



Financiación Autonómica: propuesta y debate

El sistema de financiación autonómica constituye un elemento central del Estado autonómico y de la prestación de los servicios públicos en España. **El modelo vigente fue aprobado en 2009 y, de acuerdo con la normativa aplicable (Ley 22/2009), contempla una revisión de carácter quinquenal que debía haberse realizado en 2014, sin que hasta la fecha se haya materializado.** Más de una década después, la reciente nueva propuesta del Gobierno (enero 2026), ha reactivado el debate sobre la adecuación del sistema a las necesidades actuales de las comunidades autónomas.

En este contexto, desde el Servicio de Estudios del Consejo General de Economistas presentamos inicialmente presentamos en esta clave económica, de forma breve, un recorrido por los principales hitos en la evolución del sistema de financiación autonómica y, a continuación, exponemos los elementos centrales de la propuesta formulada por el Gobierno, junto con una valoración de sus principales aspectos positivos y negativos. Finalmente, aportamos de nuevo las propuestas planteadas que en su momento realizó el CGE, **con el objetivo de ofrecer al lector una base analítica global que le permita informarse y darle las claves para formarse una propia opinión sobre este tema.**

Modificaciones y/o cambios en la financiación de las comunidades autónomas a lo largo de su historia

Para facilitar la comprensión del contexto actual del debate sobre la financiación autonómica, resulta necesario realizar un breve recorrido histórico por las principales modificaciones introducidas en el sistema desde su configuración inicial. Estas reformas, si bien han incorporado ajustes relevantes en determinados momentos, algunas de ellas han sido calificadas por distintos expertos –*think tank*, servicios de estudios, profesionales y académicos– como **cambios parciales que no parecen que hayan logrado abordar de forma estructural los problemas de fondo del modelo.**

A continuación, se presentan de manera resumida los principales hitos en la evolución del sistema de financiación de las comunidades autónomas, destacando los aspectos centrales de cada reforma.

LOFCA 1980 (Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas)

La aprobación de la LOFCA sentó las bases del sistema de financiación autonómica, estableciendo los principios generales de autonomía financiera, coordinación con la Hacienda del Estado y solidaridad interterritorial.

1986: Primera reforma de financiación

- **CONTENIDO PRINCIPAL:** Se estableció un sistema básico para financiar los servicios transferidos a las comunidades autónomas.
- **IMPLICACIONES ECONÓMICAS:** Incremento de los recursos del sistema en un 5,6%, con una elevada concentración de los fondos adicionales en Cataluña (48,2%).

1996–1998: Mayor autonomía fiscal

- **CONTENIDO PRINCIPAL:** Ampliación del tramo autonómico del IRPF hasta el 30% y establecimiento de una garantía de ingresos vinculada al PIB.
- **IMPLICACIONES ECONÓMICAS:** Incremento limitado de los recursos (51,5 millones de euros), con efectos más favorables para comunidades como Madrid y Castilla y León.

1992-1993: Introducción de la corresponsabilidad fiscal

- **CONTENIDO PRINCIPAL:** Aumento de la participación autonómica en los ingresos tributarios mediante la cesión del 15% del IRPF.
- **IMPLICACIONES ECONÓMICAS:** Incremento de los recursos en un 6,1%, con un mayor impacto en comunidades como Valencia y Andalucía. El diseño del reparto tuvo efectos más positivos en aquellos territorios con mayor renta per cápita, lo que abrió un debate sobre las desigualdades en la capacidad recaudatoria entre comunidades.

2001: Ampliación de la cesión de impuestos

- **CONTENIDO PRINCIPAL:** Cesión del 33% del IRPF e incorporación del IVA y otros impuestos especiales a la denominada “cesta de impuestos”.
- **IMPLICACIONES ECONÓMICAS:** Aumento de los recursos del sistema en un 3,5% (1.803,5 millones de euros), con una distribución más equilibrada en términos generales, aunque con un impacto limitado en algunas comunidades.



2009: Reforma con fondos de competitividad y suficiencia global

- **CONTENIDO PRINCIPAL:** Cesión del 50% del IRPF y creación de nuevos fondos orientados a mejorar la equidad del sistema.
- **IMPLICACIONES ECONÓMICAS:** Incremento de los recursos del sistema (14,02%, equivalente a 11.597 millones de euros) y reactivación del debate sobre la equidad en la distribución territorial de la financiación, con comunidades en desacuerdo con el nuevo sistema de financiación por considerarse infrafinanciadas.

Propuesta actual (Enero 2026) del Gobierno para la reforma del sistema de financiación autonómica

Una vez realizado esta foto breve del recorrido histórico, resulta procedente centrar el análisis en la propuesta del Gobierno presentada el 9 de enero de 2026, que se plantea, en líneas generales, como una reforma de carácter integral del sistema de financiación autonómica. **La propuesta combina un aumento de los recursos transferidos a las comunidades autónomas, basado en una mayor cesión del IRPF y del**

IVA, con un incremento de las transferencias procedentes del Estado.

Asimismo, incorpora nuevos mecanismos de nivelación, modificaciones en el cálculo de la población ajustada y avances hacia un modelo de gestión tributaria compartida entre el Estado y las comunidades autónomas. Estos elementos se detallan de forma resumida en la Tabla 1, que recoge los aspectos más relevantes de esta propuesta.

TABLA 1. PROPUESTA DEL GOBIERNO PARA LA REFORMA DEL SISTEMA DE FINANCIACIÓN AUTONÓMICA

Ámbito	Medida propuesta	Contenido esencial
Recursos del sistema	Incremento de financiación	Inyección estimada de unos 21.000 millones de euros en 2027 mediante mayor cesión del IRPF (50% → 55%), del IVA (55% → 56,5%) y transferencias estatales adicionales.
Nivelación horizontal	Reforma del mecanismo	Funciona de forma similar al actual Fondo de Garantía, sin aportación estatal directa, incorporando la recaudación normativa de nuevos tributos cedidos.
Nivelación vertical	Nuevo fondo corrector	Reducción parcial de las diferencias de financiación por habitante ajustado que persistan tras la nivelación horizontal.
Estructura de fondos	Simplificación	Supresión de los Fondos de Convergencia (Cooperación y Competitividad) y reordenación del Fondo de Suficiencia, centrado en competencias no homogéneas.
Nuevos instrumentos	Fondo Climático	Fondo financiado por el Estado, con una dotación inicial cercana a 1.000 millones de euros, repartido principalmente entre comunidades del arco mediterráneo.
Nuevos instrumentos	IVA Pymes	Transferencias adicionales a comunidades donde el peso del IVA recaudado por pymes supere su peso en el consumo.
Población ajustada	Revisión de indicadores	Ajustes en sanidad, educación y servicios sociales; mayor desagregación por edad e introducción de un componente de costes fijos por tramos de población.
Garantía transitoria	Cláusula de statu quo	Compensaciones explícitas para asegurar que ninguna comunidad pierda recursos con el cambio de sistema.
Gestión tributaria	Modelo en red	Avance hacia una gestión compartida entre la AEAT y agencias autonómicas, con cesiones de competencias de carácter opcional.
Otros aspectos	Pendientes de desarrollo	Revisión de entregas a cuenta y liquidaciones, mejoras en el cálculo de la recaudación normativa y posibles medidas contra la competencia fiscal a la baja.



Pros y contras de la nueva propuesta

A partir del resumen de los principales elementos de la propuesta recogido en la Tabla 1, nos detendremos en realizar una valoración de sus implicaciones económicas y fiscales. **La reforma planteada introduce cambios relevantes tanto en el volumen de recursos del sistema como en su arquitectura institucional, lo que hace**

necesario identificar, de forma diferenciada, los aspectos que pueden contribuir a mejorar su funcionamiento y aquellos que plantean potenciales riesgos. En este contexto, la siguiente tabla presenta un resumen de los que entendemos podríamos señalar como principales aspectos positivos y negativos asociados a esta propuesta.

TABLA 2. PRINCIPALES ASPECTOS POSITIVOS Y NEGATIVOS DE LA PROPUESTA

ASPECTOS POSITIVOS	ASPECTOS NEGATIVOS / RIESGOS
Aumento relevante de recursos para las comunidades autónomas, que permitiría aliviar situaciones de infrafinanciación.	Elevado coste fiscal para el Estado , que reduce su margen presupuestario y puede agravar el desequilibrio entre la Administración Central y las comunidades autónomas, con la posibilidad de que el ajuste se traduzca en un aumento de la carga fiscal soportada por los ciudadanos.
Simplificación parcial del sistema , mediante la supresión de los Fondos de Convergencia y una estructura más clara de nivelación horizontal y vertical.	Debilitamiento de los incentivos a la disciplina fiscal , al reforzar la percepción de que el aumento de recursos depende de transferencias estatales.
Reducción de disparidades de financiación por habitante ajustado , mejorando la equidad relativa del reparto.	Introducción de elementos <i>ad hoc</i> (Fondo Climático e IVA pymes) que reintroducen criterios de menor trazabilidad, transparencia y con dirección a territorios, por lo tanto se entra en el terreno de la discusión y necesaria clarificación.
Actualización técnica de la población ajustada , incorporando nuevos tramos de edad y ajustes en sanidad, educación y servicios sociales.	Diseño confuso del componente de costes fijos , que altera de forma poco clara la relación entre tamaño poblacional y necesidades de gasto.
Cláusula de <i>statu quo</i> , que facilita la transición política al evitar pérdidas inmediatas de recursos.	Riesgos asociados al modelo de gestión tributaria en red , por posibles pérdidas de eficiencia y tensiones ya en cierta forma relevantes sobre el principio de caja única.

Fuente: elaboración propia

Como se desprende del contenido expuesto en la tabla de aspectos positivos y negativos, **la propuesta del Gobierno presenta un equilibrio aún complejo de acordar entre avances y posibles riesgos.**

Por un lado, incorpora elementos que coinciden con recomendaciones formuladas por el grupo de expertos en 2017 y reiteradas en el marco de los Encuentros FEDEA-CGE de 2024, como **la necesidad de revisar los mecanismos de nivelación, mejorar el cálculo de la población ajustada y avanzar hacia una mayor coordinación en la gestión tributaria.**

Por otro, la propuesta introduce aspectos que pueden aumentar la complejidad y reducir la transparencia del sistema, al tiempo que el refuerzo de las transferencias estatales plantea el riesgo de debilitar el principio de corresponsabilidad fiscal y la muy necesaria capacidad y suficiencia estatal.

Asimismo, el avance hacia un modelo de gestión tributaria compartida conlleva el **riesgo de fragmentar la Agencia Tributaria, con posibles pérdidas de eficiencia y eficacia en la administración y el control de los tributos, así como mayores costes de coordinación y supervisión.**

Visto el escenario anterior, a continuación volvemos a detallar –por su actualidad y plena vigencia– algunas de las propuestas que **desde el Consejo General de Economistas de España** hemos realizado en esta materia y que consideramos podrían contribuir a debatirlas primero y enriquecer y mejorar el modelo propuesto después, especialmente aquellas que no han sido incorporadas en la propuesta final.

- **Introducir un fondo transitorio de nivelación**, destinado a complementar los ingresos de aquellas comunidades autónomas que se sitúan por debajo de la media en términos de financiación por habitante ajustado, con el objetivo de reducir de forma gradual las diferencias existentes.
- **Revisar el sistema de retenciones y entregas a cuenta**, de manera que las subidas o bajadas de los impuestos autonómicos –y, en particular, del tramo autonómico del IRPF– se trasladen de forma inmediata tanto a los contribuyentes como a la financiación efectiva de las comunidades autónomas.
- **Mejorar el cálculo de la recaudación normativa de los tributos cedidos tradicionales**, regulando con mayor claridad las escalas de referencia utilizadas para el cálculo de la recaudación normativa de



todos los tributos cedidos y estableciendo mecanismos explícitos y periódicos para su revisión.

- **Avanzar en la armonización de las bases liquidables de los tributos cedidos**, con el fin de reducir los costes de cumplimiento para los contribuyentes y aumentar la transparencia y comparabilidad del sistema.
- **Otorgar a las comunidades autónomas mayor capacidad normativa sobre tasas y copagos, así como sobre el IVA y los Impuestos Especiales**, en este último caso mediante la fijación colegiada de los tipos autonómicos, en línea con las limitaciones establecidas por la normativa de la Unión Europea.
- **Configurar una administración tributaria única pero efectivamente compartida**, reforzando la participación real de los gobiernos autonómicos en su gestión, sin fragmentar la estructura ni menoscabar la eficiencia del sistema tributario.
- **Establecer que cualquier eventual condonación de deuda sea parcial y condicionada**, vinculándola a la infrafinanciación acumulada de cada territorio y supeditándola al cumplimiento de condiciones homogéneas para el conjunto de comunidades autónomas, basadas en planes de ajuste realistas, verificables y sujetos a seguimiento, calculado a partir de que esté implementado y resuelto el fondo transitorio de nivelación.

LEEMOS POR TI

Al realizar un breve recorrido histórico por los principales hitos que han marcado la evolución del sistema de financiación autonómica, **se pone de manifiesto la persistencia de desequilibrios estructurales que no han sido corregidos por las sucesivas reformas introducidas desde la LOFCA de 1980**. A lo largo de más de cuatro décadas, los cambios aplicados han consistido –en gran medida– en **ajustes de carácter parcial o de política coyuntural del momento que han incrementado la complejidad del modelo sin resolver, al menos en su totalidad o con el debido consenso, los problemas de equidad, transparencia y corresponsabilidad fiscal que han sido trasladados desde los diversos territorios del Estado Español**.

El resultado es un sistema difícil de comprender, cuando por definición un sistema de estas características –con independencia del resultado– debe en cualquier caso ser claro, entendible y muy transparente, con diferencias significativas en la financiación por habitante ajustado entre comunidades autónomas y con incentivos limitados para una gestión fiscal responsable.

Desde la perspectiva del contexto actual, caracterizado por la inestabilidad parlamentaria, los riesgos geopolíticos y el cambio constante de las reglas del juego a nivel internacional, se añaden restricciones relevantes al proceso de reforma. **El nivel de deuda pública, el compromiso de reducción del déficit y las exigencias derivadas del marco fiscal europeo condicionan cualquier reforma futura, reduciendo el margen para soluciones basadas exclusivamente en mayores transferencias estatales.**

En este escenario, **el debate sobre la financiación autonómica debería aprovecharse para avanzar hacia un modelo muy claro y predecible, alineado con criterios técnicos ampliamente consensuados, como el principio de ordinalidad y una mejor definición de los mecanismos de nivelación; y donde la generosidad de todas las partes para llegar a un acuerdo debería ser la nota principal.**

Asimismo, resulta clave reforzar el papel de las agencias tributarias y mejorar la coordinación en la gestión de los impuestos, así como revisar la cesta tributaria autonómica para adaptarla a la realidad económica actual. Finalmente, dada la dimensión territorial del problema, quizás se le podría dotar al Senado un papel clave de árbitro en todo este necesario proceso y mediante la creación de una comisión técnica de carácter transversal y con todas y cada una de las sensibilidades territoriales representadas contribuya a **articular propuestas basadas en el consenso y la evidencia técnica, reforzando la cohesión del Estado autonómico.**