, cumpliendo con el principio constitucional de solidaridad. Además, se financia el Fondo de Compensación Interterritorial previsto en la CE para corregir desequilibrios[11].

Hay unos principios generales establecidos por la normativa que rige las relaciones tributarias del Concierto Económico. Son principios que sustentan la estabilidad del sistema autonómico (art. 2 del Concierto Económico)[12]. Los principios desarrollados en el mismo suponen una limitación a la potestad foral de la que goza la CAPV.

A continuación, se explican los principales principios sobre los que se asienta el sistema:

a) Principio de solidaridad

Este principio, de aplicación obligatoria para todas las CCAA con independencia del sistema financiero que las rija, está recogido en diversos artículos de la CE (2, 40, 131, 149.1.1, 156 y 158) y en el artículo 16 de la LOFCA.

Concretamente, el art. 158.2 CE prevé la creación de un Fondo de Compensación[13] destinado a gastos de inversión para subsanar desequilibrios económicos entre territorios. Este principio busca asegurar la equidad entre las distintas CCAA, haciendo que las más prósperas contribuyan a mejorar las condiciones de las menos favorecidas.

---

[11]Desde el Gobierno se establece el Fondo de Compensación: "*para tratar de corregir los desequilibrios económicos interterritoriales y hacer efectivo el principio de solidaridad*." "Fondos Compensación Interterritorial (FCI)", *Ministerio de Hacienda*, Gobierno de España. Disponible en: https://www.fondoseuropeos.hacienda.gob.es/sitios/dgfc/es-ES/ipr/oipr/fci/paginas/inicio.aspx

[12] Art.2.2, 2.3, 2.4, Ley 12/2002, de 23 de mayo, por la que se aprueba el Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco: "*Segundo. Atención a la estructura general impositiva del Estado. Tercero. Coordinación, armonización fiscal y colaboración con el Estado, de acuerdo con las normas del presente Concierto Económico. Cuarto. Coordinación, armonización fiscal y colaboración mutua entre las instituciones de los Territorios Históricos según las normas que, a tal efecto, dicte el Parlamento Vasco…*"

[13] Se trata de un fondo que: "*Se destinará a financiar gastos de inversión en los territorios comparativamente menos desarrollados, que promuevan directa o indirectamente la creación de renta y riqueza en el territorio beneficiario*.". así viene referenciado por el Ministerio de Hacienda en: "Fondo de Compensación", *Ministerio de Hacienda*, Gobierno de España. Disponible en: https://www.fondoseuropeos.hacienda.gob.es/sitios/dgfc/es-ES/ipr/oipr/fci/Paginas/FCompensacion.aspx

b) Principio de responsabilidad fiscal

La CAPV se encarga de coordinar sus propios presupuestos y de gestionar su recaudación, sin recibir ayudas del Estado para mantener su economía. Por ello, los servicios públicos dependen en gran medida de los recursos obtenidos por la propia Comunidad.

Este sistema genera un mayor sentido de responsabilidad y motivación en la gestión, ya que las decisiones presupuestarias son asumidas directamente por las instituciones vascas, que deben garantizar el equilibrio económico.

c) Principio de riesgo unilateral

Este principio, esencial del sistema foral, implica que la CAPV debe pagar al Estado el cupo pactado con independencia de su capacidad recaudatoria. Es decir, debe cumplir con su obligación financiera incluso si la recaudación resulta insuficiente. Este riesgo está estrechamente vinculado al principio de responsabilidad fiscal y al concepto mismo de cupo.

Es una de las claves del sistema, ya que el Estado queda a salvo de tener que cubrir las necesidades del País Vasco, como sí hace con el resto de CCAA (salvo Navarra). Y es que puede que ninguna otra estuviera dispuesta a asumir este riesgo, derivado de una autogestión responsable y consecuente.

d) Principio de colaboración y coordinación

Recogido en los artículos 2 y 4 de la Ley del Concierto Económico de 2002, este principio está respaldado por jurisprudencia del Tribunal Constitucional —en adelante TC—, como la STC 181/1988, de 13 de octubre, que subraya la importancia de la lealtad institucional y la necesidad de procedimientos de consulta, negociación o acuerdo para el desarrollo normativo de las relaciones Estado–Comunidades[14].

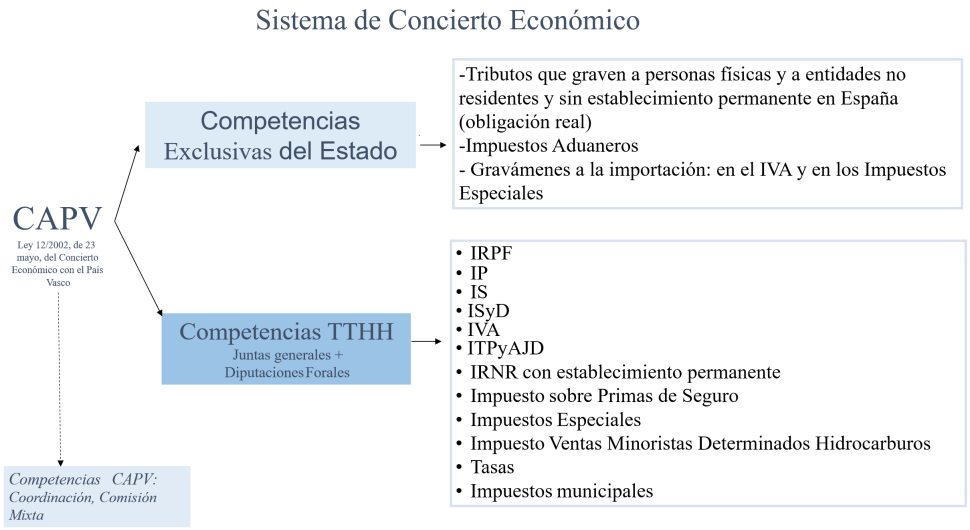
Se trata, por tanto, de un trabajo conjunto entre las diferentes entidades tanto estatales como autonómicas para un funcionamiento adecuado y mancomunado del sistema particular descrito.

e) Principio de armonización fiscal

Previsto en el artículo 3 de la Ley del Concierto Económico de 2002, este principio busca

[14] STC 181/1988 de 13 de octubre, fj. 3: *"principio inherente de colaboración y lealtad institucional, que postula la adopción de procedimientos de consulta, negociación o, en su caso, la búsqueda del acuerdo previo, para la concreción normativa de temas de tanto relieve respecto a la puesta en marcha del Estado de las Autonomías"*.

garantizar que el ejercicio de la potestad normativa foral no genere distorsiones significativas en el mercado único ni en el sistema tributario general del Estado[15].



Cuadro basado en autora[16]

B) El Cupo

El cupo es la cantidad que la CAPV debe abonar al Estado por las competencias que este no ha transferido[17]. Este concepto está relacionado con los principios de riesgo unilateral y de capacidad económica (art. 31.1 CE), la cual destaca la carga fiscal que debe distribuirse en función de la capacidad de cada contribuyente[18].

El artículo 41.2 d) del EAPV lo califica como "cupo global". Su regulación específica se

---

[15] Art. 3. Ley 12/2002, de 23 de mayo, por la que se aprueba el Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco: **"***Los Territorios Históricos en la elaboración de la normativa tributaria: "a) Se adecuarán a la Ley General Tributaria en cuanto a terminología y conceptos, sin perjuicio de las peculiaridades establecidas en el presente Concierto Económico., b) Mantendrán una presión fiscal efectiva global equivalente a la existente en el resto del Estado., c) Respetarán y garantizarán la libertad de circulación y establecimiento de las personas y la libre circulación de bienes, capitales y servicios en todo el territorio español, sin que se produzcan efectos discriminatorios, ni menoscabo de las posibilidades de competencia empresarial ni distorsión en la asignación de recursos., d) Utilizarán la misma clasificación de actividades ganaderas, mineras, industriales, comerciales, de servicios, profesionales y artísticas que en territorio común, sin perjuicio del mayor desglose que de las mismas pueda llevarse a cabo***."**

[16] SERRANO-GAZTELUURRUTIA, Susana (2012), "Ekonomia Ituna: ulertzen ez den bereizketa eta sortzen dituen ikusezinak", *Zergak: gaceta tributaria del País Vasco*, Nº 44, 2012, pág. 77.

[17] O la "*Cantidad que corresponde a cargas o gastos que soporta el Estado por competencias no asumidas o ejercidas por Instituciones del País Vasco, según* ARMENTIA BASTERRA, JAVIER (2019), "Evolución del Concierto Económico a través de sus textos legales", Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco, Vitoria Gasteiz.

[18]VICENTE DE LA CASA, FERNANDO (2012), "Los principios de capacidad económica y no confiscatoriedad como límite a la concurrencia de tributos", Cronica Tributaria, Nº 144, 2012, págs. 149-178 *Universidad de Nebrija.* Disponible en: https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4019672&orden=0&info=link

recoge en los artículos 48.4[19] y 49 de la Ley 12/2002, que este último define el cupo como "*la aportación del País Vasco al Estado [...] como contribución a todas las cargas del Estado que no asuma la Comunidad Autónoma del País Vasco*" [20].

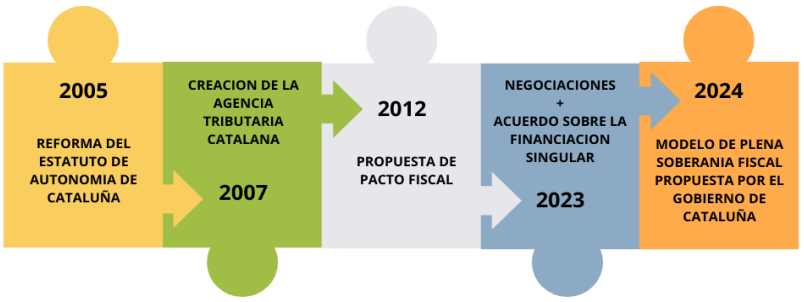
El cupo se establece por quinquenios mediante acuerdo de la Comisión Mixta del Concierto Económico, y posteriormente se aprueba en las Cortes Generales. Este acuerdo fija el cupo del primer año y la metodología para actualizarlo durante el resto del quinquenio. El índice de imputación actual (6,24 %) permanece invariable desde 1981. El importe se abona a la Hacienda estatal en tres plazos anuales: mayo, septiembre y diciembre.

5. FINANCIACIÓN SINGULAR [Propuesta de financiación justa para Cataluña]

Para este apartado nos basaremos en la propuesta formulada por la Generalitat de Cataluña al Gobierno Central. La propuesta se plantea en torno a tres ejes: los principios de autonomía tributaria, suficiencia financiera y responsabilidad fiscal[21].

5.1. Antecedentes

No se desarrollará este apartado, se incluye de manera esquemática para contextualizar la cuestión.



Esquema: elaboración propia

Los hitos más relevantes han sido:

- **2005**: Reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña.

[19] "*Contribución del País Vasco a las cargas del Estado que no asuma la Comunidad Autónoma, en la forma que se determina en el presente Concierto Económico*". Art. 48. 4º ConEc.

[20] Art. 49, Ley 12/2002 de 23 de mayo, por la que se aprueba el Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco

[21]Generalitat de Catalunya (2024), Financiación singular: Propuesta de financiación justa para Cataluña, Cataluña.

- **2007**: Creación de la Agencia Tributaria de Cataluña.
- **2012**: Propuesta del pacto fiscal.
- **2023**: Negociaciones y acuerdo sobre la financiación singular.
- **2024**: Modelo de plena soberanía fiscal propuesto por el Gobierno de Cataluña[22].

Durante el periodo de la Transición (1978–1979), se comenzó a instaurar la democracia que en 1979, mediante el Estatuto de Autonomía de Cataluña (en adelante, EAC), se reconocieron competencias en materia financiera a dicha comunidad. No obstante, la gestión de ciertos impuestos relevantes permaneció en manos del Estado, lo que generó tensiones y demandas de mayor autonomía fiscal.

Entre 2005 y 2006, se aprobó el nuevo EAC[23]. En su artículo 201 se regulan los principios que rigen la financiación de la Generalitat de Cataluña, estableciendo que las relaciones de orden tributario y financiero entre el Estado y la Generalitat se regirán por la CE, el EAC y la LOFCA. En 2007, se creó la Agencia Tributaria de Cataluña mediante la Ley 7/2007, de 17 de julio. El artículo 204 del EAC establece que dicha agencia será responsable de la gestión, recaudación, liquidación e inspección de los tributos propios y cedidos[24].

En 2012, el entonces presidente de la Generalitat propuso un "pacto fiscal" basado en el modelo del Concierto Económico del País Vasco. Sin embargo, al carecer de amparo constitucional, la propuesta fue rechazada por el presidente del Gobierno, Mariano Rajoy, lo que desencadenó elecciones anticipadas en Cataluña.

En 2023, se firmó un acuerdo entre el PSOE y Junts per Catalunya en el marco de las negociaciones para la investidura del presidente del Gobierno. Posteriormente, en 2024, el PSC y ERC alcanzaron un acuerdo para establecer un modelo de financiación singular para Cataluña[25]. Este modelo busca dotar a la comunidad de mayor autonomía financiera, proponiendo que la Agencia Tributaria de Cataluña asuma la recaudación de todos los

---

[22] Asociación de inspectores de Hacienda del Estado (IHE) (2024), "Las consecuencias de la independencia fiscal de Cataluña".

[23] Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña.

[24] Art. 204 EAC, ob. cit..: "1. *La gestión, recaudación, liquidación e inspección de todos los tributos propios de la Generalitat de Cataluña, así como, por delegación del Estado, de los tributos estatales cedidos totalmente a la Generalitat, corresponde a la Agencia Tributaria de Cataluña. 2. La gestión, recaudación, liquidación e inspección de los demás impuestos del Estado recaudados en Cataluña corresponderá a la Administración Tributaria del Estado, sin perjuicio de la delegación que la Generalitat pueda recibir de éste, y de la colaboración que pueda establecerse especialmente cuando así lo exija la naturaleza del tributo."*

[25] "Acord d'investidura entre el partit dels socialistes de catalunya i esquerra republicana de catalunya" (2024), *ob. cit.*.

tributos. Asimismo, se contempla la aplicación del principio de ordinalidad, con el fin de evitar que Cataluña pierda posiciones relativas en la redistribución de recursos.

5.2. Objetivo

El objetivo de la propuesta es instaurar un nuevo sistema de financiación —denominado *Financiación Singular*— que permita solventar la insuficiencia financiera que, según la Generalitat, padece Cataluña. Esta insiste en que el déficit fiscal es excesivo y persistente, y que el nuevo modelo permitiría desarrollar políticas públicas proporcionales al esfuerzo fiscal realizado por sus ciudadanos[26].

Además de una mayor capacidad recaudatoria, el modelo busca incrementar el grado de autogobierno mediante la atribución de competencias sobre los recursos financieros. Estas competencias serían:

- Traspaso de la gestión, recaudación, liquidación e inspección de los impuestos recaudados en Cataluña.
- Ampliación de la capacidad normativa en materia tributaria.
- Cesión del rendimiento de todos los tributos recaudados en Cataluña.
- Evaluación y propuesta de mecanismos de solidaridad[27].

En resumen, la propuesta pretende avanzar hacia un mayor control sobre los ingresos generados en el territorio, reforzando así la autonomía y la responsabilidad fiscal de la Generalitat.

5.3. Sistema planteado en la propuesta

La propuesta busca establecer un sistema de financiación autonómica que otorgue a Cataluña plena soberanía fiscal, mediante una relación bilateral con el Estado, similar a la que existe con la CAPV.

En primer lugar, se plantea una transición progresiva desde el sistema actual, en el que la Hacienda estatal gestiona los tributos, hacia un modelo en el que la Agencia Tributaria de Cataluña asuma de forma paulatina las funciones de gestión, recaudación, liquidación, inspección y disposición de los tributos. Actualmente, esta agencia carece de plena capacidad para realizar esas tareas.

---

[26] Financiación singular. Propuesta de financiación justa para Cataluña, ob. cit., pág. 32.

[27] Ob. ult. cit., pág. 11.

No obstante, la propuesta introduce una limitación al principio de solidaridad mediante el principio de ordinalidad**,** recogido en el artículo 206.5 del EAC[28]. Este principio, que generó polémica, fue avalado por el Tribunal Constitucional en su STC 31/2010, de 28 de junio, aunque bajo una interpretación restrictiva[29].

La cesión de competencias tributarias implicaría también una aportación de Cataluña al Estado. Para ello proponen una aportación por parte de la Generalitat de Cataluña al Estado —similar a la figura del cupo vasco o aportación navarra— con el fin de sufragar aquellos servicios que no se encuentren transferidos al gobierno catalán. De la misma manera, hacer un aporte al fondo de reequilibrio territorial[30] para ayudar a las CCAA con menor capacidad fiscal. La aportación se fraccionaría en dos partes: la primera, para sufragar los servicios estatales (como defensa o justicia); y la segunda, para atender al principio de solidaridad interterritorial.

Además, se menciona que el nuevo sistema implicaría que la Generalitat asuma "totalmente la responsabilidad y el riesgo de cubrir el coste que suponen las competencias asumidas" [31], lo que refuerza el componente de responsabilidad fiscal.

Uno de los objetivos declarados es reducir el déficit fiscal, entendido como la diferencia entre lo que Cataluña aporta al Estado y lo que recibe en forma de inversiones, transferencias o servicios. Según este planteamiento, la comunidad estaría aportando más de lo que recibe, lo que justificaría un cambio de modelo.

En definitiva, aunque el modelo no implicaría una independencia fiscal total, sí supondría una mayor descentralización y un control más directo de los recursos. Cataluña gestionaría y recaudaría todos los tributos, estableciendo mediante pacto su contribución a los gastos comunes del Estado. Este esquema busca aumentar la autonomía financiera y fomentar una mayor responsabilidad fiscal, con el objetivo de corregir los desequilibrios que, según la Generalitat, presenta el modelo actual[32].

---

[28] Explicación del principio de ordinalidad en el art. 206.5 de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña.: "*5. El Estado garantizará que la aplicación de los mecanismos de nivelación no altere en ningún caso la posición de Cataluña en la ordenación de rentas per cápita entre las Comunidades Autónomas antes de la nivelación.*"

[29] Financiación singular. Propuesta de financiación justa para Cataluña, ob. cit., pág. 62.

[30] Financiación singular. Propuesta de financiación justa para Cataluña, ob. cit., pág. 41.

[31] *Íbidem*., pág. 44.

[32] *Íbidem*., pág 23.

6. ANÁLISIS COMPARATIVO: Financiación Singular vs. Concierto Económico

De manera esquemática, del análisis de ambos sistemas (foral y singular) se extraen estas características que los distinguen, a pesar de pretender que sean respuesta a necesidades parecidas.

Tabla comparativa

	Concierto Económico	**Financiación Singular**
Comunidad Autonómica	País Vasco	Cataluña
Marco legal	Reconocido en la Constitución y pactado en la Ley del Concierto Económico.	A día de hoy, no existe; pero requeriría de un acuerdo a nivel político y legislativo con el Gobierno.
Sistema	Régimen Foral, reconocido constitucionalmente.	Propuesta dentro del Régimen Común.
Gestión Tributaria	Dispone de su propia Hacienda Foral, encargada de gestionar la totalidad del sistema.	Plantean una reforma de la Agencia Tributaria de Cataluña para que pueda realizar tanto la gestión tributaria como recaudación.
Recaudación de impuestos	Se recaudan todos los impuestos.	Se propone que Cataluña recaude todos los impuestos, en dependencia del sistema estatal.
Principio de Solidaridad	Cumple con el principio de solidaridad.	Se propone mantener un grado de solidaridad, siempre que se encuentre dentro de los límites del principio de ordinalidad.
Principio de responsabilidad fiscal	Asume completamente las consecuencias de la gestión fiscal.	Depende de la configuración estatal.
Principio de riesgo unilateral	Hace frente al pago del cupo, con indiferencia de su situación económica.	No se hace referencia específica a si se va a establecer dicho principio.
Autonomía financiera	Pleno control de ingresos y gastos.	Alta (si se aprobase la financiación singular). Actualmente, limitada ya que solo puede modificar tributos que están cedidos o propios.
Pago	Paga un "cupo" anual al Estado por competencias no transferidas	Cataluña propone una contribución pactada, aún falta su precisión, para servicios centrales (defensa, justicia, etc.)

	Cálculo→ Se calcula por quinquenios.	Cálculo→ No especifica.

Cuadro: elaboración propia

Análisis comparativo

- En cuanto a su fundamento jurídico, el Concierto Económico del País Vasco está amparado por la disposición adicional primera de la CE de 1978, lo que le otorga carácter de derecho histórico foral. En cambio, la Financiación Singular propuesta para Cataluña no tiene esa base constitucional ni estatutaria consolidada; es una iniciativa que se enmarca dentro del Régimen Común, aunque con matices próximos al Régimen Foral. No obstante, ambos modelos plantean una relación bilateral entre el Estado y la Comunidad Autónoma.
- Mientras que el Concierto Económico cuenta con una aceptación institucional consolidada, la Financiación Singular genera controversia, ya que muchos consideran inviable su implantación o dudan de su encaje legal.
- En cuanto a la bilateralidad, en el caso vasco esta se articula de forma clara mediante la Comisión Mixta del Concierto Económico. En cambio, la propuesta catalana alude a una relación similar, pero sin desarrollar una estructura bilateral propiamente dicha, salvo que se rediseñe legalmente el modelo.
- El Concierto Económico queda fuera del Régimen Común: no tiene acceso a los fondos de compensación del Estado ni está sujeto a las reglas financieras aplicables al resto de CCAA. La Financiación Singular, por el contrario, podría mantener una participación parcial en órganos estatales de coordinación, aunque no está claro si conservaría el acceso a dichos fondos.
- En cuanto a la gestión y recaudación tributaria, el País Vasco y Navarra gestionan el 100 % de los impuestos estatales recaudados en su territorio. Cataluña, en cambio, aún no tiene desarrollada la infraestructura legal ni operativa para ello, aunque su Agencia Tributaria aspira a asumir esa función progresivamente.
- Respecto al principio de solidaridad, el País Vasco contribuye mediante el cupo a los gastos del Estado, lo que implica una forma indirecta de solidaridad. En la propuesta catalana, se prevé una aportación específica a los mecanismos solidarios, aunque limitada por el principio de ordinalidad, lo cual introduce una diferencia sustancial respecto al modelo vasco.
- En cuanto al riesgo unilateral y la responsabilidad fiscal, el Concierto Económico contempla expresamente la asunción de riesgos por parte de la CAPV, independientemente de

su recaudación. En la propuesta catalana no se especifica si se aplicaría un mecanismo similar, lo que deja en el aire el alcance de su compromiso financiero.

- El País Vasco realiza el pago en relación a las cargas del Estado no asumidas por la CAPV a través del cupo. En Cataluña proponen realizar una aportación al Estado que constaría de dos partes: una con la finalidad de cubrir servicios estatales, y la otra, para cumplir con el principio de solidaridad. Resaltamos nuevamente la limitación de la cuota de solidaridad por el principio de ordinalidad —nota diferenciadora respecto al Concierto Económico—.
- Por último, el cálculo de la aportación está perfectamente definido en el caso del cupo (cada quinquenio), mientras que la Financiación Singular carece, por ahora, de una metodología concreta.

6.1. Doctrina a favor y en contra

Parte de la doctrina considera que el sistema foral constituye un "privilegio histórico", mientras que la Financiación Singular —al no estar consolidada— suscita aún más críticas por su indefinición legal y operativa.

La Ministra de Hacienda, María Jesús Montero, compareció en sede parlamentaria para explicar el modelo[33], señalando que:

- Defiende que se respetará el principio de solidaridad entre territorios por parte del modelo de financiación singular de Cataluña; sin embargo, no concretó si Cataluña gestionará el 100% de los impuestos. Recalcando, por tanto, que con la implantación de este sistema no se pretende fracturar el sistema actual, sino que, solo tratan de "ajustar" el marco vigente.
- Alegan que este sistema no se trata de una réplica del modelo foral vigente en Navarra y el País Vasco. Defiende que se trata de una solución para mejorar el autogobierno fiscal de Cataluña en alternancia al sistema de Régimen Común — que actualmente sigue vigente en Cataluña—.
- Según lo planteado para la fragmentación de la administración tributaria, explica que el peso de la gestión en mayor medida lo tendría la Agencia Tributaria Catalana, pero sin dejar al margen la Agencia Tributaria Estatal. Alega que se buscan medios para que la recaudación de los tributos de dicha comunidad autónoma se haga de manera conjunta o

[33] Diario de sesiones del congreso de los diputados sesión plenaria núm. 63 celebrada el jueves 26 de septiembre de 2024, XV legislatura núm. 66, 2024.

compartida.

- De igual forma, explica que el sistema se plantea en base a una bilateralidad —mismo planteamiento que se lleva a cabo con el Concierto Económico del País Vasco y Convenio Económico de Navarra—, y puntualiza que cualquier variación sustancial que se lleve a cabo necesitará de una modificación legal de carácter estatal, que deberá ser aprobada por las Cortes Generales[34]. Añadiendo que, no se concederán privilegios económicos y Cataluña deberá contribuir a los mecanismos de solidaridad interterritorial.

Por su parte, los grupos parlamentarios contrarios a la propuesta esgrimieron diversos argumentos:

- Ruptura del principio de igualdad: dar un trato privilegiado y una "*traición a los principios de la convivencia*" de las diferentes regiones. También plantean que esto podría conllevar a que unos reciban menos o que se pague más.[35]
- Falta de transparencia y concreción: se cuestiona la viabilidad y fiabilidad del acuerdo, advirtiendo que no basta con palabras, sino que se necesitan actos concretos.
- Formulan una comparativa con el Concierto Económico —englobando sistemas forales— señalando que este sí tiene una cabida en el marco constitucional, mientras que para la propuesta no se indica.
- Se apunta que otorgar un trato singular a Cataluña podría desencadenar demandas similares de otras comunidades autónomas.
- Manifiestan que esto supone perpetrar un cambio de modelo de Estado.

Más aún, desde la asociación de inspectores de Hacienda del Estado, en 2025, a través de un informe, han planteado que los pasos que se quieren seguir para la implantación de este sistema podrían no gozar de una cobertura legal adecuada[36]. Asimismo, desde este eje constitucional, se puede hacer alusión a la fragmentación que plantea el sistema de la Agencia Tributaria, esto a su vez, pudiendo llegar a tener repercusiones en la labor recaudatoria y el control del fraude.

---

[34] Órgano legislativo de España que está compuesto por dos cámaras: Congreso de los Diputados y Senado, su labor es representar al pueblo [Art. 66. 1 CE]

[35] Diario de sesiones del congreso de los diputados sesión plenaria núm. 63, pág. 13, ob. cit..

[36] DE LA HERRÁN, A. (2025), "La singularidad fiscal de Cataluña: un concierto encubierto", *Inspectores de Hacienda del Estado.*

Por ende, la viabilidad tanto política como jurídica de la financiación singular está en entredicho, dado que para la implantación plantearía la necesidad de una reforma del sistema de financiación autonómica —probablemente con una mayoría parlamentaria junto a un consenso autonómico—. Esta circunstancia, genera rechazo en otras CCAA ante las consecuencias que pueda plantear para las mismas, ya que supondría una pérdida de ingresos.

6.2. Condonación de la deuda

Sin ser directamente el foco de este trabajo, es necesario hacer referencia a esta cuestión, porque la figura de la condonación de la deuda autonómica se ha vinculado estrechamente con el debate sobre la Financiación Singular. En su comparecencia parlamentaria, la ministra de Hacienda se refirió a esta medida como *una forma de aliviar la carga financiera de las CCAA*[37], especialmente aquellas adheridas al Fondo de Liquidez Autonómica —en adelante FLA—[38].

Esta condonación implicaría que el Estado asumiría una parte significativa de la deuda —aproximadamente 83.252 millones de euros— acumulada por las CCAA de régimen común. Las comunidades forales quedarían excluidas de este beneficio, por no participar en dicho sistema. Por ello, se plantea la necesidad de ofrecer algún tipo de compensación a estas últimas, en aras de mantener un trato igualitario.

El procedimiento se articularía en tres fases, incluyendo una compensación por las subidas normativas en el IRPF asumidas por algunas comunidades. Se trata, según el Gobierno, de corregir el sobreendeudamiento heredado de la crisis**,** y restablecer el equilibrio financiero entre territorios[39]**.**

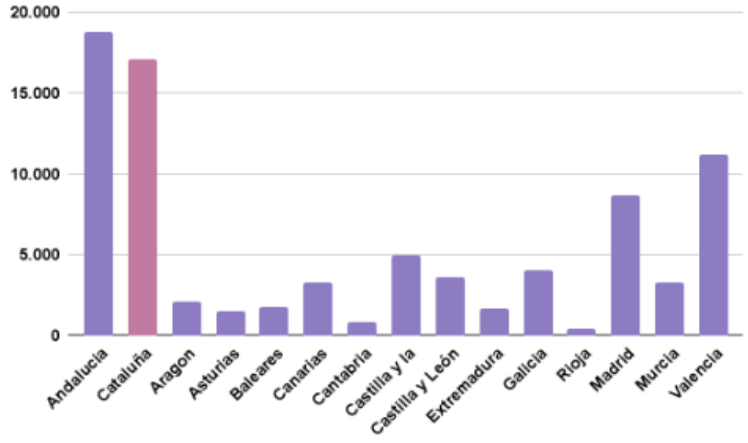
Como se observa en el gráfico, las Comunidades Autónomas más beneficiadas serían Cataluña y Andalucía, al ser las más endeudadas.

---

[37] Diario de sesiones del congreso de los diputados sesión plenaria núm. 63, pág. 42, ob. cit.

[38] "Mecanismos de financiación de las administraciones territoriales", *Ministerio de Hacienda, Gobierno de España.* Disponible en: https://www.hacienda.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/EstabilidadPresupuestaria/Fondos-Financiacion.aspx

[39] "La ministra de Hacienda anuncia que el Estado condonará 83.252 millones de euros de deuda a las comunidades autónomas" (2024), *La Moncloa*. Disponible en: https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/hacienda/paginas/2025/240225-montero-condonacion-deuda-ccaa.aspx



Fuente: elaboración propia[40]

En este sentido, la condonación podría facilitar la implantación de un nuevo modelo de financiación en Cataluña, al reducir su carga financiera y reforzar su estabilidad fiscal.

En definitiva, aunque la condonación y la financiación singular son figuras distintas, ambas están interrelacionadas, ya que la condonación puede facilitar el terreno político y financiero para una mayor autonomía fiscal en Cataluña. No obstante, también plantea un reto de equidad y coherencia sistémica si no se articula de forma proporcional y consensuada con el resto de comunidades.

7. CONCLUSIONES

1. Conviene comenzar recordando que el modelo aquí analizado no está aprobado en la actualidad; se trata de una propuesta que pretende ponerse en marcha.

Como se ha expuesto, la implantación de este sistema podría tener consecuencias fiscales beneficiosas para algunas CCAA y perjudiciales para otras. En el caso de Cataluña, se incrementaría su capacidad de recaudación —al asumir la gestión de los tributos generados en su territorio—, lo que ampliaría su margen de actuación fiscal. Asimismo, podría mejorar la eficiencia tributaria, al aumentar la recaudación efectiva.

2. En la propuesta se afirma que:

> "*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*

[40] Ob. ult. cit.

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."[41]

Bajo este argumento, se sugiere que no sería necesaria una reforma constitucional para implementar el nuevo sistema. Sin embargo, cabe plantearse si un modelo de estas características no debería contar con un encaje constitucional claro y explícito, al igual que el Concierto y el Convenio Económico, dada la supremacía de la norma fundamental.

En este sentido, parece razonable concluir que la implantación de la propuesta requeriría, con alta probabilidad, una reforma del sistema actual de financiación autonómica, así como ajustes legales —y posiblemente constitucionales— para dotarla de plena seguridad jurídica. Se trata, en definitiva, de una iniciativa que plantea desafíos legales, políticos y económicos aún por resolver.

3. Entre los elementos no concretados, destaca la incertidumbre sobre si el nuevo modelo supondría una desvinculación formal del Régimen Común. Tampoco se ha definido cómo se calcularía ni controlaría la aportación de Cataluña al Estado, más allá de señalar que se compondría de dos partes.

4. Además, la implementación de un sistema de Hacienda catalana plena exigiría una compleja reestructuración técnica y administrativa, así como nuevos mecanismos de ajuste interterritorial compatibles con el sistema vigente. Esto entraña el riesgo de fragmentar el modelo actual y de incentivar demandas similares por parte de otras comunidades, lo que pondría en cuestión el principio de igualdad.

5. También se deben considerar las implicaciones políticas: la propuesta no cuenta con un consenso amplio, y parte de la doctrina y de los actores institucionales manifiestan dudas sobre su viabilidad y su impacto en el sistema territorial.

6. En cuanto a la condonación de la deuda, esta medida aliviaría de forma inmediata la presión financiera sobre Cataluña, lo que —junto a la financiación singular— podría aumentar su capacidad de decisión y mejorar su posición fiscal. En conjunto, proporcionaría una base más sólida para consolidar el nuevo modelo, pero también podría desequilibrar la situación de otras comunidades, si no se aplica de manera coordinada y justa en el conjunto

[41] Financiación singular. Propuesta de financiación justa para Cataluña, ob. cit., pág. 50 y STC 49/2008, de 9 de abril (FJ 12).

del Estado. La equidad territorial, en este escenario, podría verse comprometida.

7. Desde una perspectiva macroeconómica, no puede olvidarse que Cataluña representa una parte significativa de los ingresos estatales derivados de las aportaciones autonómicas. Una merma en esta contribución, podría traducirse en dificultades presupuestarias para mantener servicios públicos esenciales como podrían ser la sanidad o la educación en el ámbito nacional.

En conclusión, la Financiación Singular, en los términos en los que ha sido planteada hasta el momento, no parece factible**.** Jurídicamente, carece de base normativa suficiente para ser implementada sin una reforma estructural y consensuada del sistema. Políticamente, no cuenta con respaldo suficiente. Técnicamente, no se ha formulado una propuesta clara y sólida que garantice su sostenibilidad a largo plazo, sin provocar una alteración profunda del modelo de financiación territorial. En última instancia, lo que se tiene hasta ahora se asemeja más a una negociación política que a una propuesta técnica bien definida.

8. BIBLIOGRAFÍA Y DOCUMENTACIÓN

Normativa

Constitución Española, Boletín Oficial del Estado, de 29 de diciembre de 1978, núm. 311.

Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para el País Vasco.

Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas.

Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de reintegración y amejoramiento del Régimen Foral de Navarra.

Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña.

Ley 12/1981, de 13 de mayo, por la que se aprueba el Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco.

Ley 12/2002, de 23 de mayo, por la que se aprueba el Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco.

Referencias bibliográficas

AA.VV. (2015), "El Concierto Económico: Los retos actuales", *Eusko Legebiltzarra/Parlamento Vasco*, Colección informes y documentos, Serie Maior, Vitoria-Gasteiz.

AA.VV (2014), "El Concierto Económico: Ayer, hoy y mañana", *Eusko Legebiltzarra/Parlamento Vasco*, Colección informes y documentos, Serie Maior, Vitoria-Gasteiz.

AA.VV (2002), "Concierto y Convenio Económico", *Azpilcueta*, Cuadernos de Derecho, Eusko Ikaskuntza, Donostia, num. 18.

ALONSO ARCE, Iñaki (2023), "El Concierto Económico vasco: la renovación de 2002", *Ad Concordiam*. Disponible en: https://conciertoeconomico.org/wp-content/uploads/2021/03/elconciertoeconomico.pdf [última consulta el 13 de junio de 2025]

ALONSO OLEA, Eduardo J. (1995), "El Concierto Económico (1878-1937). Orígenes y Formación de un Derecho Histórico", *Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi, Instituto Vasco de Administración Pública*, Bilbao.

ARANBURU AGIRRE, Edriga (2023), "El ámbito financiero del Concierto Económico vasco", Tesis Doctoral, *Universidad de Deusto*, País Vasco.

ARANBURU URTASUN, Mikel (2005), "PROVINCIAS EXENTAS: Convenio-Concierto: Identidad colectiva en la Vasconia peninsular (1965-2005)", *Fundación para el Estudio del Derecho Histórico y Autonómico de Vasconia*, Donostia-San Sebastián, núm. 1.

ARMENTIA BASTERRA, Javier (2019), "Evolución del Concierto Económico a través de

sus textos legales", *Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco*, Vitoria Gasteiz.

ASOCIACIÓN DE INSPECTORES DE HACIENDA DEL ESTADO (IHE) (2024), "Las consecuencias de la independencia fiscal de Cataluña". Disponible en: *https://inspectoresdehacienda.es/wp-content/uploads/filr/6081/20240325_CONSECUENCIAS%20INDEPENDENCIA_%20FISCAL%20CATALUN%CC%83A_C.pdf* [última consulta el 13 de junio de 2025]

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS (2024), Diario de sesiones, Sesión plenaria núm. 63 celebrada el jueves 26 de septiembre de 2024, XV legislatura núm. 66.

DE LA FUENTE, Ángel (2024), "Algunas reflexiones al hilo del debate sobre el concierto catalán", *Fedea*, Reflexiones sobre la propuesta de financiación singular para Cataluña, Colección Apuntes nº 2024-23, Madrid.

DE LA FUENTE, Ángel (2024), "Las balanzas fiscales y algunas cuestiones relaciones", *Fedea*, Serie Food for Thought, Colección Apuntes nº 2024-12, Madrid.

DE LA FUENTE, Ángel (2024), "Financiación autonómica y local", *Fedea,* Colección Apuntes nº2024-04. Disponible en: https://documentos.fedea.net/pubs/ap/2024/ap2024-04.pdf [última consulta el 13 de junio de 2025]

DE LA HERRÁN, Ana (2025), "La singularidad fiscal de Cataluña: un concierto encubierto", *Inspectores de Hacienda del Estado*, págs. 52-53. Disponible en: https://inspectoresdehacienda.es/l-sinulridd-fiscl-de-ctlun-un-concierto-encubierto/ [última consulta el 13 de junio de 2025]

DE LA HUCHA CELADOR, Fernando (2006), "El régimen jurídico del Convenio Económico de la Comunidad Foral de Navarra", *Fundación para el Estudio del Derecho Histórico y Autonómico de Vasconia*, núm. 2., Donostia-San Sebastián.

FERNÁNDEZ LEICEAGA, Xoaquín y LAGO PEÑAS, Santiago (2024), "Integrar sin romper: una lectura constructiva del acuerdo entre PSC y ERC", *Fedea*, Reflexiones sobre la propuesta de financiación singular para Cataluña, Colección Apuntes nº 2024-30, Madrid.

GARCÍA DÍAZ, Miguel Ángel (2024), "Para qué sirve la Administración Central y por qué también ella necesita su autonomía", *Fedea*, Reflexiones sobre la propuesta de financiación singular para Cataluña, Colección Apuntes nº. 2024-27, Madrid.

GENERALITAT DE CATALUNYA (2024), "Financiación singular: Propuesta de financiación justa para Cataluña", *Departamento de Economía y Hacienda de la Generalitat de Catalunya y el Instituto de Estudios del Autogobierno,* Cataluña. Disponible en: https://govern.cat/govern/docs/2024/04/17/09/29/f8dfb460-4540-4cd4-a95d-7b8544d976cb.pdf. [última consulta el 13 de junio de 2025]

GIMÉNEZ-REYNA RODRÍGUEZ, Enrique (2018) "La financiación de las Comunidades Autónomas: reflexión para su revisión", *Editorial Reus- S.A*., Madrid, 2018.

GIRÓN REGUERA, Emilia (2003), "La Financiación autonómica del sistema constitucional

español", *Universidad de Cádiz*, Servicio de Publicaciones.

LÓPEZ LABORDA, Julio (2024), "El acuerdo de "financiación singular" para Cataluña: valoración en un marco de incertidumbre", Reflexiones sobre la propuesta de financiación singular para Cataluña, *Fedea*, Colección Apuntes nº 2024-34. Madrid.

MARTÍNEZ TOMÁS, Antonio (2014), "La naturaleza jurídica del Régimen Foral de Navarra*"*, *Fundación para el Estudio del Derecho Histórico y Autonómico de Vasconia*, Donostia-San Sebastián.

MERINO JARA, Issac, UGARTEMENDIA ECEIZABARRENA, Juan Ignacio et. al. (2019) "Concierto Económico y puntos de conexión", *IVAP*, European Inklings, num. 19, Oñati,

RIDAO, Joan (2025) "El modelo de financiación singular para Catalunya: Reflexiones sobre su posible encaje constitucional", Reflexiones sobre la propuesta de financiación singular para Cataluña, *Fedea*, Colección Apuntes nº 2025-01, Madrid.

RUBIO GUERRERO, Juan José (2024), "Hacia un nuevo modelo de financiación autonómica en España: diagnóstico y terapia", *Revista Más Poder Local*, 56: 105-127. Disponible en: https://doi.org/10.56151/maspoderlocal.172 [última consulta el 13 de junio de 2025]

RUIZ ALMENDRAL, Violeta (2024) "El difícil encaje constitucional de la propuesta de financiación singular para Cataluña", *Fedea,* Colección Apuntes nº2024-33.. Disponible en: https://fedea.net/el-dificil-encaje-constitucional-de-la-propuesta-de-financiacion-singular-para-cataluna/

SERRANO-GAZTELUURRUTIA, Susana (2012), "Ekonomia Ituna: ulertzen ez den bereizketa eta sortzen dituen ikusezinak", *Zergak: gaceta tributaria del País Vasco*, Nº 44, págs. 71-86.

SERRANO-GAZTELUURRUTIA, Susana (2025), "Condonación de la deuda autonómica en España: viabilidad jurídica y riesgos del modelo *o el eterno bolso de Mary Poppins de la financiación autonómica*", *Universidad del País Vasco/ Euskal Herriko Unibertsitatea (UPV/EHU)*, País Vasco.

Noticias y páginas webs consultadas

"Hacienda alerta sobre el perjuicio para España de la financiación singular para Cataluña" (2025), *elEconomista.es*. Disponible en: https://www.eleconomista.es/economia/noticias/13234181/02/25/hacienda-alerta-sobre-el-perjuicio-para-espana-de-la-financiacion-singular-para-cataluna.html [última consulta el 13 de junio de 2025]

CÁRCEL, Álex (2024), "Illa pide a Junts que apoye la "financiación singular" pactada con ERC: "Será más fácil conseguirla"", *La Razón*. Disponible en: https://www.larazon.es/cataluna/illa-pide-junts-que-apoye-financiacion-singular-pactada-erc-sera-mas-facil-conseguirla_202410086705510a077ed10001e8dde0.html [última consulta el 13 de junio de 2025]

BAQUERO, Camilo, y PIÑOL, Ángels (2024), “ERC llevará a votación en el Parlament dotar de más recursos a la Agencia Tributaria de Cataluña”, *El País*. Disponible en: https://elpais.com/espana/catalunya/2024-10-08/erc-llevara-a-votacion-en-el-parlament-dotar-de-mas-recursos-a-la-agencia-tributaria-de-cataluna.html [última consulta el 13 de junio de 2025]

DELGADO, Carmen (2024), “Todas las claves del acuerdo de ERC y PSC en Cataluña: financiación singular, Hacienda Catalana, 100% de impuestos y vivienda protegida”, *elEconomista.es*. Disponible en: https://www.eleconomista.es/economia/noticias/12931728/07/24/todas-las-claves-del-acuerdo-de-erc-y-psc-en-cataluna-financiacion-singular-hacienda-catalana-100-de-impuestos-y-vivienda-protegida.html [última consulta el 13 de junio de 2025]

FRESNEDA, Diana (2024), “Financiación "singular" de Cataluña: luces y sombras de la extensión del pacto al resto de comunidades”, *RTVE*. Disponible en: https://www.rtve.es/noticias/20240907/financiacion-singular-cataluna-comunidades/16239227.shtml [última consulta el 13 de junio de 2025]

YEBRA, Daniel (2024), “Las claves de la financiación “singular” de Catalunya que condiciona todo el debate económico”, *elDiario.es*. Disponible en: https://www.eldiario.es/economia/claves-financiacion-singular-catalunya-condiciona-debate-economico_1_11467883.html [última consulta el 13 de junio de 2025]

PELLICER, Lluís (2024), “La financiación singular para Cataluña reaviva las demandas de las comunidades más castigadas por el sistema”, *El País*. Disponible en: https://elpais.com/espana/2024-08-31/la-financiacion-singular-para-cataluna-reaviva-las-demandas-de-las-comunidades-mas-castigadas-por-el-sistema.html [última consulta el 13 de junio de 2025]

LOPEZ, Ricard (2024), “Illa: "Habrá nueva financiación de Cataluña en los términos y el calendario acordados con ERC"”, *Crónica*. Disponible en: https://cronicaglobal.elespanol.com/politica/20241008/illa-habra-financiacion-cataluna-calendario-acordados-erc/891910890_0.html [última consulta el 13 de junio de 2025]

BAQUERO, Camilo (2024), “ERC buscará que el Parlament explicite el apoyo a la financiación singular para Cataluña”, *El País.* Disponible en: https://elpais.com/espana/catalunya/2024-10-03/erc-buscara-que-el-parlament-explicite-el-apoyo-a-la-financiacion-singular-para-cataluna.html [última consulta el 13 de junio de 2025]

MARTINEZ, Cesar (2024), “El Govern de Illa llega a su primer debate de política general con el foco puesto en la vivienda y la financiación singular”, *20minutos*. Disponible en: https://www.20minutos.es/noticia/5641329/0/govern-illa-llega-su-primer-debate-politica-general-con-foco-puesto-vivienda-financiacion-singular/ [última consulta el 13 de junio de 2025]

PUENTE, Arturo (2024), “Illa ata su futuro (y el de Sánchez) a la suerte de la financiación singular para Catalunya”, *Crónica*. Disponible en: https://www.eldiario.es/catalunya/illa-ata-futuro-sanchez-suerte-financiacion-singular-catalunya_1_11720031.html [última consulta el 13 de junio de 2025]

"La ministra de Hacienda anuncia que el Estado condonará 83.252 millones de euros de deuda a las comunidades autónomas" (2024), *La Moncloa*. Disponible en: https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/hacienda/Paginas/2025/240225-montero-condonacion-deuda-ccaa.aspx [última consulta el 13 de junio de 2025]

"Montero admite ahora haber pactado un "Concierto Económico solidario" para Cataluña", *LaSexta*. Disponible en: https://www.lasexta.com/noticias/nacional/montero-defiende-financiacion-singular-lanza-mensaje-dejen-hacer-politica-cataluna_2024092666f50d58b3741e0001f4f943.html [última consulta el 13 de junio de 2025]

"La financiación singular de Cataluña, a debate en el Congreso con preguntas al Gobierno y una primera votación", *EuropaPress*. Disponible en: https://www.europapress.es/nacional/noticia-financiacion-singular-cataluna-debate-congreso-preguntas-gobierno-primera-votacion-20240908113349 [última consulta el 13 de junio de 2025]

"Financiación autonómica", *Ministerio de Hacienda*. Disponible en: https://www.hacienda.gob.es/es-ES/Areas%20Tematicas/Financiacion%20Autonomica/Paginas/Financiacion%20Autonomica.aspx [última consulta el 13 de junio de 2025]

"Fondos Compensación Interterritorial (FCI)", Ministerio de Hacienda, Gobierno de España. Disponible en: https://www.fondoseuropeos.hacienda.gob.es/sitios/dgfc/es-ES/ipr/oipr/fci/paginas/inicio.aspx [última consulta el 13 de junio de 2025]

"Fondo de Compensación", *Ministerio de Hacienda*, Gobierno de España. Disponible en: https://www.fondoseuropeos.hacienda.gob.es/sitios/dgfc/es-ES/ipr/oipr/fci/Paginas/FCompensacion.aspx [última consulta el 13 de junio de 2025]

"LA CMCE acuerda la modificación del Concierto Económico aumentando el autogobierno económico y la participación de las instituciones vascas en foros institucionales vascas en foros fiscales intervencionales" (2024), *Irekia*. Disponible en: https://www.irekia.euskadi.eus/es/news/97126-cmce-acuerda-modificacion-del-concierto-economico-aumentando-autogobierno-economico-participacion-las-instituciones-vascas-foros-fiscales-internacionales [última consulta el 13 de junio de 2025]