

**LA TERCERA VÍA COMO  
MODELO DE FINANCIACIÓN  
AUTONÓMICA PARA CATALUÑA.  
LA CONSTITUCIONALIDAD DE LA  
SINGULARIZACIÓN DENTRO DE LA  
UNIDAD**

ÁNGEL LUIS ALONSO DE ANTONIO

## SUMARIO

I INTRODUCCIÓN. II. INVIABILIDAD DEL CONCIERTO ECONÓMICO CATALUÑA-ESTADO. III. LA APLICACIÓN DE UN MODELO SINGULAR DE FINANCIACIÓN PARA CATALUÑA DENTRO DEL SISTEMA LOFCA. IV. CONCLUSIONES.

Fecha recepción: 27.10.2024  
Fecha aceptación: 29.04.2025

# LA TERCERA VÍA COMO MODELO DE FINANCIACIÓN AUTONÓMICA PARA CATALUÑA. LA CONSTITUCIONALIDAD DE LA SINGULARIZACIÓN DENTRO DE LA UNIDAD

ÁNGEL LUIS ALONSO DE ANTONIO<sup>1</sup>

Profesor Titular de Derecho Constitucional.  
Universidad Complutense de Madrid

## I. INTRODUCCIÓN

El dato que condiciona el diseño de la organización territorial del Estado en la Constitución española de 1978 (CE) es la existencia de las Comunidades Autónomas (CCAA), pues la autonomía de esos entes territoriales que se reconocen en el artículo 2 CE se entendió en el sentido más generoso, auténtica autonomía política al máximo nivel incluyendo capacidad normativa, sin llegar, eso sí, a interpretaciones soberanistas contrarias a la Constitución que zanjó tempranamente el Tribunal Constitucional<sup>2</sup> diciendo con rotunda claridad que “*autonomía no es soberanía*” (STC 4/1981, de 2 de febrero. FJ 3).

Constitucionalizadas las CCAA, carecerían de virtualidad sin una eficaz financiación. La que fuera diputada socialista en el Parlament de Catalunya, Rocío Martínez Sampere, recuerda la frase del Conseller de Economía del primer Govern de Jordi Pujol (1980-1984), Ramón Trías Fargas, para quien “una Catalunya sin una

---

<sup>1</sup> Departamento de Derecho Constitucional. Facultad de Derecho. Universidad Complutense de Madrid. Ciudad Universitaria. 28040 – MADRID. Email: anlualan@ucm.es Código ORCID 0009-0004-8856-8887

<sup>2</sup> Un análisis de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre financiación autonómica puede verse en Fernández Amor, J. A., (2006). “Jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre financiación autonómica”, en *Revista catalana de dret public*, 32, pp. 267-296.

buena financiación es como un ciclista sin bicicleta”<sup>3</sup>, algo similar a lo que aparece en el informe Finançament singular, Proposta de finançament just per a Catalunya<sup>4</sup> cuando comienza diciendo que “no hay autonomía real sin autonomía financiera”. Ciertamente cualquier persona física o ente público territorial solo será verdaderamente “autónomo” cuando disponga de recursos propios que le aseguren el sostenimiento de sus necesidades sin tener que recurrir a la ayuda de otras personas o a los mecanismos compensatorios subsidiarios por parte de administraciones públicas y por ello se ha destacado con razón que “el presupuesto constituye siempre uno de los datos relevantes cuando se trata de analizar, o simplemente describir, una institución pública”<sup>5</sup>. Fernández Amor es muy claro al respecto, “no olvidó el legislador constitucional que cualquier ejercicio de poder político es imposible sin disponer de ingresos con los que hacer efectivos los objetivos que pueden perseguirse”<sup>6</sup>, eso que, con peculiar gracejo, es para Ángel de la Fuente “las pelotas: el sistema mueve mucho dinero y es el dinero con el que contamos para financiar los principales servicios públicos”<sup>7</sup>. Y por la importancia intrínseca de la cuestión, García Novoa recuerda que “la financiación es la faceta instrumental de la organización institucional, por lo que no puede entenderse como una competencia *stricto sensu*, sino como una exigencia previa o paralela a la propia organización autónoma”<sup>8</sup>. En efecto, la financiación no es materia que las CCAA asuman *ex artículo 148 CE*, sino un *príus* no ya constitucional, sino lógico, y efectivamente instrumental, que posibilita a las CCAA el desarrollo de las competencias que hayan asumido, preocupándose Castells de separar, pensando en Cataluña, dos cuestiones que a su juicio tienden a mezclarse, “la cuantía de dinero que tiene la Generalitat o que tienen las comunidades autónomas en general, y la forma en que reciben ese dinero”<sup>9</sup>. Ahora bien, en este caso la importancia de esa autonomía financiera es aún mayor por aquello que sostiene Ferreiro de que la financiación autonómica presenta otra faceta pues juega como condicionante de la capacidad

<sup>3</sup> Martínez Sampere, R. (2024). ¿Todo por...Catalunya?. *La Vanguardia*, 22-6-2024, pág. 19.

<sup>4</sup> Finançament singular, Proposta de finançament just per a Catalunya (2024). Govern de la Generalitat de Catalunya. Disponible en <https://govern.cat/govern/docs/2024/03/20/10/25/48363b54-abe2-4a40-b28d-387d45f4ff04.pdf>, pág. 5. En efecto, autonomía política y autonomía financiera constituyen un binomio que no puede romperse, “no parece posible -dice Freixanes- una sin la otra. Lo mismo que sucede en la vida de las personas y de las empresas, así en la vida de las comunidades y de las administraciones: sin dinero, poco sirve el discurso”, cfr. Fernández Freixanes, V. (2007). “Autonomía política, autonomía económica”, en *Grial: revista galega de cultura*, 174, p. 5.

<sup>5</sup> Castells, A. y Bosch, N. (1995). “Las finanzas de la Generalitat de Cataluña (1987-1994)”. En *Autonomies: revista catalana de dret public*, 20, p. 35

<sup>6</sup> Fernández Amor (2006), op. cit., p. 268.

<sup>7</sup> Fuente, Á. de la, (2009) “El sistema de financiación regional: problemas y propuestas de reforma”, en *Revista de Estudios Regionales*, Vol. Ext. VIII, p. 19

<sup>8</sup> García Novoa, C. (2006) “La sentencia del Caso Azores y su influencia en el poder normativo de las Comunidades Autónomas en España”, en *Dereito*, Vol. 15, n° 1, 2006, p. 78

<sup>9</sup> Castells i Oliveres, A. (2002). “L’evolució i el futur del finançament de la Generalitat”, en *Vint anys d’autonomia de Parlament*, Publicacions del Parlament de Catalunya, p. 125.

financiera del Estado<sup>10</sup>. Si se permite el símil, la tarta es grande pero los comensales son muchos y cada uno tiene sus propias necesidades gastronómicas.

El argumento es aplicable a todas las CCAA y por eso Ángel de la Fuente eleva la cuestión del debate sobre el modelo de financiación de las CCAA a la categoría de “uno de los temas que más controversia ha generado en España desde el inicio del proceso de descentralización que se abre con la Constitución de 1978”<sup>11</sup>, idea asimismo resaltada por otros autores<sup>12</sup>. Con independencia de que sean opiniones personales, lo cierto es que se trata de un asunto recurrente a través de las quejas de algunos Presidentes autonómicos que con insistencia reclaman una mejora del sistema de financiación para hacer frente a sus necesidades según el nivel competencial asumido en sus Estatutos de Autonomía<sup>13</sup>, sin olvidar el frecuente recurso al agravio comparativo que dicen sufrir ante los ejemplos de modelos diferenciados de financiación entre nosotros. “La singularidad está en el origen del sistema. Más allá del País Vasco y Navarra, hasta el 2001 la financiación era asimétrica en el régimen común. Las sucesivas actuaciones y planes de reformas introducían parámetros a la carta”<sup>14</sup>, se ha dicho con razón. Las circunstancias particulares -insularidad, derechos históricos... -, suponen modificaciones tratando de acomodar la financiación a la realidad de las CCAA, sin contentar a todos y con quejas de muchos, basadas en la comparación con otras CCAA, no dándose cuenta de que no siempre es fácil comparar lo que no es igual<sup>15</sup>.

La posibilidad planteada en 2024 de establecer un sistema singular de financiación para Cataluña destapó este tema con fuerza, a la vista de la elección de un nuevo President de la Generalitat de Catalunya tras las elecciones autonómicas de 12 de mayo de 2024 y pensando en la inestable legislatura a nivel nacional y los acuerdos

<sup>10</sup> Ferreiro Lapatza, J. J. (2006). “El sistema de financiación autonómica de Cataluña: Estatuto y Constitución”, en *Revista catalana de dret public*, 32, p. 41

<sup>11</sup> de la Fuente, Á. (2013), “Algunas propuestas para la reforma del sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común”, en *Revista del Instituto de Estudios Económicos*, nº 1 y 2, p. 28.

<sup>12</sup> Fernández Amor (2006), op. cit., p. 268; Sánchez Maldonado, J. (2007). “Problemas e perspectivas de reforma do financiamento autonómico”, en *Grial: revista galega de cultura*, 174, p. 32.

<sup>13</sup> Sobre las razones de la importancia del sistema de financiación, Ángel de la Fuente y María Gundín las sintetizan en “es útil para garantizar la autonomía efectiva de los gobiernos regionales y el principio constitucional de igualdad y tiene implicaciones muy directas para la calidad de vida de los ciudadanos y para los incentivos con los que se enfrentan los diversos niveles de la Administración”, Fuente, Á. de la y Gundín, M. (2008). “El sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común: un análisis crítico y algunas propuestas de reforma”, en *Investigaciones Regionales*, 13, pág. 214.

<sup>14</sup> García Pagán, I. (2024). Los juegos malabares de la financiación. *La Vanguardia*, 22-6-2024, pág. 16.

<sup>15</sup> Al describir Castells el sistema de financiación autonómica apunta una serie de problemas entre los cuales destaca el de la desigualdad de ingresos entre comunidades autónomas y señala al respecto que esa “es una cuestión complicada, porque para medir la igualdad debemos ver las situaciones relativas y poder compararlas con algo” (Castells (2002), op. cit., p. 131).

firmados entre PSOE y ciertos partidos catalanes que culminaron con la investidura de Pedro Sánchez como Presidente del Gobierno en 2023<sup>16</sup>.

## II. INVIABILIDAD DEL CONCIERTO ECONÓMICO CATALUÑA-ESTADO

Algunos entienden el Concierto en tanto sistema de financiación para Cataluña como parte del derecho natural catalán<sup>17</sup>. No cabe entrar en esos extremos iusnaturalistas, cuasi religiosos, pues nuestro objeto en este epígrafe es el análisis jurídico de la posibilidad de un sistema de financiación peculiar para Cataluña basado en el Concierto económico con el Estado. Y esta no es una mera reflexión teórica más o menos interesante. Resulta de actualidad suscitar la posibilidad de aplicación a Cataluña del modelo vasco o navarro al hilo de la propuesta de financiación singular para esa comunidad autónoma planteada en 2024 y tampoco esa cuestión es algo retórico. Bien al contrario, la doctrina ya se ha hecho eco de lo que se plantea y, así, para López Laborda, en ese pretendido sistema singular de financiación “lo que subyace... es una incorporación de Cataluña al modelo foral”<sup>18</sup>. Más explícito todavía, Joan Ridao no duda en afirmar que “tanto el Acuerdo del Govern de 2023 como el de investidura entre ERC y PSC de 2024 plantean el nuevo sistema de financiación para Catalunya en unos términos que apuntan, *prima facie*, una indudable referencia a los regímenes forales vigentes para el País Vasco y Navarra”<sup>19</sup>.

Antes de entrar en la discusión jurídica sobre la viabilidad de la aplicación de ese tipo de financiación para Cataluña, se debe mencionar la polémica sobre el ofrecimiento, o no, a Cataluña en su momento de una financiación basada en el modelo vasco. Hay que recordar el testimonio del Consejero de Economía y Hacienda del primer Gobierno Vasco (1980-1984), Pedro Luis Uriarte Santamarina, quien rememora una entrevista de la que fue testigo, cuya fecha exacta no determina pero que sitúa en los últimos meses de 1980, entre el Ministro de Hacienda en el Gobierno

---

<sup>16</sup> Vid. el durísimo editorial Cataluña, más cerca de la repetición electoral, *Expansión*, 27-6-2024, pág. 2, donde, después de decir de los partidos ERC y Junts que “su apuesta por la ruptura con el resto de España es su único objetivo”, añade que “de momento, Sánchez sigue desarmando al Estado otorgando al separatismo nuevos instrumentos (desde el control de las infraestructuras hasta la cesión total de impuestos) y regalándoles la impunidad para que repitan el desafío cuando quieran, con mayores posibilidades de éxito. Y todo a cambio de unos votos para mantenerse en el poder”.

<sup>17</sup> Se ha llegado a escribir que “El PSOE debería, mientras, abstenerse de hacer política con las cosas que forman parte del derecho natural catalán”, Valls, F. (2024). El concierto, derecho natural. *El País*, 18-6-2024, pág. 15.

<sup>18</sup> López Laborda, J. (2024). “El acuerdo de ‘financiación singular’ para Cataluña: valoración en un marco de incertidumbre”, en *Apuntes Fedea. Reflexiones sobre la propuesta de financiación singular para Cataluña*, Apuntes 2024/34, p. 5.

<sup>19</sup> Ridao, J. (2025) “El modelo de financiación singular para Catalunya: Reflexiones sobre su posible encaje constitucional”, en *Fedea. Reflexiones sobre la propuesta de financiación singular para Cataluña*, Apuntes 2025/01, p. 1.

Suárez, Jaime García Añoveros, y el ya citado Ramón Trías Fargas, Conseller de Economía y Hacienda del Govern de la Generalitat. La bisoñez política de Uriarte en aquellos momentos “no me impidió recordar perfectamente -escribe Uriarte- que el Ministro de Hacienda, Jaime García Añoveros, realizó un ofrecimiento explícito a Ramón Trías Fargas para que Catalunya pudiera tener un régimen de financiación diferenciado, similar al del Concierto del País Vasco que entonces se encontraba en plena negociación”<sup>20</sup>. Siguiendo su testimonio, Trías rechazó la propuesta con tres argumentos<sup>21</sup>: el primero, político. Como el Govern se había constituido hacía unas semanas, políticamente era inconveniente que una de sus primeras funciones fuera recaudar impuestos, labor no siempre bien entendida por los ciudadanos; el segundo, económico, por la grave situación económica en España y por ello asumir el riesgo que suponía el Concierto no parecía oportuno en aquellos momentos; y tercero, su idea de que era más positivo para Cataluña un sistema de financiación que aunque dependiera del Estado, permitiera conseguir más recursos negociando con el mismo.

El testimonio de Uriarte difiere de la versión sobre este punto del que fuera Presidente de la Generalitat de Catalunya, Jordi Pujol. Uriarte recoge una carta de Pujol a Pedro Miguel Etxenique, Consejero de Educación, Universidades e Investigación en el primer Gobierno Vasco (1980-1984), de 3 de agosto de 2006, en la que se lee: “Me dijo usted algo que se va repitiendo y que, sin ser una versión errónea, no es cierta en la forma rotunda o en la versión que suele darse. Me refiero a la afirmación de que los catalanes no tenemos concierto económico, porque no lo quisimos. Esto se ha vuelto a repetir ahora con motivo de la discusión del Estatuto”<sup>22</sup>, explicando a continuación diversos avatares que, a su juicio, impidieron que los catalanes tuvieran un modelo de financiación basado en el Concierto económico<sup>23</sup>.

Sin profundizar en cuestiones que ya son historia, el análisis jurídico del tema presenta varios aspectos. En primer lugar, la CE no impone un único modelo de financiación autonómica, sino que lo hace como un “marco constitucional abierto y flexible” [STC 65/2020, de 18 de junio. FJ 4.c)], reconociendo tres posibilidades. Con carácter general, unas premisas en principio aplicables a todas las CCAA en los arts. 156 a 158, para el Govern de la Generalitat de Catalunya “una anomalía en el contexto internacional”<sup>24</sup>. Además, atendiendo a sus peculiaridades insulares, se hace una referencia específica a las Islas Canarias en la DA3<sup>a</sup> concretada en la Ley 19/1994, de 6 de julio, de modificación del Régimen Económico y Fiscal de Canarias, modificada posteriormente. Por último, una forma singular de financiación autonómica fundamentada en la DA1<sup>a</sup> (“La Constitución ampara y respeta los derechos históricos

<sup>20</sup> Uriarte, P. L. (2015). *El concierto económico vasco: una visión personal*, edición del autor, distribuida bajo una Licencia Creative “Atribución-No-Comercial-sin derivar 4.0 Internacional”, p. 101.

<sup>21</sup> *Ibidem*, pp. 101-102.

<sup>22</sup> *Ibidem*, pág. 104.

<sup>23</sup> *Ibidem*, pp. 105-106.

<sup>24</sup> *Finançament singular, Proposta de finançament just per a Catalunya*. Govern de la Generalitat de Catalunya, *op. cit.*, pág. 6.

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” y que a veces ha sido interpretada como “una anomalía sin parangón en el panorama internacional”<sup>25</sup>. Es lo cierto que ese sistema foral propio, especialmente en el País Vasco, está firmemente arraigado en el ideario de esa Comunidad<sup>26</sup>, pero lo es también que ha sido objeto de numerosas críticas en la doctrina<sup>27</sup> aunque no sea tanto por su existencia en sí mismo sino por las bases empleadas para el cálculo del concierto o cupo y los resultados que se producen<sup>28</sup>, a juicio de Ángel de la Fuente en su momento porque “la contribución del País Vasco a la hacienda estatal es muy inferior a la que debería ser de acuerdo con la legislación básica actualmente en vigor”<sup>29</sup> y, en general, porque “los territorios forales disfrutaban de privilegios fiscales difícilmente justificables que se traducen en niveles de financiación per cápita muy superiores a los de las demás regiones”<sup>30</sup> o por la “desigualdad de ingresos entre el sistema común y el sistema foral”<sup>31</sup>.

La interpretación de esa DA1<sup>a</sup> CE, en segundo lugar, supone que las CCAA que pueden invocarla para disponer de un sistema específico de financiación a través del Concierto o Convenio económico con el Estado son País Vasco y Navarra<sup>32</sup>. Ello se deduce de la historia al ser los únicos territorios que han conservado peculiaridades

<sup>25</sup> Propuestas para España. La Reforma de la Financiación Autonómica, Foro Económico de Galicia, (2024), pág. 8. Disponible en <https://api.foroeconomicodegalicia.es/uploads/FEG/originals/cb8f224e8a95bf68.pdf>

<https://rtve.es/noticias/20240613/montero-presentara-proximos-presupuestos-septiembre-octubre/16145670.shtml> La misma consideración se destaca por algún autor (López Laborda (2024), *op. cit.*, p. 4).

<sup>26</sup> De la Fuente (2022), “Sobre el Sistema de Financiación Foral vasco y navarro: notas para un debate necesario”, en *Hacienda Pública Española*, 242-(3), p. 44.

<sup>27</sup> Para un sector doctrinal, es un hecho “la especial complejidad que preside la distribución interna del poder financiero en España y, en particular, en lo que se refiere al País Vasco”, Ruiz Almendral, V. y Martínez Caballero, R. (2008). “¿Todo debe cambiar para que todo siga igual? El irresuelto problema de la compatibilidad del concierto económico vasco y el Derecho comunitario”, en *Anuario jurídico de La Rioja*, 13, 2008, p.133. *Vid.* Ruiz Almendral, V. (2008). “¿Vuelta a la casilla de salida? El concierto económico vasco a la luz del Ordenamiento comunitario”, en *Revista española de derecho europeo*, 28, pp. 499-528.

<sup>28</sup> Ferreiro, (2006), *op. cit.*, p. 53.

<sup>29</sup> De la Fuente, Á. (2011), “¿Está bien calculado el cupo?”, en *Moneda y crédito*, 231, p. 117

<sup>30</sup> De la Fuente, Á. de la y Gundin, M. (2008). “El sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común: un análisis crítico y algunas propuestas de reforma”, en *Investigaciones Regionales*, 13, p. 233. Llega a decir de la Fuente en otro de sus trabajos que “los resultados financieros de este sistema (aunque no el sistema en sí mismo) violan flagrantemente la prohibición constitucional de que los regímenes autonómicos comporten privilegios económicos o sociales” (de la Fuente, (2009), *op. cit.*, p. 25).

<sup>31</sup> Castells (2002), *op. cit.*, p. 134.

<sup>32</sup> Sin perjuicio de aquellas opiniones doctrinales que, basándose en el carácter abierto del contenido de la hacienda estatal y de la hacienda autonómica, defienden que se podría “generalizar el sistema de concierto o cupo que hoy se aplica en el País Vasco y Navarra, siempre que se respetasen las competencias que la Constitución reconoce hoy al Estado” (Ferreiro (2006), *op. cit.*, p. 57).

de su derecho histórico, sus Fueros, en este caso en el ámbito económico a través del Concierto y del Convenio con el Estado, respectivamente<sup>33</sup> y es, además, la conclusión de la lectura de los debates parlamentarios durante el proceso constituyente, como se verá posteriormente.

La tercera idea que merece destacarse es que el posible Concierto económico con el Estado no es un tema nuevo en la política catalana. Así, el President Más lo entendía como “un tema de país”<sup>34</sup> y vincular la política catalana con circunstancias propias de la política nacional tampoco es novedad y, por ello, ante las elecciones generales de 20 de noviembre de 2011 y pensando en la inexistencia de mayoría absoluta, la vicepresidenta entonces de Unió Democràtica de Catalunya y responsable de la campaña electoral de CiU, Marta Llorens, declaró a Europa Press que “puede llegar el pacto fiscal sin que haya un pacto de legislatura, pero seguro que no podrá haber pacto de legislatura si previamente no hay pacto fiscal”<sup>35</sup>. La mayoría absoluta del PP en aquellas elecciones hizo que esas palabras no tuvieran virtualidad y Mariano Rajoy no asumió ese acuerdo con el Govern de la Generalitat.

Llegados a este punto, la pregunta sería si la DA1ª CE es aplicable a Cataluña. La respuesta es clara. No es aplicable<sup>36</sup>, y no valen expresiones difusas del estilo “hasta hace relativamente poco, Catalunya no había reclamado nunca el modelo de financiación que tienen las comunidades autónomas de régimen foral. Aunque parece ser que, cuando se estaba elaborando el texto constitucional esta posibilidad se puso en algún momento sobre la mesa, pero fue rechazado por diversos motivos”<sup>37</sup>, ni cabe apelar al carácter político del acuerdo de mantener el régimen foral económico para País Vasco y Navarra dejando al margen a Cataluña<sup>38</sup>. En el proceso constituyente no hubo un planteamiento de la foralidad fiscal para Cataluña invocando la categoría de *derechos históricos*.

El caso catalán es especialmente significativo en este sentido. Las notas propias de su régimen jurídico-público ceden ante el proceso jurídicamente unificador de los Borbones por medio del Decreto de Nueva Planta de 1716. Desaparecen

<sup>33</sup> Las referencias históricas del citado informe *Finançament singular. Proposta de finançament just per a Catalunya*, p. 10, son insuficientes para justificar la aplicación a Cataluña de un modelo de financiación similar al vasco o al navarro.

<sup>34</sup> Mas, A. (2011). Declaraciones en *El Periódico*, 4-8-2011, p. 15.

<sup>35</sup> Llorens, M. (2011). Declaraciones en *La Vanguardia*, 19-9-2011, p. 14.

<sup>36</sup> En ese sentido, “la Constitución no reconoce a Cataluña los mismos derechos históricos de las comunidades forales”, Editorial Singularidad sin arriesgar el sistema, *CincoDías*, 25-6-2024, p. 2; “Cataluña no puede tener un concierto propio porque no es un territorio foral. No le ampara la disposición primera de la Constitución”, Domínguez Martín, R. (2024). Primer Plano. Luces para la Constitución (79). *El Mundo*, 13-7-2024, p. 2.

<sup>37</sup> Vilalta, M. (2020). El modelo de financiación de la Generalitat de Catalunya: una guía para entender qué ha pasado, dónde estamos y dónde podríamos estar mañana, *IDEES-Revista de temes contemporanis*, 50 Extra, Catalunya-España: ¿del conflicto al diálogo político?, sin paginar. Disponible en <https://revistaidees.cat/es/el-model-de-finançament-de-la-generalitat-de-catalunya-una-guia-per-entendre-que-ha-passat-on-som-i-on-podriem-ser-dema/>

<sup>38</sup> Ridaio, J. (2025), *op. cit.*, p. 3.

instituciones en el ámbito del derecho público y desde entonces no se produce, a diferencia de País Vasco y Navarra, un acuerdo de reintegración y actualización con el Estado. La ausencia de cualquier reivindicación en este orden durante los debates parlamentarios de elaboración de la Constitución es ilustrativa de que los políticos catalanes del momento entendían que una norma como la que se discutía, y que finalmente desembocó en la DA1ª CE, no era aplicable a Cataluña.

Hay que recordar que esa DA1ª tuvo su origen en la enmienda 689 presentada por el Grupo Parlamentario Vasco en el Congreso al Anteproyecto de Constitución elaborado por la Ponencia, expresando el párrafo segundo que “se devuelvan a las regiones forales de Álava, Guipúzcoa, Navarra y Vizcaya sus instituciones y poderes políticos originarios”. Es cierto que Arzallus manifestó en sede constituyente que “es un tema éste, el de los derechos forales, que somos conscientes de que no es exclusivo de los cuatro territorios forales históricos que superviven tras la implantación del Estado liberal en España”<sup>39</sup>, pero esas palabras tenían la única intención de que representantes de otros partidos y territorios apoyasen la citada enmienda, incluso con planteamientos generosos como el del socialista Benegas que primero se refería sólo a los fueros de Guipúzcoa, Álava, Vizcaya y Navarra pero apuntaba luego que “es la primera vez que en una Constitución española se reconocen los derechos forales, lo cual significa reconocer constitucionalmente el derecho a la personalidad propia del pueblo vasco y del resto de los pueblos de España”<sup>40</sup>. Durante la elaboración constitucional se aludió, sin éxito, a la posible aplicación de la DA1ª a Aragón<sup>41</sup> y Galicia<sup>42</sup>, pero en ningún momento se pretendió extender a Cataluña. La consecuencia de esos debates es clara, la DA1ª CE no es aplicable a Cataluña. Es también la postura del Tribunal Constitucional. Así, en su S 76/1988, de 26 de abril. FJ 2, se refiere a “*cada una de las provincias vascongadas y...Navarra*”, y por lo que respecta a Cataluña en la STC 214/1989, de 21 de diciembre, señala que “(los recurrentes) *no pueden pretender... que los derechos reconocidos a los territorios históricos sean extensibles a las Comunidades de Cataluña y Galicia por el simple hecho de haber asumido idénticas competencias que el País Vasco en materia de régimen local, dado el carácter particular o excepcional de los derechos reconocidos a los territorios históricos...*” (FJ 26). Es asimismo el parecer del Consell Consultiu de la Generalitat de Cataluña cuando en su Dictamen núm. 269, de 1 de septiembre de 2005, señala que “la interpretación de la disposición adicional primera de la Constitución no permite incluir a Cataluña como integrante de los territorios

<sup>39</sup> Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados (DSCD), núm. 93. Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas, 20 de junio de 1978, p. 3492.

<sup>40</sup> *Ibidem*, pp. 3498-3499. Ese planteamiento también se sostuvo por parte de la doctrina y, así, Corcuera defendía que la DA1ª no debía ser aplicada sólo al País Vasco y Navarra, Corcuera Atienza, J. (1984). La constitucionalización de los derechos históricos. Fueros y autonomía. *Revista Española de Derecho Constitucional*. 11, p. 36.

<sup>41</sup> Gastón Sanz (Grupo Mixto del Congreso), DSCD, núm. 59, Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas, 5 de mayo de 1978, p. 3503.

<sup>42</sup> Senador Pérez Puga. Diario de Sesiones del Senado (DSS), núm. 55, Comisión de Constitución, 14 de septiembre de 1978, p. 2744.

forales que disponen de un régimen foral de derecho público, a los que se refiere este precepto constitucional” (FJ II.5). Igualmente, el Institut d’Estudis Autònoms, en su Informe sobre la aplicación de un nuevo modelo de financiación basado en el concierto económico, de 11 de octubre de 2011, reconocía “las evidentes dificultades de reivindicar con éxito la aplicación de la Disposición adicional primera para justificar el establecimiento en Cataluña de un sistema de financiación de Concierto o de cesión `total` de tributos”<sup>43</sup>.

Por lo mismo, no es asumible la idea del Govern cuando en su citado informe *Finançament singular, Proposta de finançament just per a Catalunya*, apuesta por un sistema que “se caracteriza por la asunción total de los impuestos generados en Catalunya. Eso quiere decir tener plena capacidad normativa, el traspaso de la gestión y recaudación de los impuestos y la disponibilidad de todos los recursos provenientes de estos tributos”<sup>44</sup>, argumentado “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 ha de ser el sistema de financiación autonómica, sino que el Estado es el único constitucionalmente habilitado para establecer uno u otro sistema de financiación autonómico (STC 192/2000, de 13 de julio (FJ 4) y STC 19/2012, de 15 de febrero (FJ 11)”<sup>45</sup>.

Esa referencia es materialmente incompleta y por tanto no se debe asumir de forma automática. Si bien es cierto que, como se vio, la STC 192/2000, de 13 de julio, en su FJ 4, reconoce la pluralidad de modelos de financiación autonómica, lo hace después de recordar el artículo 157 CE, especialmente su apartado 3 que posibilita la existencia de una Ley Orgánica para resolver los conflictos que puedan plantearse y establecer las posibles formas de cooperación Estado-CCAA en materia de financiación autonómica. Esta ley es la LOFCA<sup>46</sup>, que se inserta en el bloque de constitucionalidad en materia financiera (SSTC 183/1988, de 13 de octubre y 14/1989, de 26

<sup>43</sup> Informe sobre la aplicación de un nuevo modelo de financiación basado en el concierto económico (2011). Institut d’Estudis Autònoms. Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya. 175. 3-11-2011, p. 36.

<sup>44</sup> *Finançament singular, Proposta de finançament just per a Catalunya* (2024), *op. cit.*, p. 6.

<sup>45</sup> *Ibidem*, pág. 53.

<sup>46</sup> Considerada por Alonso González como una ley orgánica que delimita las competencias financieras estatales y autonómicas, pero en la “que no ha de verse una manifestación del principio de jerarquía, sino de los principios de especialidad y competencia (STC 247/2007)”, (Alonso González, L. M. (2010). “El finançament de la Generalitat (Sentència 31/2010, de 28 de juny)”, en *Revista catalana de dret públic*, p. 418). Sin perjuicio de tal interpretación, no debe olvidarse que, en general, el Tribunal Constitucional sostuvo desde el principio de su funcionamiento que la Constitución “contempla la necesidad -como una consecuencia del principio de unidad y de la supremacía del interés de la Nación- de que el Estado quede colocado en una posición de superioridad, tal y como establecen diversos preceptos de la Constitución tanto en relación a las Comunidades Autónomas, concebidas como entes dotados de autonomía cualitativamente superior a la administrativa (arts. 150.3 y 155, entre otros), como a los entes locales (art. 148.1.2.º)” (STC 4/1981, de 2 de febrero. FJ 3). En el mismo sentido, STC 31/2010, de 28 de junio. FJ 13.

de enero), de “auténtica constitución financiera” ha llegado a ser calificada<sup>47</sup> (García Ruiz y Girón Reguera, 2005: 34) con la consecuencia para los citados autores de que el complejo normativo CE, LOFCA y Estatutos de Autonomía impide que la innovación de la financiación autonómica pueda vehicularse a través de una reforma individual por cada Comunidad Autónoma modificando su propio Estatuto<sup>48</sup>. De esta manera, la función del artículo 157.3 CE es clara. Según el Tribunal Constitucional, con esa norma se “*pretende habilitar la intervención unilateral del Estado en ese ámbito competencial a fin de alcanzar un mínimo grado de homogeneidad en el sistema de financiación autonómico, orillando así la dificultad que habría supuesto que dicho sistema quedase exclusivamente al albur de lo que se decidiese en el procedimiento de elaboración de cada uno de los Estatutos de Autonomía. Su función no es, por tanto, como es obvio, la de establecer una reserva de una Ley Orgánica en cuya virtud cualquier aspecto atinente al nutrido grupo de recursos autonómicos enumerados en el art. 157.1 CE requiriese ineludiblemente una norma de tal rango, sino sencillamente permitir que una Ley Orgánica —la actual LOFCA— pudiese insertarse en el bloque de la constitucionalidad delimitador del concreto alcance de las competencias autonómicas en materia financiera*” (STC 68/1996, de 18 de abril. FJ 4). Se establece así el llamado sistema LOFCA<sup>49</sup> de financiación de las CCAA, completado por diversos Acuerdos políticos posteriores, sistema que indica por mor del artículo 157 CE “la reserva de ley orgánica que garantizaba el establecimiento de un esquema financiero regional homogéneo, sin necesidad de optar en el articulado de la Constitución por un concreto modelo de financiación”<sup>50</sup>.

Debe señalarse que la LOFCA es el lugar natural para fijar el sistema de financiación autonómica con carácter genérico, y por ello si una o varias CCAA desean que se introduzcan cambios en el sistema de financiación deberían plantearlo en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera para que tras la oportuna negociación política y discusión técnica se presentase un proyecto de ley por el Gobierno o una proposición de ley consensuada por los grupos parlamentarios de reforma de la LOFCA. Aprobada ésta, en su caso, procedería a continuación modificar el o los Estatutos de Autonomía que impulsaron el movimiento de reforma. El procedimiento contrario es incompatible con la solidaridad interregional, la lógica y la prudencia política. Esa es, por lo demás, la postura del Tribunal Constitucional al hablar en su

<sup>47</sup> García Ruiz, J. L., y Girón Reguera, E. (2005). “La financiación autonómica: ¿competencia constitucional o estatutaria?”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, 75p. 34.

<sup>48</sup> García Ruiz y Girón Reguera (2005), op. cit., p. 42

<sup>49</sup> Para Castells y Solé, “las normas legales básicas no consagran un modelo acabado de hacienda autonómica, sino que establecen un marco, un terreno de juego, dentro del cual pueden materializarse proyectos de diferente tipo. Desde este punto de vista, resulta inapropiado hablar de ‘modelo LOFCA’. No hay un ‘modelo LOFCA’, sino numerosos modelos LOFCA. Es decir, numerosos modelos diferentes que tienen cabida dentro de la LOFCA”. Cfr. Castells Oliveres, A. y Solé Ollé, A. (1998). “Estimación de las necesidades de gasto de las comunidades autónomas: metodología y aplicación práctica”, en *V Encuentro de Economía Pública: la realidad de la solidaridad en la financiación autonómica*, p. 67.

<sup>50</sup> García Ruiz y Girón Reguera (2005), op. cit., p. 36.

S 31/2010, de 28 de junio, de “*sistema multilateral de cooperación y coordinación constitucionalmente previsto*” (FJ 134).

El Govern justifica la compatibilidad de su propuesta de financiación singular para Cataluña con la Constitución con argumentos poco consistentes. “En resumen, -se dice- la CE no obliga que el sistema de financiación autonómica establecida por el Estado haya de ser sólo uno e igual para todas las comunidades autónomas. En este contexto solo podemos preguntar si es necesaria una habilitación constitucional para poder aplicar a Cataluña un modelo de financiación singular. La respuesta a esta cuestión ha de ser negativa. Las Constituciones, a diferencia de las leyes, salvo algunos preceptos que contienen mandatos de hacer o ciertos tipos de normas programáticas o relativas al diseño constitucional, 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 que caben legítimamente todas las diversas opciones políticas y normativas que no contravengan sus preceptos. En definitiva, el legislador no ejecuta la Constitución, sino que crea derecho con libertad dentro del marco que ésta ofrece. 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 principios constitucionales, establezcan el sistema o los sistemas de financiación que crean oportunos. El marco constitucional español permite aplicar opciones políticas diferenciadas sobre financiación autonómica. Y estas opciones, si no incurrían en arbitrariedad ni introducen desigualdades injustificadas y, en definitiva, respetan la Constitución, no hace falta que tengan más justificación que la de la voluntad política de la mayoría necesaria para adoptarlas”<sup>51</sup>, argumento reproducido por Ridaó para justificar la existencia de esa financiación singular derivada de acuerdos políticos suscritos en 2024.

Es cierto que la CE no establece un planteamiento de “pensamiento único” en ningún ámbito. Bien al contrario, el Tribunal Constitucional defiende que “*en nuestro ordenamiento constitucional no tiene cabida un modelo de ‘democracia militante’... esto es, un modelo en el que se imponga, no ya el respeto, sino la adhesión positiva al ordenamiento jurídico y, en primer lugar, a la Constitución*” (STC 48/2003, de 12 de marzo. FJ 7). Cualquier posición puede y debe plantearse, y respetarse, con el único límite de lo que establezca la Constitución, ya sea para su reforma o para su interpretación y aplicación. En este orden, siguiendo con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, es claro que el modelo concreto de sistema o sistemas de financiación autonómica es una decisión que “*dentro de la Constitución corresponde adoptar a los propios poderes públicos responsables de ello, tanto del Estado como de las Comunidades Autónomas*” (SSTC 145/1989, de 21 de diciembre. FJ 6; 68/1996, de 4 de abril. FJ 2). El único límite está en el respeto a la Constitución y por eso sí se necesita una “habilitación constitucional implícita” para que cualquier Comunidad Autónoma pueda disponer de un sistema de financiación

<sup>51</sup> *Ibidem*, p. 50.

particular. No basta con señalar, como hace Ridaio, que la Constitución, salvo para casos muy concretos, “no es una norma que el legislador deba desarrollar mediante disposiciones limitadas a la mera concreción de lo establecido en el texto de la Norma Fundamental”<sup>52</sup>, y, en consecuencia, Cataluña no debe contar a su juicio con una habilitación “en el texto de la Norma Fundamental”. No se trata de necesitar una mención expresa en la Constitución en este sentido, como tienen País Vasco, Navarra o Canarias, sino que esa habilitación, o título jurídico semejante que se quiera, debe ser en sí misma implícita en el sentido no sólo de no amparar lo que la propia norma no quiso amparar porque así lo dispusieron los constituyentes sino de no permitir lo que pueda ser contrario a la letra y al espíritu de la propia norma. Cataluña no puede invocar un precepto constitucional explícito que justifique un modelo de financiación singular. Además, hay que tener en cuenta que, siguiendo el planteamiento del Govern, sí encontramos en nuestra Constitución alguna norma que no debe ser entendida sólo como “programática”, como sucede con el principio de solidaridad (arts. 2 y 138.1)<sup>53</sup>, interpretando el profesor José Antonio Alonso de Antonio en sentido general que “el nexa que vincula a las CCAA entre sí y con el Estado como conjunto unitario de poderes públicos es, precisamente, el *principio de solidaridad*”<sup>54</sup>. En este sentido, el Tribunal Constitucional, a la vista del artículo 138.1 CE, sostiene que “no puede ser reducido al carácter de un precepto programático, o tan siquiera al de elemento interpretativo de las normas competenciales. Es, por el contrario, un precepto con peso y significados propios, que debe ser interpretado, eso sí, en coherencia con las normas competenciales que resultan de la Constitución y de los estatutos” (STC 146/1992, de 16 de octubre. FJ 1), y por ello “la suficiencia financiera de las comunidades autónomas, encuentra un límite insoslayable en las posibilidades reales del sistema financiero del Estado, presidido por el principio de solidaridad entre todos los españoles” (por todas, SSTC 13/2007, de 18 de enero, FJ 5, y 58/2007, de 14 de marzo, FJ 3) [STC 50/2023, de 10 de mayo. FJ 4.b) (iii)]. No es suficiente con decir, como hace Ridaio, que la palabra *solidaridad* se encuentra en el Estatuto de Autonomía de Cataluña y en las leyes que regulan el cupo y el concierto vasco y en el texto de los Acuerdos de 2023 y 2024 para Cataluña y que, por tanto, “no parece que exista, pues, ninguna incompatibilidad manifiesta, desde el punto de vista constitucional, en la existencia de un modelo de financiación singular para una o más comunidades autónomas”<sup>55</sup>. No siempre es suficiente la letra de la ley, sino que lo importante es ver la aplicación de esa ley y ya hemos visto con anterioridad críticas doctrinales a las consecuencias prácticas de los modelos forales en los que la

<sup>52</sup> Ridaio, J. (2025), *op. cit.*, p. 2.

<sup>53</sup> Sobre el mismo pueden verse, *v. gr.* Vidal Prado, C. (2001). *El fondo de compensación interterritorial como instrumento de solidaridad*; García Roca, J. (1997). “Asimetrías autonómicas y principio constitucional de solidaridad”, en *Revista Vasca de Administración Pública*, 47, 2, pp. 45-96; Tajadura Tejada, J. (2007). “El principio de solidaridad en el Estado Autonomico”, en *Cuadernos de Derecho Público*, 32, pp. 69-102.

<sup>54</sup> Alonso de Antonio, J. A. (1986). *El Estado autonómico y el principio de solidaridad como colaboración legislativa*, I, pp. 520-521.

<sup>55</sup> Ridaio, J. (2025), *op. cit.*, p. 3.

solidaridad no siempre queda garantizada. Hay que tener en cuenta, además, que “no existe un derecho de las comunidades autónomas constitucionalmente consagrado a recibir una determinada financiación, sino un derecho a que la suma global de los recursos existentes de conformidad con el sistema aplicable en cada momento se reparta entre ellas respetando los principios de solidaridad y coordinación” (STC 238/2007, de 21 de noviembre, FJ 4, con cita de anteriores pronunciamientos). Por lo mismo, ha manifestado siempre el Tribunal Constitucional que “la Constitución no se limita a ser un conjunto de normas que deben ser ejecutadas o un programa que debe ser desarrollado, sino un marco de coincidencias lo suficientemente amplio como para que dentro del mismo quepan opciones políticas de diverso signo” (STC 49/2008, de 9 de abril, FJ 12, con cita de anteriores pronunciamientos), sin imponer una opción, pero añadiendo que “a esta conclusión habrá que llegar únicamente cuando el carácter unívoco de la interpretación se imponga por el juego de los criterios hermenéuticos” (*Ibidem*). En el caso en presencia, los debates constitucionales son suficientemente explícitos al respecto y es clara la voluntad del constituyente de que la DA1ª fuera de aplicación sólo a País Vasco y Navarra.

Debe resaltarse, asimismo, la doctrina del Tribunal Constitucional sobre la naturaleza de los tributos que pueden ser cedidos a una Comunidad Autónoma. Así, tiene declarado que “es importante tener presente, de un lado, que «{e}l Estado es el único titular del tributo cedido y, en su efecto, de las competencias de normación y gestión del mismo, salvo que, bien conforme al art. 156.2 CE, bien al amparo del art. 157.1 a) CE, delegue o ceda su gestión lo que, sin embargo, no alteraría la titularidad sobre el mismo» (SSTC 16/2003, de 30 de enero, FJ 11; y 72/2003, de 10 de abril, FJ 5); y, de otro, que «la cesión del tributo no implica, en modo alguno, ni la transmisión de la titularidad sobre el mismo o sobre el ejercicio de las competencias que le son inherentes» (SSTC 16/2003, de 30 de enero, FJ 11; y 72/2003, de 10 de abril, FJ 5), ni el carácter irrevocable de la cesión (SSTC 192/2000, de 13 de julio, FJ 8; 16/2003, de 30 de enero, FJ 11; y 72/2003, de 10 de abril, FJ 5), so pena de afectar «el ámbito de la competencia estatal del art. 149.1.14, en su conexión con el art. 133.1, ambos de la Constitución» y de poner en cuestión «el principio de la potestad tributaria originaria del Estado» (STC 192/2000, de 13 de julio, FJ 8). De esa lectura se deduce claramente que la capacidad tributaria autonómica no es pues absoluta ni incondicionada, ni puede ser esgrimida sin más para reclamar, o más bien exigir, un cambio normativo al efecto basado en intereses muchas veces de índole política.

La pretensión catalana de tener un nuevo sistema de financiación basado en el Concierto económico con el Estado carece de base constitucional y por ello la única posibilidad de aumentar su capacidad financiera es aprovechar las posibilidades que pueda presentar la LOFCA después del acuerdo logrado en el Consejo de Política Fiscal y Financiera. Cualquier otro camino es jurídicamente inviable y políticamente criticable, al margen de consideraciones de tipo económico y financiero que no son propias de estas páginas<sup>56</sup>, sin perjuicio de reconocer que en la doctrina se ha destaca-

<sup>56</sup> Para el Foro Económico de Galicia, “la eventual extensión de este modelo a otras CCAA implicaría una redistribución de los flujos fiscales que acabarían por configurar un sistema totalmente

do<sup>57</sup> que un modelo tímidamente asimétrico de nuestra organización territorial puede entenderse positivo con relación al sistema de financiación autonómico porque, a su juicio, “proporcionaría cobertura a normativas financieras autonómicas diferentes, acordes con las circunstancias específicas que afecten a cada región, así como a la realización de políticas fiscales distintas, en consonancia con las preferencias de sus ciudadanos, con las necesidades concretas del territorio y con las opciones políticas de cada gobierno”, pero siempre con el límite que señalan los autores a continuación, esto es, “siempre que se respete un marco financiero común para todas las CC.AA., que es el contenido en la Ley Orgánica de Financiación”. Esta es, por lo demás, la idea fuerza de estas líneas, la diversidad (un planteamiento de financiación acorde con las peculiaridades de Cataluña), pero dentro del sistema LOFCA, sin acudir a modelos forales o similares.

### III. LA APLICACIÓN DE UN MODELO SINGULAR DE FINANCIACIÓN PARA CATALUÑA DENTRO DEL SISTEMA LOFCA

En una entrevista radiofónica en Las mañanas de RNE, el 9 de junio de 2024<sup>58</sup>, la Vicepresidenta Primera del Gobierno y Ministra de Hacienda, María Jesús Montero, anunció un “un tratamiento especial” para Cataluña por su singularidad, en el marco de un nuevo modelo global de financiación autonómica. “Nuestro compromiso -decía Montero- es el impulso de un nuevo modelo de financiación para todas las comunidades autónomas”, pero matizando que “aquellas cuestiones singulares que tienen algunas comunidades autónomas, entre ellas Catalunya, tienen que tener un tratamiento especial”, es decir, “tenemos que ser capaces de impulsar un modelo que sea válido para todas las comunidades autónomas... Ojalá que podamos llegar a un acuerdo, y que Cataluña pueda ver satisfechas sus necesidades”, siendo necesario conjugar “un modelo global” y a la vez “tener en cuenta las singularidades de cada territorio”.

El momento de esas declaraciones no fue casual. Se enmarcaba en el proceso de elección de un nuevo Presidente de la Generalitat de Cataluña tras las elecciones autonómicas del 12 de mayo y los acuerdos firmados entre el PSOE y ERC para propiciar la investidura de Pedro Sánchez como Presidente del Gobierno.

En este orden, deben recordarse algunos hechos significativos. Primeramente, el entonces Presidente de la Generalitat, Pere Aragonés, reclamaba desde noviembre de 2023 el cumplimiento de esos acuerdos y por ello el 23 de noviembre de 2023, su Govern aprobaba encargar al Departamento de Economía y Hacienda “el inicio de los

---

diferente del actual y que, posiblemente, amenazaría la viabilidad futura del país”, Propuestas para España. La Reforma de la Financiación Autonómica, *op. cit.*, pág. 9.

<sup>57</sup> García Ruiz y Girón Reguera (2005), *op. cit.*, p. 53.

<sup>58</sup> <https://rtve.es/noticias/20240613/montero-presentara-proximos-presupuestos-septiembre-octubre/16145670.shtml>

trabajos para diseñar un modelo de financiación singular para Catalunya. El encargo daba continuidad a los acuerdos alcanzados en materia económica en el marco de las negociaciones para la formación de un nuevo gobierno en el Estado español. Esos trabajos han de valorar: · El traspaso de la gestión, recaudación, liquidación e inspección de los impuestos recaudados en Catalunya. · El aumento de la capacidad normativa en todos los tributos para adaptar el sistema fiscal a las necesidades y preferencias de Catalunya. · La cesión de todos los impuestos recaudados en Cataluña, sin perjuicio de que haga una aportación al Estado por los servicios que presta a Catalunya y una cuota a la solidaridad. · Un análisis y propuesta de cuotas de solidaridad partiendo de la comparativa nacional e internacional<sup>59</sup>. No hay que olvidar la tradicional queja del Govern de la Generalitat cuando se habla del modelo de financiación y el empeño por mostrar los ejemplos de disfunción que consideran perjudiciales para sus intereses. Así, Bosch Roca, en el *Informe autogovern 2023*, dice que “el sistema de financiación de la Generalitat tiene muchos defectos. Como más relevantes podemos enumerar los siguientes: 1) Insuficiencia financiera: hace más de 10 años que no se revisa, lo que hace que las variables del modelo de financiación no se adapten a los cambios de la economía. 2) Falta de autonomía tributaria: la Generalitat habría de tener más poder tributario para hacer cambios normativos en los impuestos y para gestionarlos. 3) No se cumple el principio de ordinalidad: los ingresos que el sistema de financiación proporciona a la Generalitat no se corresponden con la capacidad fiscal. 4) Falta de lealtad institucional del Estado<sup>60</sup>, aspecto este último sobre el que convendría recordar que “lo que el principio de lealtad constitucional exige es que el Gobierno extreme el celo por llegar a acuerdos con las comunidades autónomas, pero no que dichos acuerdos deban ser vinculantes” (SSTC 209/1990, de 20 de diciembre. FJ4; 13/2007, de 18 de enero. FJ 11; 31/2010, de 28 de junio. FJ 138; 50/2023, de 10 de mayo. FJ 6).

Obviamente, el sistema de financiación autonómica general presenta carencias, debe ser objeto de modificaciones, y si no se ha reformado hasta ahora se debe, en opinión de Loscos, Ruiz-Huerta y Tránchez, a dos causas muy determinadas, “en primer lugar, a la necesidad de lograr acuerdos consensuados y a la imposibilidad

<sup>59</sup> Acuerdo del Govern de Catalunya encargando al Departamento de Economía y Hacienda el inicio de los trabajos para diseñar un modelo de financiación singular para Catalunya (2023). Disponible <https://govern.cat/salaprensa/notes-premsa/559202/ens-posem-treballar-nova-etapa-politica-traspas-integral-rodalies-nova-proposta-financament-singular-catalunya-negociacio-decidir-futuro-votant.pdf>

<sup>60</sup> Bosch Roca, N. (2024) *Hisenda pública. informe autogovern 2023*, Generalitat de Catalunya, pp. 251-267. Disponible en [https://presidencia.gencat.cat/web/.contents/ambits\\_actuacio/desenvolupament\\_autogovern/iea/publicacions/16-informe-autogovern-anual/ia23-arxius-i-article/02\\_Informe-autogovern-2023...](https://presidencia.gencat.cat/web/.contents/ambits_actuacio/desenvolupament_autogovern/iea/publicacions/16-informe-autogovern-anual/ia23-arxius-i-article/02_Informe-autogovern-2023...), p. 266. La misma autora destaca en otro de sus trabajos el incumplimiento del principio de lealtad institucional en su momento porque ante el aumento de competencias autonómicas (extensión de gratuidad de educación infantil) o por una disminución de ingresos autonómicos (reforma de IRPF en 2003), a su juicio “sin que las las CCAA fuesen debidamente compensadas” (Bosch Roca, N. (2007). “Problemas actuais do modelo de financiamento autonómico”, en *Grial: revista galega de cultura*, 174, p. 45).

de alcanzarlos dado el grado de polarización y enfrentamiento entre los dos grandes partidos de ámbito estatal, a lo que no ayuda el mantenimiento de propuestas contradictorias entre las distintas Comunidades que gobiernan. Un segundo motivo para explicar la falta de progreso de la reforma tiene que ver con los problemas asociados al proceso político en Cataluña. Sin entrar en este momento en la genealogía de desencuentros que han abocado a la situación actual, el hecho es que no ha existido una conexión entre el debate técnico y político sobre la reforma y el debate político en y con Cataluña, cuando -históricamente- el protagonismo de ésta ha sido siempre de especial relevancia<sup>61</sup>. Precisamente se ha dicho que “Cataluña acaso pueda impulsar reformas”<sup>62</sup>. Y en ello están, aunque con un sentido bilateral poco acomodado a la Constitución.

En segundo lugar, de cara a las elecciones autonómicas catalanas de 12 de mayo de 2024, ERC incluía esas mismas reivindicaciones en su programa electoral y, así, inicialmente se hablaba de “financiación singular, en el camino a la República Catalana”<sup>63</sup> añadiendo luego que “el contexto de la actual legislatura en el Estado español posibilita que se pueda poner sobre la mesa una financiación singular para Catalunya que erradique el déficit fiscal. Un límite no más imposible que la aprobación de la ley de amnistía o que se hable catalán en el Congreso. Por este motivo, Esquerra Republicana defenderá una financiación singular para Catalunya que: · Permita recaudar todos los impuestos generados en Catalunya, con plena capacidad normativa para regularlos. · Transferir al Estado una cuota como contraprestación por los servicios prestados y otra, acordada mutuamente, a un fondo de reequilibrio territorial destinado a otros territorios con menos capacidad económica, para contribuir al equilibrio de forma transparente y, si fuese el caso, acotada en el tiempo”<sup>64</sup>.

Como tercer hecho a destacar, en plena campaña electoral para las citadas elecciones de 12 de mayo de 2024, por ejemplo, la Secretaria General de ERC, Marta Rovira, resaltó desde Suiza el 15 de junio de 2024, ante el Consejo Nacional de su partido reunido en Barcelona, que ERC no apoyaría una investidura del candidato del PSC, Salvador Illa, si el Gobierno no acordaba con ERC la “soberanía fiscal” para Cataluña, una financiación “singular y bilateral”<sup>65</sup> -aunque algunos no sepan muy bien lo que eso significa<sup>66</sup>-, un concierto económico que es el “mínimo exigible”, no una simple

<sup>61</sup> Loscos, J., Ruiz-Huerta, J., y Tránchez, J. M. (2024) *La financiación autonómica: notas para la nueva legislatura*. Documento presentado públicamente en el Senado durante el XIII Foro de las Autonomías, 3 de julio de 2024, p. 24.

<sup>62</sup> García Roca, J., Carmona Contreras, A., y Moya Malapeira, D. (2024). Valoración general del Estado autonómico en 2023. *Informe Comunidades Autónomas 2023. Valoración General*, IDP Observatorio de Derecho Público. Disponible en [https://idpbarcelona.net/docs/foro/vg\\_2023.pdf](https://idpbarcelona.net/docs/foro/vg_2023.pdf), pág

<sup>63</sup> Al costat de la gent, Al costat de Catalunya. Programa electoral. Elecciones al Parlament de Catalunya 12 de maig de 2024, Esquerra Republicana (2024). Disponible en <https://esquerrarepublicana.cat/documents/c2024-programa.pdf>, p. 5.

<sup>64</sup> *Ibidem*, p. 89.

<sup>65</sup> Vid. editorial Una nueva financiación. *La Vanguardia*, 23-6-2024, sintetizando esa postura de ERC.

<sup>66</sup> García, I. (2024). Y ahora...Catalunya nos roba. *La Vanguardia*, 16-6-2024, p. 20.

“singularidad” en el tratamiento de la financiación para esa Comunidad, algo que Rovira ya había anticipado el 5 de junio de 2024, también por vía telemática desde Suiza, en un acto de campaña de su partido en Barcelona cuando apuntó que “quien necesite los votos de ERC sabe que nosotros solo podremos mover nuestra posición si es para favorecer las necesidades de nuestra ciudadanía, y hoy estas son de una financiación justa”. Ahondando en esa idea, Rovira dijo, también desde Suiza, el 29 de junio en una sesión extraordinaria del Consejo Nacional de ERC que la posible investidura de Salvador Illa, ganador de las elecciones autonómicas del 12 de mayo, pasaba ineludiblemente por conseguir la “financiación singular” de Cataluña, objetivo previo para lograr otros tres objetivos: referéndum, protección de la lengua catalana y políticas de los servicios públicos, considerando que el concierto económico al estilo vasco o navarro “no es un capricho, sino una necesidad”, planteamiento de máximos que se ha interpretado como que “es un silogismo perverso del independentismo -asumido también por el PP y VOX- el que conduce a tal propuesta: si para conseguir la investidura de Pedro Sánchez la amnistía se convirtió en ley después de que el PSOE la negara repetidamente, nada debería impedir, según este razonamiento, que Sánchez concediera a ERC algo similar al concierto vasco y navarro para obtener la de Illa”<sup>67</sup>, añadiendo luego, haciendo una comparación con la aprobación de la Ley de Amnistía, que “ninguna de las circunstancias que dieron lugar a las medidas de gracia se dan para un replanteamiento precipitado del sistema de financiación autonómica, que requiere al menos una reforma radical de la LOFCA y la participación de todas las comunidades autónomas, sea cual sea su color político. Ante todo, porque afecta a los equilibrios del Estado de las autonomías y a la solidaridad territorial”<sup>68</sup>, cuestión que no es óbice para una decisión rápida que cambie el trascurso lógico de los acontecimientos. Para completar el círculo y demostrar que todas estas declaraciones -del Gobierno de la nación y de ERC- no eran improvisadas, el Presidente del Gobierno al ser preguntado por las citadas manifestaciones de su Ministra de Hacienda contestó “que es factible. Además, nosotros hemos firmado eso en el acuerdo de mi investidura con Esquerra. Por tanto, es compatible mejorar el problema de la financiación autonómica desde el plano multilateral y al mismo tiempo articular una financiación singular para un territorio tan importante como Catalunya”<sup>69</sup>, algo que repitió días después en el Congreso de los Diputados cuando respondiendo a Noguera, de Junts, manifestó que en los acuerdos con ERC que dieron lugar a su investidura como Presidente del Gobierno en 2023 “lo que asumí fue el compromiso de reformar el sistema de financiación autonómica y reconocer una singularidad al pueblo de Cataluña”<sup>70</sup>, sin aclarar el contenido de esa singularidad, su alcance económico y jurídico, el marco legal en el que dicha singularidad se iba a contemplar o si ese reconocimiento era extrapolable a otros territorios de régimen común. Las dudas

<sup>67</sup> Editorial Soluciones realistas para Cataluña. *El País*, 22-6-2024, pág. 12.

<sup>68</sup> *Ibidem*.

<sup>69</sup> *La Vanguardia*. 16-7-2024, pág. 18.

<sup>70</sup> DSCD, núm. 50. Sesión plenaria núm. 48, celebrada el miércoles 19 de junio de 2024, pág. 8.

quedan en el aire, pero, en todo caso, esa opción la rechazan los dirigentes de ERC que no quieren incluir la *singularidad* en un sistema de *régimen común*. Incluso Junts también se opone en el fondo a este modelo de financiación y así, su portavoz en el Congreso de los Diputados, Miriam Nogueras, le señaló al Presidente del Gobierno en la sesión de control al Gobierno en el Congreso de los Diputados el 19 de junio de 2024 que “la gente de Cataluña, independentista y no independentista, no pide una financiación singular, quiere y necesita una financiación justa”<sup>71</sup>.

Desde otras CCAA se ve con recelo este tipo de propuestas y, así, en declaraciones al diario *El País*, la Consejera de Hacienda y Relaciones con la Unión Europea del Gobierno de Canarias, Matilde Asián, a la pregunta de si preocupa en Canarias esa financiación singular que pide Cataluña contesta que “mucho. Los impuestos que pagamos todos los ciudadanos se abonan de una manera progresiva y justa. Y se deben distribuir con el mismo criterio para que todos puedan recibir los mismos servicios en igualdad de condiciones. De nada serviría tener unos impuestos recaudados conforme al principio de capacidad económica, progresividad y justicia si luego los ingresos no se reparten de la misma manera”<sup>72</sup>, del mismo modo que la Consejera de Economía de la Junta de Andalucía, Carolina España, ha expresado que “Andalucía no puede seguir pagando los privilegios del independentismo”<sup>73</sup>, la Consejera valenciana de Hacienda, Economía y Administración Pública, Ruth Merino Peña, afirma que cualquier tipo de negociación bilateral “es una humillación para el resto de los españoles”<sup>74</sup>, o el Consejero de Presidencia de la Comunidad de Madrid, Miguel Ángel García Martín, cuando entiende la “financiación a la carta” o la condonación de la deuda del FLA como una “suerte de corrupción”<sup>75</sup>. Es muy claro el editorial de *elEconomista.es* cuando en este sentido señala que el ofrecimiento que hace el PSC a ERC es la creación de un consorcio fiscal mixto entre la Agencia Tributaria y un órgano sinónimo en Cataluña, estando dispuesto el PSC “a extender la implantación de dicho consorcio fiscal a otros territorios para evitar la ola de descontento en autonomías que se verían claramente perjudicadas con un mayor trato de favor a Cataluña”<sup>76</sup>. En otro editorial del mismo medio se destaca la urgencia de que “esta cesión fiscal a Cataluña -creación de un órgano mixto entre agencias tributarias estatal y catalana- se extienda al resto de autonomías del régimen común. Solo así se evitará un trato de favor inaceptable que afectaría negativamente a la prestación de servicios básicos en el resto del país”<sup>77</sup>. También Loscos, Ruiz-Huerta y Tránchez apuestan por esa vía<sup>78</sup>.

<sup>71</sup> *Ibidem*, pág. 7.

<sup>72</sup> *El País*. 8-7-2024, pág. 27.

<sup>73</sup> *El País*. 15-7-2024, pág. 11.

<sup>74</sup> *Ibidem*.

<sup>75</sup> *Ibidem*.

<sup>76</sup> Editorial Financiación singular o para todos. *elEconomista.es*. 11-7-2024, pág. 3.

<sup>77</sup> Editorial Una financiación singular para todos. *elEconomista.es*. 13-7-2024, pág. 3.

<sup>78</sup> Loscos, J., Ruiz-Huerta, J., y Tránchez, J. M. (2024), *op. cit.*, pp. 27-28.

La cuestión es que esa posibilidad tiene dos problemas. Por una parte, los partidos independentistas se oponen a un tratamiento *singular* extensible a otras CCAA porque entienden que entonces la singularidad se diluye en un tratamiento genérico y por tanto la diferenciación queda huérfana de contenido. Para estos partidos, la negociación para modificar el modelo de financiación no puede ser multilateral sino bilateral, Estado-Cataluña, porque de lo contrario la especificidad catalana no queda convenientemente recogida ni amparada<sup>79</sup>, haciendo abstracción de la postura del Tribunal Constitucional para quien la bilateralidad en las relaciones CCAA-Estado central “no cabe entenderla como expresiva de una relación entre entes políticos en situación de igualdad, capaces de negociar entre sí en tal condición” (STC 31/2010, de 28 de junio. FJ 13). Realmente esa posición olvida que la diferenciación nacionalidades-regiones del artículo 2 CE se agota en el modo de acceso a la autonomía y en los variados procedimientos de elaboración de los distintos Estatutos de Autonomías y que lo que se llamaba en el momento del proceso constituyente los “hechos diferenciales”, en el caso catalán básicamente la lengua y su tradición de autogobierno, ha dado paso en la actualidad a una pluralidad de situaciones muy heterogéneas que implica que prácticamente cada comunidad autónoma tenga sus “singularidades” -insularidad, despoblación, envejecimiento poblacional, diversidad competencial, efectos de un desmantelamiento del tejido industrial o de sectores productivos característicos de la zona a veces salvaje, etc.- lo que hace muy difícil conjugar el interés común con las aspiraciones particulares de una determinada comunidad autónoma pretendiendo llegar a unos niveles de financiación similares al de otras CCAA sin título habilitante para ello. Por otra parte, en segundo lugar, no se debe olvidar la STC 238/2015, de 19 de noviembre, que declaró inconstitucional el artículo 4 de la Ley 9/2015, de 12 de junio, de modificación de la ya derogada Ley 7/2007, de la Agencia Tributaria de Cataluña, para la ordenación de los cuerpos tributarios de adscripción exclusiva a la Agencia, por cuanto añadía a esta última las disposiciones adicionales vigésima primera y vigésima segunda. La primera establecía la opción de integrarse en el Cuerpo Superior de Inspectores Tributarios de la Generalidad de Cataluña a los funcionarios con idénticas funciones con destino definitivo en Cataluña o que prestaran en el momento de la convocatoria servicios en la Administración de la Generalidad o en los entes públicos dependientes de ella, pertenecientes a cuerpos y escalas del subgrupo A1 de otras administraciones públicas. Idéntica posibilidad se recogía en la disposición adicional vigésima segunda con relación al Cuerpo Técnico de Gestores Tributarios de la Generalidad de Cataluña.

Entendió el Tribunal Constitucional, según el FJ 7 de la citada STC 238/2015, de 19 de noviembre, que las disposiciones declaradas inconstitucionales regulaban

---

<sup>79</sup> Loscos, Ruiz-Huerta y Tránchez apuestan, teniendo como referencia especialmente los Estados federales, por ambos modelos. Una perspectiva bilateral en las áreas especialmente importantes para cada Comunidad o en las que no afectan a todas ellas, mientras que la dimensión multilateral es obligada para las materias comunes, como la salud pública, Loscos, J., Ruiz-Huerta, J., y Tránchez, J. M. (2024), *op. cit.*, pág. 27.

“pruebas restringidas” de acceso a la función pública que exceptuaban el carácter abierto de los procesos selectivos de acceso a la función pública establecido como norma básica por el artículo 61.1 del texto refundido de la Ley del estatuto básico del empleado público, sin apoyo además en ninguna de las previsiones del legislador modulando dicha regla básica, entendiendo por ello el Tribunal Constitucional que se vulneraba así la competencia del Estado sobre el régimen estatutario de los funcionarios (art. 149.1.18 CE). En la actualidad, la Agencia Tributaria de Cataluña viene regulada en el Libro II, Título I de la Ley 17/2017, de 1 de agosto, del Código Tributario de Cataluña y de aprobación de los libros primero, segundo y tercero, relativos a la Administración tributaria de la Generalidad, con modificaciones posteriores, y parcialmente declarada inconstitucional por STC 65/2020, de 18 de junio, haciendo suyos algunos de los razonamientos de la ya citada STC 238/2015, por considerar que alguno de los procesos selectivos contemplados en la Ley de referencia incurrieran en los mismos vicios de inconstitucionalidad descritos en 2015 porque “no regulan supuestos de promoción interna, ni procedimientos selectivos abiertos, pues incluyen la misma previsión reductora que en la STC 238/2015 declaramos suficiente para calificar de prueba restringida el proceso de acceso a la función pública: los destinatarios del proceso contemplado por las disposiciones impugnadas han de pertenecer a cuerpos o escalas de otras administraciones públicas del subgrupo A1 [art. 217-3, apartado 3 d)] o bien a cuerpos o escalas de otras administraciones públicas del subgrupo A2’ [arts. 217-3, apartado 3 e) , y 217-5, apartado 3 c)]” (STC 65/2020, de 18 de junio. FJ 32.b)].

Con independencia del camino que siga esa reclamación de financiación singular para Cataluña, debe señalarse que la petición inicial no ha tenido buena acogida en la mayoría de los partidos políticos. El lunes 25 de junio, después de una reunión del Comité de Dirección del PP, su portavoz, Borja Sémpér, consideraba que el debate sobre una posible financiación singular para Cataluña, a la que calificaba como “un sistema a la carta”, era un tema que el PSOE utilizaba de cara a la investidura de Salvador Illa como President de la Generalitat de Catalunya, defendiendo un sistema multilateral que asegure la igualdad y la equidad<sup>80</sup>. Joan Baldoví, de *Compromís*, entendía que Cataluña tiene derecho a que se contemple su singularidad, “pero también el País Valenciano o Murcia... Me parecen bien todas las singularidades, pero si uno es socialdemócrata y de izquierdas, tiene que atender primero a los que peor están”<sup>81</sup>. BNG, o la Chunta exigen para sus respectivas Comunidades, Galicia y Aragón, idéntico trato financiero que consiga Cataluña y desde el PSOE varias federaciones -Castilla-La Mancha, Aragón, Asturias, Extremadura, Andalucía- se muestran

<sup>80</sup> Vid. el editorial El PP, ante la trampa de la financiación singular. *Expansión*, 24-6-2014, pág. 2, donde se critica las diferentes posiciones de los distintos gobiernos autonómicos en manos del PP y se aconseja que “los populares deben ser capaces de ahorrar una propuesta conjunta que esgrimir ante Hacienda si no quiere que sus contribuyentes paguen el coste de las prebendas financieras para el separatismo catalán”.

<sup>81</sup> Entrevista en *La Vanguardia*. 22-6-2024, pág. 14.

contrarios a la propuesta. El hecho de que no sólo partidos de la oposición critiquen la propuesta, sino que dentro del PSOE se hayan alzado voces críticas contra la misma ha hecho que desde la dirección socialista se esfuercen en aclarar que la iniciativa se enmarca en un proceso general de transformación del sistema común de financiación autonómica en vigor desde 2009 y que se debe ser prudente hasta conocer el contenido concreto de la propuesta.

En el caso del PP debe señalarse que, en momentos diferentes, dos de sus líderes apostaron por un sistema similar al ahora propuesto desde el Gobierno. En efecto, en mayo de 2012 tras el XIII Congreso del Partido, la entonces presidenta del PP en Cataluña, Alicia Sánchez-Camacho, planteó la posibilidad de un tratamiento diferenciado para Cataluña desde el punto de vista financiero atendiendo a sus particularidades mediante una “financiación singular y finalista”. En concreto, señalaba que “desde el Partido Popular Catalán trabajaremos para mejorar la financiación singular para Cataluña, basado en el principio de ordinalidad y una solidaridad finalista. Más recursos, pero también más responsabilidad en la gestión. Queremos que se presente a los catalanes un proyecto transparente en el gasto y en la gestión de los recursos públicos”<sup>82</sup>. No puede olvidarse en ese sentido que, en el programa electoral del PP para las elecciones autonómicas catalanas de 25 de noviembre de 2012, se decía que “trabajaremos para conseguir un nuevo sistema de financiación singular para Cataluña, que responda al objetivo de resolver el problema sistemático de insuficiencia financiera de la Generalitat para atender a sus competencias. Esto lo haremos mediante el incremento de los impuestos cedidos y de la participación en la cesta de impuestos, en el marco de un modelo propio con capacidad normativa, dentro del régimen común de la LOFCA. Este modelo permitirá, mediante el establecimiento de fórmulas de colaboración entre la Agencia Tributaria de Cataluña y la Agencia Estatal de Administración Tributaria, la gestión, recaudación, liquidación e inspección de la totalidad de los impuestos propios, cedidos y transferidos”<sup>83</sup>. Celebradas esas elecciones, Sánchez-Camacho reiteraba el 21 de diciembre de 2012 que “el PPC apuesta por un modelo fiscal singular para Cataluña, más justo, moderno, que sea solidario, pero con límites, que garantice el principio de ordinalidad y que pueda servir para bajar impuestos a los catalanes”<sup>84</sup>. Hay que decir que esa propuesta de Sánchez-Camacho finalmente no tuvo respaldo en su propio partido y, así, el 7 de octubre de 2013, la Secretaria General del PP, M<sup>a</sup> Dolores de Cospedal, rechazó la iniciativa al igual que el entonces Ministro de Hacienda, Cristóbal Montoro, en la reunión que mantuvo con la política catalana el 8 de octubre de 2013. Tiempo después, en 2016, Alberto Núñez Feijóo, entonces Presidente de la Junta de Galicia, en una conferencia en el Cercle d’Economía en Barcelona, señaló que “no digo yo que el concierto cata-

<sup>82</sup> Disponible en <https://diariocritico.com/nacional/fejoo-defendia-financiacion-especial-para-cataluna>

<sup>83</sup> Catalunya sí, España también. Salir de la crisis económica, nuestra prioridad. Punto 2. Disponible en <https://pp.es/sites/default/files/documentos/7051-20121107182604.pdf>, pág. 8.

<sup>84</sup> Disponible en <https://pp.es/actualidad-noticia/pacto-entre-ciu-erc-saldra-muy-caro-catalanes>

lán no tenga razón en cuanto a la demanda, porque es verdad que lo tiene Euskadi y lo tiene Navarra... es absolutamente cierto. También es cierto que en la discusión constituyente se llegó al acuerdo de que Cataluña no tuviese concierto. Ahora bien, es verdad que estas cosas se pueden cambiar, plantear y discutir. El problema es cómo nos ponemos de acuerdo en los contenidos del concierto”<sup>85</sup>. Ahora, la tesis del PP es contraria a aquellos planteamientos y alguien tan significativo en ese Partido como el ex Presidente Aznar no dudó el 27 de junio de 2024 en defender, durante la entrega del XII premio FAES de la Libertad, a título póstumo al exministro Josep Piqué, el Pacto del Majestic con Jordi Pujol frente a “amnistías inconstitucionales y financiaciones unilaterales”.

En todo caso, esa propuesta que ahora se ha puesto sobre la mesa no puede plantearse como una solución pensando únicamente en Cataluña. Aunque desde determinados ámbitos se pueda decir que “la actualización de los correspondientes baremos tiene todo el sentido, puesto que las necesidades de las comunidades evolucionan con el tiempo, y conviene ajustarlos para atender las necesidades del gasto colectivo”<sup>86</sup>, referencia que hay que asumir como lógica atendiendo a un planteamiento genérico que abarque a todas las CCAA, luego se aclara realmente el sentido de aquello en lo que se está pensando cuando se escribe que “el debate sobre financiación autonómica es de gran actualidad. El líder popular, Alberto Núñez Feijóo, se opuso ayer a la idea de una ‘financiación singular’ para Catalunya, que el PSOE estudia frente al ‘dumping fiscal’ de Madrid. Ese es un debate coyuntural que seguirá su curso asociado a la situación política. Sin embargo, los flujos de la financiación autonómica son una cuestión de tipo estructural. El Gobierno socialista suele sacar pecho diciendo que bajo su mandato la financiación autonómica ha mejorado para todas las Comunidades. Pero no cabe olvidar que Catalunya es una comunidad con una cuota de considerable contribución solidaria al Estado de las autonomías y que, sin embargo, obtiene unos ingresos inferiores a la media española. Es conveniente corregir esta cuestión lo más pronto posible”<sup>87</sup>. La iniciativa en la que se está pensando tiene que tener un sentido global, reconocer la singularización cuando concurren elementos que la aconsejen, en sentido genérico, sin que *a priori* pueda hacerse una propuesta *ad nomen*. Se ha recordado, por ello, una frase del desaparecido Alfredo Pérez Rubalcaba que analizando nuestro modelo de organización territorial argumentó en 2013 que “hay derecho a la diferencia, no una diferencia de derechos”<sup>88</sup>, idea que recoge el Presi-

<sup>85</sup> Disponible en <https://cadenaser.com/nacional/2024/06/17/cuando-feijoo-defendia-que-el-concierto-catalan-se-podia-discutir-cadena-ser/>

<sup>86</sup> Editorial Financiación catalana por debajo de la media. *La Vanguardia*. 19-6-2024, pág. 18.

<sup>87</sup> *Ibidem*.

<sup>88</sup> García Pagán, I., *op. cit.*, pág. 16. Para Castells, “igualdad no se opone a diversidad. Al revés, la igualdad de derechos entre los ciudadanos es la garantía de la diversidad: es la garantía de que a partir de esta igualdad de derechos cada uno puede escoger su camino” (Castells, 2002, *op. cit.*, 141). Ciertamente, siempre y cuando ese camino se escoja entre las posibilidades que ofrezca el ordenamiento jurídico y el proceso de decisión se acomode asimismo a las reglas del juego democrático. El voluntarismo

dente de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha cuando al comentar la posible financiación “singular” para Cataluña sostiene que “la financiación autonómica puede cubrir singularidades; por ejemplo, la singular situación de provincias como Cuenca que, con los mismos habitantes de Móstoles pero con 17.000 kilómetros cuadrados más de superficie, requieren 32 centros de salud y más de 200 consultorios locales para garantizar el derecho a la sanidad en las zonas rurales, en vez de los 9 centros de salud con los que se nutre el municipio madrileño. Es por ello que, para un socialista, la singularidad solo puede ser sinónimo de equidad. Es decir, facilitar a cada autonomía los recursos necesarios para construir una sociedad de igualdad de oportunidades. Y la equidad solo puede conseguirse como consecuencia de la progresividad -pedir más a los que más tienen, para dar más a los que más lo necesitan- que, a su vez, es una virtud que se produce entre ciudadanos y empresas, no entre territorios”<sup>89</sup>, después de señalar que “el debate sólo puede discurrir por el camino del diálogo multilateral, el único que garantiza que todas las regiones negociamos de igual a igual, sin diferencias. Un diálogo capaz de vertebrar el país en torno a una conversación sobre el fondo”<sup>90</sup>.

De nuevo afloran los posibles agravios entre territorios, de nuevo se plantea la tradicional idea del “chantaje” de ciertas Comunidades Autónomas que, se dice, durante años han conseguido del Estado más de lo que se ha ofrecido a otras, aunque lo necesiten. Por lo demás, está en la misma razón de las cosas, en el más puro y sencillo sentido común que el profesor Loscos sintetiza diciendo que “la financiación singular para Cataluña es tan obligada como la de Castilla-La Mancha, Andalucía o Madrid. No se trata de privilegios, pero sí de hacer, en la medida de lo posible, trajes a medida. Bilateralismo sí, multilateralismo, también”<sup>91</sup>, y es que aciertan los que opinan que “cuando lo que está en juego es la viabilidad económica, el derecho a la diferencia muta en ‘privilegio’, ‘egoísmo’ o ‘insolidaridad’”<sup>92</sup>, aunque en ocasiones no se sabe muy bien cuál es la parte privilegiada, egoísta o insolidaria.

Consagrado el principio constitucional de autonomía, hay que considerar las diferentes vertientes que plantea. Es obvio, como se ha indicado, que el artículo 137 CE al hablar de “autonomía para la gestión de sus respectivos intereses” lo hace, como muy bien tiene declarado el Tribunal Constitucional, “tanto en el sentido de reconocerles la autonomía política como la financiera” (STC 96/2002, de 25 de abril FJ 3). La primera, considerada por el propio Tribunal Constitucional como “principio que preside la organización territorial del Estado” (STC 96/2002, de 25 de abril. FJ 3 con cita de anteriores pronunciamientos), tiene una proyección característica que el

---

incondicionado puede desembocar en una actitud irrespetuosa con las normas y por ende con los demás ciudadanos.

<sup>89</sup> García-Page, E. (2024). Un modelo de financiación progresista: solidaridad y equidad. *El País*, 24-6-2024, pág. 19.

<sup>90</sup> *Ibidem*.

<sup>91</sup> Loscos, J. (2024). Declaraciones en *El País*, 23-6-2024, pág. 23.

<sup>92</sup> García Pagán, I. (2024), *op. cit.* pág. 16.

Tribunal Constitucional concreta en su capacidad de autogobierno manifestada “*en la capacidad para elaborar sus propias políticas públicas en las materias de su competencia*” (STC 13/1992, de 6 de febrero. FJ 7). Es evidente que esa caracterización de la autonomía política tiene una dimensión económica clara porque la amplitud de los medios determina la posibilidad real de alcanzar los fines (STC 135/1992, de 5 de octubre. FJ 8).

Se llega así a la autonomía financiera que “*como instrumento indispensable para la consecución de la autonomía política, implica tanto la capacidad de las Comunidades Autónomas para establecer y exigir sus propios tributos como su aptitud para acceder a un sistema adecuado —en términos de suficiencia— de ingresos, conforme a lo dispuesto en los artículos 133.2 y 157.1 CE*” (STC 96/2002, de 25 de abril. FJ 3). Ahondando en el argumento, el Tribunal Constitucional vincula la autonomía financiera de los entes territoriales a su “*suficiencia financiera, por cuanto exige la plena disposición de medios financieros para poder ejercer, sin condicionamientos indebidos y en toda su extensión, las funciones que legalmente les han sido encomendadas; es decir, para posibilitar y garantizar, en definitiva, el ejercicio de la autonomía constitucionalmente reconocida en los arts. 137 y 156 CE*” (STC 96/2002, de 25 de abril. FJ 3, con cita de anteriores pronunciamientos). En términos más rotundos, la autonomía financiera ha sido considerada por el Tribunal Constitucional “*como indispensable para la consecución de la autonomía política*” (STC 289/2000, de 30 de noviembre. FJ 3). Hay por tanto una relación indisoluble entre autonomía financiera y suficiencia financiera con el elenco de materias que son competencia de las CCAA según sus respectivos Estatutos de Autonomía, de tal manera que el desarrollo y ejecución de dichas competencias estará condicionada en gran medida por el grado de autonomía financiera de cada Comunidad Autónoma.

El principio de suficiencia financiera exige para su correcto entendimiento dos consideraciones, recogidas en la STC 13/2007, de 18 de enero. FJ 5, con cita de anteriores pronunciamientos. Por una parte, dicho principio debe quedar situado “*en el marco de las posibilidades reales del sistema financiero del Estado en su conjunto*”, y, en segundo lugar, continúa el intérprete supremo de la Constitución, para considerar si “*unas determinadas CCAA gozan de recursos financieros suficientes para ejercer la autonomía financiera constitucionalmente consagrada es preciso atender al conjunto de los recursos de que puedan disponer y a las competencias que les han sido atribuidas así como a los servicios que gestionan y dentro siempre de las reales disponibilidades económicas de un sistema globalmente presidido por el principio de solidaridad entre todos los españoles {STC 87/1993, de 11 de marzo. FJ 3.b)}*”.

En la citada STC 13/2007, de 18 de enero. FJ 5, el Tribunal Constitucional recuerda importantes pronunciamientos anteriores sobre el tema en presencia. Así, la suficiencia financiera “*en realidad es algo muy concreto y dependiente de muchas variables*”, tales como, por un lado, “*las necesidades traducidas en el gasto público generado por el funcionamiento efectivo de las competencias asumidas*” y, de otro, “*el rendimiento de los demás recursos y especialmente de los tributarios*”. Quiere decirse con ello, y eso es especialmente significativo en atención a lo que aquí nos interesa, que el concepto de *autonomía*

*financiera* no es un concepto de aplicación uniforme guiado por un único parámetro, sino que es una realidad fluctuante, por ejemplo, el tema de la población, en atención a la Comunidad Autónoma que se considere porque no hay una igualdad entre todas ellas a los efectos que aquí se contemplan. Precisamente el tema de la población es uno de los aspectos en los que más ha reparado la doctrina y, así, de la Fuente destaca que “en particular, el crecimiento de la población tenderá a incrementar tanto las necesidades de gasto como los ingresos tributarios regionales, mientras que otros determinantes de la población ajustada, como el grado de envejecimiento, pueden reducir la capacidad tributaria a la vez que aumentan las necesidades de gasto”<sup>93</sup>. Resulta obvio que, en general, el tema de la población resulta básico para determinar la eficacia del sistema de financiación de una CA. La media de edad, el estado sanitario general de los ciudadanos, las necesidades de gasto farmacéutico y de asistencia sanitaria general y en particular los gastos de asistencia hospitalaria, la necesidad de atender necesidades derivadas de situaciones de dependencia, etc., hace que el estudio de la realidad en cada CA sea básico para valorar la suficiencia, o no, de la financiación de que disponen en cada momento, destacando de la Fuente en este orden la importancia de la población flotante y de la población inmigrante en las distintas CCAA.

Pero, aun siendo importante, ese parámetro poblacional no es evidentemente el único, y tal vez tampoco el más importante, porque hay que valorar el nivel de gasto de cada CA<sup>94</sup> y en este sentido es fundamental analizar el nivel competencial que cada CA haya asumido en su respectivo Estatuto de Autonomía y los servicios que el Estado quiera transferirle o delegarle vía artículo 150.2 CE, como es el caso de la proposición de ley orgánica presentada en el Congreso de los Diputados el 5 de marzo de 2025 conjuntamente por PSOE y Junts sobre aplicación del citado artículo en el tema de la competencia exclusiva del Estado sobre inmigración (art. 149.1.2ª CE) y que, de salir adelante, supondrá la asunción de servicios por la Generalitat de Cataluña que de suyo requerirá un esfuerzo económico que deberá colmarse con una financiación adecuada y complementaria. El tema está en saber cómo se determina el nivel de gasto según las necesidades a cubrir por cada CA en orden a su nivel competencial. Como idea de aproximación, de la Fuente apunta que las necesidades “son proporcionales al número de usuarios (potenciales o reales) que residan en el mismo (se refiere al territorio), posiblemente ponderando distintos subgrupos de este colectivo por su coste relativo o por la intensidad con la que utilizan el servicio (p. ej. Distintos tramos de edad en el caso de la sanidad o distintos niveles educativos

<sup>93</sup> de la Fuente, Á. (2011), “¿Está bien calculado el cupo?, en *Moneda y crédito*, 231, pp. 156-159

<sup>94</sup> En este sentido, apunta de la Fuente que “una de las preguntas más relevantes a la hora de evaluar el funcionamiento del sistema de financiación es seguramente en qué medida el reparto de recursos entre regiones se ajusta a la distribución de las necesidades de gasto de las mismas o, por ponerlo de otra forma, si el sistema asigna a las Comunidades la financiación necesaria para que todas ellas puedan ofrecer, si así lo deciden, servicios públicos de una calidad similar con impuestos similares” (de la Fuente (2011), *op. cit.*, pp. 162-163).

en la enseñanza)”<sup>95</sup>. En los ejemplos que cita el autor se entiende el criterio porque puede considerarse una relación objetiva entre los factores en juego, que tal vez es más difuso en atención a otras necesidades que una CA entienda prioritaria y que sea más difícil de cuantificar atendiendo sólo a una relación territorio/destinatarios del servicio. Piénsese en la proyección exterior de una CA, la potenciación de su lengua propia, la asunción de la seguridad o el control de la inmigración, esto es, los supuestos que el propio de la Fuente denomina “competencias singulares”<sup>96</sup>. En esos casos, la cuantía destinada a sufragar los costes que ocasionan presenta perfiles más abiertos sujetos a la discrecionalidad de las autoridades autonómicas.

La Constitución, en todo caso, con una denominación u otra, distingue varios tipos de CCAA y esa diferenciación tiene su proyección, también, en el aspecto financiero, permitiendo diversos sistemas de financiación autonómica, como hemos visto, pensando en País Vasco, Navarra y Canarias. Para el resto de las CCAA no hay prefijado un modelo uniforme de financiación autonómica. Cabe, pues, resaltar la pluralidad de modelos posibles de financiación autonómica<sup>97</sup> dentro del respeto a la Constitución y a la LOFCA, “particularidades en la financiación”<sup>98</sup> se ha denominado. De lo que se trata es de ver las posibilidades de articular un sistema que preserve una doble exigencia: “*de una parte, prevenir que la utilización del poder financiero del Estado pueda desconocer, desplazar o limitar las competencias materiales autonómicas. Y, de otra, evitar asimismo que la extremada prevención de potenciales injerencias competenciales acabe por socavar las competencias estatales en materia financiera, el manejo y la disponibilidad por el Estado de sus propios recursos y, en definitiva, la discrecionalidad política del legislador estatal en la configuración y empleo de los instrumentos esenciales de la actividad financiera pública*” (SSTC 13/1992, de 6 de febrero. FJ 2; 68/1996, de 4 de abril. FJ 2 y 13/2007, de 18 de enero. FJ 3). Se trata, en consecuencia, de establecer un sistema de financiación autonómica que sea:

- Eficaz, en el sentido de que no vacíe *de facto* las previsiones estatutarias haciendo que las competencias no puedan llevarse a cabo por insuficiencia de medios financieros;
- Constitucional, es decir, que reconozca la competencia del Estado sobre “Hacienda general y Deuda del Estado” (art. 149.1<sup>a</sup> 14<sup>a</sup>);

<sup>95</sup> de la Fuente, 2017 c: 135

<sup>96</sup> de la Fuente, Á. (2015). “La evolución de la financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común, 2002-2012”, en *Papeles de economía española*, 143, p. 30.

<sup>97</sup> Gonzalo Caballero sintetiza las razones de ese carácter abierto del sistema diciendo que “los actores políticos de aquella época buscaban la estabilidad institucional. Este panorama de alta valoración del futuro hizo que los jugadores no se restringiesen a sí mismos con reglas rígidas al definir el Estado de las Autonomías, y que prefiriesen un proceso de decisiones colectivas más liberal, con mayor capacidad de responder a los choques económicos que requieren ajuste político y, en general, para dotarse paulatinamente del marco institucional adecuado, en la línea de Tommasi, Saiegh y Sanguinetti (2001)” (Caballero, G. (2005). “La evolución de la financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común, 2002-2012”, en *Papeles de economía española*, 143, p. 293).

<sup>98</sup> García Ruiz y Girón Reguera (2005), op. cit., p. 51.

- Respetuosa con el Estatuto de Autonomía, como norma institucional de la Comunidad Autónoma, en el sentido de acatar los criterios asumidos tanto por el Parlamento autonómico como por las Cortes Generales al aprobar el Estatuto de Autonomía como Ley Orgánica del Estado.

Enmarcado el tema, hay recordar la variedad de opciones, dentro del respeto a la CE, que pueden seguirse, todas igualmente válidas hasta el punto de que el propio Tribunal Constitucional entiende que su labor no es pronunciarse “*sobre el sistema más adecuado de financiación de las haciendas territoriales o de coordinación de las actividades financieras de los distintos entes territoriales entre sí*” (STC 68/1986, de 4 de abril. FJ 2). Cabe, pues, la pluralidad de sistemas de financiación autonómica dentro del marco constitucional al margen de las peculiaridades vascas, navarras y canarias. Nos referimos a que, dentro del sistema general de financiación, esto es, el llamado *sistema LOFCA*, es perfectamente posible la diferenciación de modalidades sustantivas sin que ello suponga vulneración de los principios constitucionales de igualdad y solidaridad, reconociendo por ello lo acertado del planteamiento de García Ruiz y Girón Reguera entendiendo la solidaridad interterritorial “como freno de toda medida fiscal que pueda comportar un privilegio para unos territorios y, en contrapartida, agravios comparativos para otros”<sup>99</sup>. Suele hablarse de nuestro modelo de organización territorial como una especie de Estado federal incompleto y en el tema de la financiación autonómica no es extraña la referencia a un federalismo fiscal<sup>100</sup> o, a la vista de los casos navarro y vasco, de “unos parámetros definitorios propios de una Hacienda confederal”<sup>101</sup>, incluso la alusión a un “estilo español de federalismo defensor de los mercados”<sup>102</sup>, pero siempre teniendo presente que nuestra Constitución no diseñó explícitamente un Estado federal clásico y por ello el mismo autor entiende que “sólo puede hablarse de federalismo español en un sentido laxo que lo identifica con un modelo genérico de descentralización política y administrativa”<sup>103</sup>. Abundando en esta última consideración, es lo cierto que en nuestra Constitución no se recoge explícitamente un principio básico en otros modelos como el de la lealtad federal que solo muy lejanamente se asemeja a nuestra solidaridad que genéricamente recoge el artículo 2 CE.

En este orden, la posibilidad de diferenciar un sistema particular de financiación dentro del *sistema LOFCA* debe guiarse por una orientación finalista, atendiendo a lo que se ha señalado, esto es, la financiación de una Comunidad Autónoma debe estar dirigida a la satisfacción de sus intereses que pasa por el ejercicio de sus competencias.

<sup>99</sup> *Ibidem*, p. 52.

<sup>100</sup> *Vid.*, v.gr. Ruiz Almendral, V. (2017). “Poder tributario autonómico y Derecho de la Unión Europea: consecuencias de un federalismo fiscal inacabado”, en *Revista Española de Derecho Europeo*, 64, p. 26.

<sup>101</sup> García Novoa, 2006: 214

<sup>102</sup> Caballero, (2005), *op. cit.*, p. 302.

<sup>103</sup> Caballero (2005), *op. cit.*, p. 294.

Y para ello es preciso atender, recordemos de nuevo, a sus peculiaridades [*“dependiente de muchas variables”*], dice el Tribunal Constitucional en S 13/2007, de 18 de enero FJ 5]. Ello quiere decir que hay que estar a los datos de cada Comunidad Autónoma, en definitiva a sus *intereses*, sin que pueda haber tacha alguna de inconstitucional en el manejo de ese concepto porque como dice el Tribunal Constitucional en la STC 31/2010, de 28 de junio, *“la noción de ‘intereses’ con la perspectiva de la organización territorial del Estado no sólo no es inapropiada, sino absolutamente irreprochable en términos constitucionales, como revela la simple lectura del artículo 137 CE, y además... este Tribunal ha vinculado la noción de intereses y competencias de las Comunidades Autónomas, al enmarcar aquéllos las competencias y definir éstas, a su vez, los intereses (SSTC 4/1981, de 2 de febrero, FJ 3; 25/1981, de 14 de julio, FJ 3), lo que revela la interrelación entre el ámbito competencial y los intereses de las Comunidades Autónomas”* (FJ 118).

Intereses y competencias son conceptos indisolublemente unidos y ello se traduce en la posibilidad de establecer sistemas singularizados dentro de la LOFCA, sin que pueda haber reparos ante una eventual crítica por posible vulneración del artículo 14 de la Constitución o incluso del artículo 138 de la misma norma cuando señala que las diferencias entre los distintos Estatutos de Autonomía *“no podrán implicar, en ningún caso, privilegios económicos o sociales”*. La tesis que aquí se defiende no supone ningún fraude de ley porque ese régimen singularizado dentro del *sistema LOFCA* no implica un desbordamiento encubierto del marco estatutario, sino que se trata de una modificación de la LOFCA, es decir de una ley del Estado, con la intervención de las Cortes Generales, a su vez respetuosa y congruente con el propio Estatuto de Autonomía. En este orden, cabe resaltar que la singularización de sistemas propios de financiación dentro del modelo LOFCA estaría plenamente legitimado por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional que entiende que el artículo 138.2 CE cuando dice que los Estatutos de Autonomía *“no podrán implicar, en ningún caso, privilegios económicos o sociales”* *“no está imponiendo una homogeneidad absoluta en dichos ámbitos, pues ello iría contra el criterio del apartado 1 del mismo artículo, que configura al principio de solidaridad como instrumento para alcanzar un ‘equilibrio económico adecuado y justo entre las diversa partes del territorio español’. Por tanto, lo que la Constitución proscribire son las diferencias que carezcan de justificación objetiva y razonable, conllevando beneficios que otras Comunidades Autónomas, en las mismas circunstancias, no podrían obtener”* (STC 31/2010, de 28 de junio. FJ 131). Porque, en definitiva, como ya señaló tempranamente la jurisprudencia constitucional, el principio de igualdad en derechos y obligaciones de todos los españoles en cualquier parte del territorio nacional *“no puede ser entendido en modo alguno como una rigurosa y monolítica uniformidad del ordenamiento de la que resulte que, en igualdad de circunstancias, en cualquier parte del territorio nacional, se tienen los mismos derechos y obligaciones”* (STC 37/1981, de 16 de noviembre. FJ 2).

La propuesta, por tanto, de establecer un modelo diferenciado dentro del *sistema LOFCA* cuando se cumplieran determinados parámetros, al que Cataluña pudiera acogerse, no vulneraría la Constitución porque permitiría que en las mismas circunstancias otras CCAA que reunieran idénticos requisitos también pudieran beneficiarse

de esta modalidad de financiación. Sería un sistema no exclusivo ni excluyente sino genérico para que aquellas CCAA que respondieran a los parámetros que se determinasen pudiesen, si así lo desearan, sumarse al mismo. Cuestión distinta es que el planteamiento con el que se presente esa modificación legislativa en cuanto al modelo de financiación de Cataluña parta de un punto de partida errado, esto es, sostener que Cataluña necesita una financiación distinta de la actual, porque en ese caso los demás territorios españoles podrían alegar un agravio comparativo interpretando que la solución que se quiere dar en este momento no es un cambio de modelo de financiación atendiendo a las peculiaridades de todas las CCAA adaptando su financiación a la problemática de cada una de ellas sino una solución solo para el caso catalán, obviamente condicionado por las circunstancias políticas de este momento concreto, no solo las propias de Cataluña sino las del conjunto de España con una legislatura inestable pendiente de unos pocos votos que vienen, precisamente, de partidos catalanes y cuyo respaldo al ejecutivo nacional son imprescindibles para que el Gobierno pueda continuar en la Moncloa. Sus defensores se ocupan de defender lo contrario y así, a modo de ejemplo, Joan Ridaó, explica que “no se desea que el modelo genere desequilibrios en el sistema, ni que sea privativo de Catalunya. Tampoco que se atribuya a la Generalitat la potestad exclusiva de establecer tributos. Además, no se omiten los instrumentos de colaboración necesarios para hacer efectivo el principio de lealtad institucional o el de solidaridad, mediante una aportación a través de reequilibrio territorial. De lo que se trate es de que se respete el principio de ordinalidad sin que el modelo pierda su capacidad redistributiva, pero evitando, eso sí, que Catalunya pase de ser la tercera comunidad en términos de capacidad fiscal a la décima tras aplicar los mecanismos de solidaridad si se tiene en cuenta el distinto nivel de precios”<sup>104</sup>. Se pretende, por tanto, eliminar el riesgo que se ha visto desde algún sector de que “podría iniciarse, en particular, una deriva hacia un sistema de financiación *a la carta*, negociado de forma bilateral con algunas comunidades, que limitaría artificialmente la contribución de éstas a la redistribución regional (más allá de lo que pueda derivarse del grado de nivelación acordado) y a la financiación de los gastos comunes del Estado”<sup>105</sup>.

#### IV. CONCLUSIONES

La propuesta de una financiación singular para Cataluña plantea, en primer lugar, la imposibilidad de extender a Cataluña el modelo vasco y navarro de un concierto o convenio económico con el Estado pues la DA1ª CE, base del sistema, sólo está

<sup>104</sup> Ridaó, J. (2024). Una financiación singular para Catalunya. *La Vanguardia*, 19-6-2024, pág. 13.

<sup>105</sup> De la Fuente, Á. (2024). Financiación autonómica y local. *Fedea, Food for thought: aportaciones al debate sobre políticas públicas, Apuntes 2024/04*, enero de 2024. 1-11. Puede verse en [https://documentos.fedea.net/pubs/ap/2024-04/?utm\\_source=documentos&utm\\_medium=enlace&utm\\_campaign=estudio](https://documentos.fedea.net/pubs/ap/2024-04/?utm_source=documentos&utm_medium=enlace&utm_campaign=estudio), pág. 6.

pensada para aquellos territorios que teniendo históricamente autonomía fiscal y habiéndola perdido, la recobraran posteriormente mediante acuerdo con el Estado plasmado en una ley, algo que nunca sucedió en Cataluña. La peculiaridad catalana desde el punto de vista del reconocimiento constitucional de su autonomía es la aplicación de la DT 1ª y, derivado de ella, el procedimiento de acceso a la autonomía y aprobación de su Estatuto de Autonomía. Pero sin alcanzar el terreno de la financiación.

La pregunta es si resulta factible la aplicación para Cataluña de un sistema peculiar de financiación, en presencia de sus características diferenciales. La respuesta, siguiendo la jurisprudencia constitucional, sería afirmativa, cumpliendo dos parámetros básicos. En primer lugar, ese reconocimiento de la singularidad catalana no podría ampararse en el modelo foral, sino que se encuadraría dentro del sistema LOFCA. Y, en segundo lugar, esa diferencia no puede llevarse a cabo *ad nomen*, sino que cualquier reconocimiento de financiación singular debe poder ser aplicado con carácter genérico a aquellas CCAA que reunieran las características que se establecieran o individualmente a alguna de ellas en atención a circunstancias específicas que merecieran una financiación específica.

Singularidad sí, dentro del sistema LOFCA y con aplicación a todas aquellas CCAA que tengan peculiaridades que aconsejen esa financiación singular.

## BIBLIOGRAFÍA

- ALONSO DE ANTONIO, J. A. (1986). *El Estado autonómico y el principio de solidaridad como colaboración legislativa*, I, 1986.
- ALONSO GONZÁLEZ, L. M. (2010). “El finançament de la Generalitat (Sentència 31/2010, de 28 de juny)”, en *Revista catalana de dret públic. Especial Sentència 31/2010 del Tribunal Constitucional, sobre l'Estatut d'autonomia de Catalunya de 2006*, pág. 417-443.
- BOSCH ROCA, N. (2007). “Problemas actuais do modelo de financiamento autonómico”, en *Grial: revista galega de cultura*, 174, pp. 40-45.
- BOSCH ROCA, N. (2024) Hisenda pública. informe autogovern 2023, Generalitat de Catalunya. 251-267. Disponible en [https://presidencia.gencat.cat/web/.contents/ambits\\_actuacio/desenvolupament\\_autogovern/iea/publicacions/16-informe-autogovern-anual/ia23-arxiu-i-article/02\\_Informe-autogovern-202...](https://presidencia.gencat.cat/web/.contents/ambits_actuacio/desenvolupament_autogovern/iea/publicacions/16-informe-autogovern-anual/ia23-arxiu-i-article/02_Informe-autogovern-202...)
- CABALLERO, G. (2005). “Instituciones, Federalismo, Defensor de mercados y Estado de las Autonomías”, en *El Trimestre Económico*, vol. LXXII (2), pp. 283-327.
- CASTELLS I OLIVERES, A. (2002). “L'evolució i el futur del finançament de la Generalitat”, en *Vint anys d'autonomia de Parlament*, Publicacions del Parlament de Catalunya, pp. 122-144.
- CASTELLS, A. y BOSCH, N. (1995). “Las finanzas de la Generalitat de Cataluña (1987-1994)”. En *Autonomies: revista catalana de dret públic*, 20, 35-50.

- CASTELLS OLIVERES, A. y SOLÉ OLLÉ, A. (1998). “Estimación de las necesidades de gasto de las comunidades autónomas: metodología y aplicación práctica”, en *V Encuentro de Economía Pública: la realidad de la solidaridad en la financiación autonómica*, pp. 1-27.
- CORCUERA ATIENZA, J. (1984). La constitucionalización de los derechos históricos. Fueros y autonomía. *Revista Española de Derecho Constitucional*. 11, pp. 9-38.
- DOMÍNGUEZ MARTÍN, R. (2024). Primer Plano. Luces para la Constitución (79). *El Mundo*, 13-7-2024.
- FERNÁNDEZ AMOR, J. A. (2006). “Jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre financiación autonómica”, en *Revista catalana de dret public*, 32, pp. 267-296.
- FERNÁNDEZ FREIXANES, V. (2007). “Autonomía política, autonomía económica”, en *Grial: revista galega de cultura*, 174, pp. 5-7.
- FERREIRO LAPATZA, J. J. (2006). “El sistema de financiación autonómica de Cataluña: Estatuto y Constitución”, en *Revista catalana de dret public*, 32, pp. 37-74.
- FUENTE, Á. DE LA, (2009) “El sistema de financiación regional: problemas y propuestas de reforma”, en *Revista de Estudios Regionales*, Vol. Ext. VIII, pp. 19-31
- (2013) “Algunas propuestas para la reforma del sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común”, en *Revista del Instituto de Estudios Económicos*, nº 1 y 2, pp. 27-54.
- (2011) “¿Está bien calculado el cupo?”, en *Moneda y crédito*, 231, pp. 93-167.
- (2015) “La evolución de la financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común, 2002-2012”, en *Papeles de economía española*, 143, pp. 28-49.
- (2022) “Sobre el Sistema de Financiación Foral vasco y navarro: notas para un debate necesario”, en *Hacienda Pública Española*, 242-(3), 53-90
- (2024). Financiación autonómica y local. *Fedea, Food for thought: aportaciones al debate sobre políticas públicas*, *Apuntes 2024/04*, enero de 2024. 1-11. Puede verse en [https://documentos.fedea.net/pubs/ap/2024-04/?utm\\_source=documentos&utm\\_medium=enlace&utm\\_campaign=estudio](https://documentos.fedea.net/pubs/ap/2024-04/?utm_source=documentos&utm_medium=enlace&utm_campaign=estudio)
- FUENTE, Á. DE LA y GUNDIN, M. (2008). “El sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común: un análisis crítico y algunas propuestas de reforma”, en *Investigaciones Regionales*, 13, pp. 213-262.
- GARCÍA, I. (2024). Y ahora... Catalunya nos roba. *La Vanguardia*, 16-6-2024
- GARCÍA NOVOA, C., (2006). “La sentencia del Caso Azores y su influencia en el poder normativo de las Comunidades Autónomas en España”, en *Dereito*, Vol. 15, nº 1, 2006, pp. 203-239.
- GARCÍA PAGÁN, I. (2024). Los juegos malabares de la financiación. *La Vanguardia*, 22-6-2024.
- GARCÍA-PAGE, E. (2024). Un modelo de financiación progresista: solidaridad y equidad. *El País*, 24-6-2024.
- GARCÍA ROCA, J. (1997). “Asimetrías autonómicas y principio constitucional de solidaridad”, en *Revista Vasca de Administración Pública*, 47, 2, pp. 45-96.

- GARCÍA ROCA, J., CARMONA CONTRERAS, A., y MOYA MALAPEIRA, D. (2024). Valoración general del Estado autonómico en 2023. *Informe Comunidades Autónomas 2023. Valoración General*, IDP Observatorio de Derecho Público. Disponible en [https://idpbarcelona.net/docs/foro/vg\\_2023.pdf](https://idpbarcelona.net/docs/foro/vg_2023.pdf), pág.
- GARCÍA RUIZ, J. L., y GIRÓN REGUERA, E. (2005). “La financiación autonómica: ¿competencia constitucional o estatutaria?”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, 75, pp. 33-58.
- LLORENS, M. (2011). Declaraciones en *La Vanguardia*, 19-9-2011, pág. 14.
- LÓPEZ LABORDA, J. (2024). “El acuerdo de ‘financiación singular’ para Cataluña: valoración en un marco de incertidumbre”, en *Apuntes Fedea. Reflexiones sobre la propuesta de financiación singular para Cataluña*, Apuntes 2024/34, pp. 1-11.
- LOSCOS, J. (2024). Declaraciones en *El País*, 23-6-2024.
- LOSCOS, J., RUIZ-HUERTA, J., y TRÁNCHEZ, J. M. La financiación autonómica: notas para la nueva legislatura. Documento presentado públicamente en el Senado durante el XIII Foro de las Autonomías, 3 de julio de 2024.
- MARTÍNEZ SAMPERE, R. (2024). ¿Todo por...Catalunya?. *La Vanguardia*, 22-6-2024.
- MAS, A. (2011). Declaraciones en *El Periódico*, 4-8-2011.
- RIDAO, J. (2025) “El modelo de financiación singular para Catalunya: Reflexiones sobre su posible encaje constitucional”, en *Fedea. Reflexiones sobre la propuesta de financiación singular para Cataluña*, Apuntes 2025/01, pp. 1-10
- (2024) Una financiación singular para Catalunya. *La Vanguardia*. 19-6-2024.
- RUIZ ALMENDRAL, V. (2018) “¿Vuelta a la casilla de salida? El concierto económico vasco a la luz del *Ordenamiento* comunitario”, en *Revista española de derecho europeo*, 28, pp. 499-528.
- (2017). “Poder tributario autonómico y Derecho de la Unión Europea: consecuencias de un federalismo fiscal inacabado”, en *Revista Española de Derecho Europeo*, 64, pp. 25-76.
- RUIZ ALMENDRAL, V., y Martínez Caballero, R. (2008). “¿Todo debe cambiar para que todo siga igual? El irresuelto problema de la compatibilidad del concierto económico vasco y el Derecho comunitario”, en *Anuario jurídico de La Rioja*, 13, pp. 115-146.
- SÁNCHEZ MALDONADO, J. (2007). “Problemas e perspectivas de reforma do financiamento autonómico”, en *Grial: revista galega de cultura*, 174, pp. 32-39.
- TAJADURA TEJADA, J. (2007). “El principio de solidaridad en el Estado Autonómico”, en *Cuadernos de Derecho Público*, 32, pp. 69-102.
- URIARTE, P. L. (2015). *El concierto económico vasco: una visión personal*, edición del autor, distribuida bajo una Licencia Creative “Atribución-No-Comercial-sin derivar 4.0 Internacional”.
- VALLS, F. (2024). El concierto, derecho natural. *El País*, 18-6-2024, pág. 15.
- VIDAL PRADO, C. (2001). *El fondo de compensación interterritorial como instrumento de solidaridad*.

VILALTA, M. (2020). El modelo de financiación de la Generalitat de Catalunya: una guía para entender qué ha pasado, dónde estamos y dónde podríamos estar mañana, *IDEES-Revista de temes contemporanis*, 50 Extra, Catalunya-España: ¿del conflicto al diálogo político?, sin paginar. Disponible en <https://revistaidees.cat/es/el-model-de-financament-de-la-generalitat-de-catalunya-una-guia-per-entendre-que-ha-passat-on-som-i-on-podriem-ser-dema/>

*Documentos y noticias en medios de comunicación*

Finançament singular, Proposta de finançament just per a Catalunya (2024). Govern de la Generalitat de Catalunya. Disponible en <https://govern.cat/govern/docs/2024/03/20/10/25/48363b54-abe2-4a40-b28d-387d45f4ff04.pdf>

Al costat de la gent, Al costat de Catalunya. Programa electoral. Eleccions al Parlament de Catalunya 12 de maig de 2024, Esquerra Republicana (2024). Disponible en <https://esquerrarepublicana.cat/documents/c2024-programa.pdf>,

Propuestas para España. La Reforma de la Financiación Autonómica, Foro Económico de Galicia, (2024), pág. 8. Disponible en <https://api.foroeconomicodegalicia.es/uploads/FEG/originals/cb8f224e8a95bf68.pdf>

<https://rtve.es/noticias/20240613/montero-presentara-proximos-presupuestos-septiembre-octubre/16145670.shtml>

Editorial Financiación catalana por debajo de la media. *La Vanguardia*. 19-6-2024.

Editorial Soluciones realistas para Cataluña. *El País*, 22-6-2024.

Editorial Una nueva financiación. *La Vanguardia*, 23-6-2024.

Editorial El PP, ante la trampa de la financiación singular. *Expansión*, 24-6-2014.

Editorial Singularidad sin arriesgar el sistema, *CincoDías*, 25-6-2024.

Editorial *Expansión*, 27-6-2024

Editorial Financiación singular o para todos. *elEconomista.es*. 11-7-2024.

Editorial Una financiación singular para todos. *elEconomista.es*. 13-7-2024.

Entrevista en *La Vanguardia*. 22-6-2024, pág. 14.

*El País*. 8-7-2024.

*El País*. 15-7-2024.

*La Vanguardia*. 16-7-2024.

Informe sobre la aplicación de un nuevo modelo de financiación basado en el concierto económico (2011). Institut d'Estudis Autonòmics. Disponible en el Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya. 175. 3-11-2011.

Acuerdo del Govern de Catalunya encargando al Departamento de Economía y Hacienda el inicio de los trabajos para diseñar un modelo de financiación singular para Catalunya (2023). Disponible <https://govern.cat/salaprensa/notes-premsa/559202/ens-posem-treballar-nova-etapa-politica-traspas-integral-rodalies-nova-proposta-financament-singular-catalunya-negociacio-decidir-futuro-votant.pdf>

<https://diariocritico.com/nacional/fejoo-defendia-financiacion-especial-para-cataluna>

Catalunya sí, España también. Salir de la crisis económica, nuestra prioridad. Punto 2. Disponible en <https://pp.es/sites/default/files/documentos/7051-20121107182604.pdf>, pág. 8.

<https://pp.es/actualidad-noticia/pacto-entre-ciu-erc-saldra-muy-caro-catalanes>

<https://cadenaser.com/nacional/2024/06/17/cuando-feijoo-defendia-que-el-concierto-catalan-se-podia-discutir-cadena-ser/>

<https://rtve.es/noticias/20240613/montero-presentara-proximos-presupuestos-septiembre-octubre/16145670.shtml>

**Title:**

The third way as a model of regional financing for Catalonia. The constitutionality of singularization within unity

**Summary:**

I. INTRODUCTION. II. UNFEASIBILITY OF THE CATALONIA-STATE ECONOMIC AGREEMENT. III. THE APPLICATION OF A UNIQUE FINANCING MODEL FOR CATALONIA WITHIN THE LOFCA SYSTEM. IV. CONCLUSIONS.

**Resumen:**

La constitucionalidad de la diferenciación de una financiación singular de las Comunidades Autónomas dentro del sistema LOFCA cuando se cumplan requisitos objetivos que exijan esa singularidad, no justifica un tratamiento peculiar de la situación financiera de una concreta Comunidad Autónoma atendiendo realmente a peticiones con un trasfondo financiero, pero con una evidente reivindicación política.

**Abstract:**

The constitutionality of the differentiation of an exceptional financing of the Autonomous Communities within the LOFCA system, once objective requisites that demand such singularity are fulfilled, does not justify a peculiar treatment of the financial situation of a specific Autonomous Community in response to requests with a financial background but with an obvious political claim.

**Palabras clave:**

Autonomía financiera, singularidad, solidaridad, pacto fiscal, convenio económico.

**Key words:**

Financial autonomy, singularity, solidarity, fiscal covenant, economic agreement.

