



Reforma del Impuesto de Sucesiones y Donaciones en España: Riesgos de la armonización para las familias y para la autonomía fiscal

Bosco Aspe

Octubre de 2026

Contenido

1 Las rebajas vigentes y la competencia autonómica	3
Las facultades de las comunidades sobre el impuesto	3
La protección constitucional y sus límites	3
Los beneficios aplicables a las herencias familiares	4
2 El acuerdo de financiación y el nuevo calendario político	6
3 Cómo podrían limitarse las rebajas autonómicas	8
Mínimos de tributación y límites a los beneficios	8
Un impuesto estatal que absorba la rebaja autonómica	9
La recaudación normativa y el reparto de recursos	10
4 Qué conservarían las familias y qué tendrían que pagar	12
El alcance de las rebajas en las simulaciones del Banco de España	12
Una vivienda de 350 000 euros repartida entre dos hijos	14
Un ahorro de 200 000 euros heredado por un hijo	15
Un negocio familiar y una vivienda	15
5 Por qué preservar la competencia fiscal	17
Alternativas fiscales y elección de los ciudadanos	13
6 Recomendaciones	19
De la negociación a la defensa jurídica	19
Mantener las rebajas y explicar sus efectos	21
Una propuesta de mayor autonomía para el próximo Gobierno	21
7 Resumen ejecutivo	23
Anexo I Definición de los escenarios	24
Correspondencia y alcance de las simulaciones	24
Datos y límites de interpretación	24
Operaciones de los tres casos familiares	25
Anexo II Tabla de referencia	27
Recaudación observada de sucesiones y donaciones	28
Fuentes y referencias	30

1 Las rebajas vigentes y la competencia autonómica

Las facultades de las comunidades sobre el impuesto

La Ley 29/1987 regula el ISD y el Estado conserva la titularidad del tributo. No obstante, en las comunidades de régimen común —a las que se refiere este informe—, la Ley 22/2009 cede su rendimiento y permite regular las reducciones de la base imponible, la tarifa, los coeficientes vinculados al patrimonio preexistente y las deducciones y bonificaciones de la cuota. También atribuye funciones de gestión. Este reparto de competencias se encuadra en la Constitución y en la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA).¹

Las comunidades han utilizado esas facultades para dejar en manos de las familias una parte mayor de los bienes transmitidos. Una reducción descuenta parte del valor recibido antes de calcular el impuesto, mientras que una bonificación rebaja la cuota una vez calculada. Por ejemplo, una reducción por parentesco de un millón de euros puede dejar sin base gravada una herencia de hasta ese importe, mientras que una bonificación del 99 % permite pagar solo el 1 % de la cuota resultante.

Ahora bien, el Estado puede reformar las leyes de cesión. Si el cambio afecta a la LOFCA, necesita mayoría absoluta del Congreso en la votación final sobre el conjunto, pero modificar una ley ordinaria —como la Ley 22/2009— que regula las competencias que tienen las CCAA sobre los tributos cedidos no exige dicha mayoría.²

La protección constitucional y sus límites

El artículo 33 de la Constitución reconoce el derecho a la propiedad privada y a la herencia. Ese reconocimiento da fundamento a la defensa de la transmisión del patrimonio, aunque no establece una exención tributaria. Por su parte, el artículo 31.1 exige contribuir según la capacidad económica mediante un sistema justo, inspirado en la igualdad y la progresividad y sin alcance confiscatorio.³

La autonomía financiera del artículo 156 tampoco asegura a cada comunidad la conservación indefinida de todas las facultades que le atribuye una ley. Su ejercicio, además, se coordina con la Hacienda estatal y con la solidaridad territorial.

¹ Ley 22/2009, de 18 de diciembre. Sistema de financiación y cesión de tributos; artículos 3, 8, 9, 19, 20, 32 y 48. [Consultar fuente](#); Ley 29/1987, de 18 de diciembre, del ISD; artículos 15, 20–22, 24 y 38–39. Real Decreto 1629/1991, Reglamento del ISD; artículos 67–68 y normas de aplazamiento y fraccionamiento. [Consultar fuente](#) · [Reglamento del ISD](#); Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas; artículos 2, 3, 10 y 19. [Consultar fuente](#)

² Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas; artículos 2, 3, 10 y 19. [Consultar fuente](#); Constitución Española; artículos 31, 33, 81, 133, 134.7, 149.1.14, 156–158 y disposición adicional primera. [Consultar fuente](#)

³ Constitución Española; artículos 31, 33, 81, 133, 134.7, 149.1.14, 156–158 y disposición adicional primera. [Consultar fuente](#)

Los beneficios aplicables a las herencias familiares

Las rebajas más extendidas protegen las transmisiones a familiares próximos. En concreto, los grupos I y II comprenden, respectivamente, a los descendientes y adoptados menores de 21 años, y a los de 21 o más años junto con cónyuges, ascendientes y adoptantes. La tabla 1 recoge cuatro regímenes autonómicos en sucesiones.

Tabla 1 Ejemplos de beneficios autonómicos en sucesiones

Comunidad	Regla principal	Alcance y condiciones
Madrid	Bonificación del 99 % para los grupos I y II.	Se aplica a la cuota. Existen además reducciones por parentesco y por determinados bienes.
Andalucía	Reducción por parentesco de 1.000.000 € y bonificación del 99 % para los grupos I y II.	La reducción puede absorber toda la herencia. La bonificación se aplica a la cuota que subsista.
Comunitat Valenciana	Bonificación del 99 % para los grupos I y II.	Sin límite general de un millón de euros de herencia. Alcanza la cuota correspondiente a bienes y derechos declarados.
Cataluña	Bonificación del 99 % para el cónyuge; porcentajes variables para los demás miembros de los grupos I y II.	El porcentaje depende del parentesco y de la base imponible, con las condiciones de compatibilidad previstas en su normativa.

Fuentes: normativa y portales tributarios autonómicos.⁴

Sin embargo, esta protección es menor en muchas transmisiones a hermanos, sobrinos o personas sin parentesco, que quedan fuera de los grupos I y II. Para que también puedan beneficiarse, la ley autonómica debe incluirlos entre los destinatarios de sus rebajas, así que el alcance de cada reforma depende del descuento que concede y de los familiares y bienes a los que se aplica.

Por ejemplo, la Ley valenciana 5/2026 amplió los beneficios para la transmisión de empresas, que alcanzan a colaterales hasta el cuarto grado, y recogió una bonificación del 25 % para determinadas herencias y donaciones entre colaterales de segundo y tercer grado por consanguinidad. De esta última pueden beneficiarse hermanos, tíos y sobrinos, sujetos

⁴ Comunidad de Madrid. Decreto Legislativo 1/2010, de 21 de octubre, artículos 21 y 23–25; portal del Impuesto de Sucesiones. [Consultar fuente](#); Junta de Andalucía. Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones y Ley 5/2021, de 20 de octubre, de Tributos Cedidos, en su redacción vigente. [Consultar fuente](#); Comunitat Valenciana. Ley 13/1997, de 23 de diciembre, artículos 10–12 bis, en su redacción vigente; Ley 5/2026, de 31 de julio (BOE-A-2026-19331). [Consultar fuente](#); Cataluña. Decreto Legislativo 1/2024, de 12 de marzo, libro sexto del Código tributario de Catalunya, en su redacción vigente; bonificación del impuesto sobre sucesiones. [Consultar fuente](#) · Normativa de Madrid · Ley 5/2021 · Ley 5/2026

a los requisitos legales. Además, la ley prevé elevar esa bonificación al 50 % a partir del 1 de junio de 2027.⁵

⁵ Comunitat Valenciana. Ley 13/1997, de 23 de diciembre, artículos 10–12 bis, en su redacción vigente; Ley 5/2026, de 31 de julio (BOE-A-2026-19331). [Consultar fuente](#) • [Ley 5/2026](#)

2 El acuerdo de financiación y el nuevo calendario político

El 4 de septiembre de 2026 el CPFF aprobó un acuerdo sobre el nuevo modelo de financiación. Hacienda anunció 20.975 millones de euros adicionales para las comunidades y señaló que el siguiente paso sería su desarrollo legal. La propuesta incorpora cambios en la población ajustada y en los mecanismos de nivelación, así como una mayor participación autonómica en los impuestos compartidos. En cuanto a esta participación, el acuerdo prevé elevar la cesión del IRPF al 55 % y la del IVA al 56,5 %, frente al 50 % de ambos en el modelo vigente.⁶

Ahora bien, el contenido de la propuesta tendrá que concretarse en las leyes que desarrollen el acuerdo. Por tanto, hasta que se aprueben, siguen vigentes las bonificaciones y las reglas actuales del ISD. Además, la disolución de las Cortes ha interrumpido la tramitación parlamentaria ordinaria prevista para otoño y ha dejado ese desarrollo pendiente de la próxima legislatura.⁷

Tabla 2 Calendario de la reforma

Fecha	Hecho	Consecuencia
9 de enero de 2026	Presentación de la propuesta de Hacienda.	Abre la negociación sobre el nuevo sistema.
4 de septiembre de 2026	El CPFF aprueba el acuerdo de financiación.	El desarrollo legal sigue siendo necesario.
6 de octubre de 2026	Entra en vigor la disolución del Congreso y del Senado.	Se interrumpe el calendario parlamentario previsto.
29 de noviembre de 2026	Elecciones generales convocadas.	La composición de las nuevas Cámaras condicionará la reforma.
23 de diciembre de 2026	Fecha prevista para constituir las nuevas Cámaras.	La aprobación del modelo dependerá de los trámites posteriores.

Fuentes: Ministerio de Hacienda y Real Decreto 806/2026, de 5 de octubre. Los dos últimos hitos son fechas convocadas, pendientes de celebración al cierre del informe.⁸

⁶ Ministerio de Hacienda (4 de septiembre de 2026). Acuerdo del CPFF sobre la reforma del sistema de financiación autonómica. [Consultar fuente](#); Ministerio de Hacienda (9 de enero de 2026). Presentación de la propuesta de nuevo modelo de financiación autonómica. [Consultar fuente](#)

⁷ Ministerio de Hacienda (4 de septiembre de 2026). Acuerdo del CPFF sobre la reforma del sistema de financiación autonómica. [Consultar fuente](#); Real Decreto 806/2026, de 5 de octubre. Disolución de las Cortes y convocatoria electoral; artículos 1, 2 y 5 y disposición final. [Consultar fuente](#); Ley 22/2009, de 18 de diciembre. Sistema de financiación y cesión de tributos; artículos 3, 8, 9, 19, 20, 32 y 48. [Consultar fuente](#)

⁸ Ministerio de Hacienda (4 de septiembre de 2026). Acuerdo del CPFF sobre la reforma del sistema de financiación autonómica. [Consultar fuente](#); Real Decreto 806/2026, de 5 de octubre. Disolución de las Cortes y convocatoria electoral; artículos 1, 2 y 5 y disposición final. [Consultar fuente](#); Ministerio de Hacienda (9 de enero de 2026). Presentación de la propuesta de nuevo modelo de financiación autonómica. [Consultar fuente](#)

La aplicación del nuevo sistema en enero de 2027 era un objetivo del Gobierno, sujeto a la aprobación de las leyes necesarias. Aunque el acuerdo del CPFF subsiste, las próximas mayorías parlamentarias decidirán si lo desarrollan y con qué modificaciones.

Por ello, las comunidades podrían reclamar a los partidos un compromiso de preservar las rebajas del ISD en sus programas y en los acuerdos para formar el próximo Gobierno. Mientras tanto, sus equipos pueden calcular el efecto de los cambios propuestos y preparar alternativas. Cuando se presente el proyecto de ley, esas alternativas podrán incorporarse como enmiendas a través de los grupos parlamentarios. Si finalmente se aprueba una norma que consideren inconstitucional, podrán recurrirla; ahora bien, la resolución judicial puede llegar después de que la reforma haya producido efectos.

A su vez, las mayorías necesarias dependerán de las leyes que se modifiquen. Las nuevas Cámaras podrían aprobar unas medidas y rechazar otras, por lo que el acuerdo del CPFF no permite dar por asegurado todo su desarrollo. En consecuencia, los compromisos que se negocien tras las elecciones deberán concretar qué cambios se proponen y con qué apoyos se pretende aprobarlos.

3 Cómo podrían limitarse las rebajas autonómicas

El Estado podría imponer un pago mínimo por las herencias, limitar los beneficios autonómicos o crear un tributo adicional. En los tres casos, las familias afectadas tendrían que pagar más. Por otro lado, una revisión de la recaudación normativa actuaría sobre los presupuestos autonómicos y podría empujar a retirar rebajas dada la mayor presión que se crea para obtener ingresos.

Tabla 3 Vías de intervención y efectos inmediatos

Mecanismo	Efecto sobre la familia	Efecto sobre la comunidad
Mínimo estatal de tributación	Sube la cuota cuando el beneficio autonómico la sitúa por debajo del mínimo.	Reduce el margen para rebajar el ISD; el ingreso corresponde al tributo cedido.
Impuesto estatal complementario	Exige una cuota adicional a las transmisiones incluidas, según el umbral y las deducciones.	La recaudación adicional sería estatal si el nuevo tributo no se cede.
Restricciones a los beneficios autonómicos	La cuota aumenta si la comunidad debe retirar o limitar el beneficio.	Reduce la capacidad normativa y puede elevar la recaudación autonómica.
Revisión de la recaudación normativa	La cuota solo subiría si se modificase después la regulación del impuesto.	Puede reducir los recursos disponibles para mantener las rebajas.

Elaboración propia a partir del marco de cesión y del precedente del impuesto sobre grandes fortunas.⁹

Mínimos de tributación y límites a los beneficios

Un mínimo estatal fijaría una cuota por debajo de la cual la comunidad no podría rebajar el impuesto. Por tanto, la familia tendría que pagar al menos esa cantidad, aunque el gobierno autonómico quisiera eximirlo. Otra vía consistiría en limitar las reducciones o bonificaciones permitidas, o restringir la capacidad de fijar la tarifa. En ambos casos se impediría que una decisión autonómica eliminase o redujese el pago en la medida deseada.

Ahora bien, un mínimo admite diseños muy distintos: puede fijarse sobre la base imponible, establecerse como porcentaje de una cuota estatal de referencia o limitar el descuento autonómico. Así, en una herencia pequeña, un mínimo de cuota puede ser más

⁹ Ley 22/2009, de 18 de diciembre. Sistema de financiación y cesión de tributos; artículos 3, 8, 9, 19, 20, 32 y 48. Consultar fuente; Ley 29/1987, de 18 de diciembre, del ISD; artículos 15, 20–22, 24 y 38–39. Real Decreto 1629/1991, Reglamento del ISD; artículos 67–68 y normas de aplazamiento y fraccionamiento. Consultar fuente · Reglamento del ISD; Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas; artículos 2, 3, 10 y 19. Consultar fuente; Constitución Española; artículos 31, 33, 81, 133, 134.7, 149.1.14, 156–158 y disposición adicional primera. Consultar fuente; Ley 38/2022, de 27 de diciembre, artículo 3, y STC 149/2023, de 7 de noviembre. Impuesto Temporal de Solidaridad de las Grandes Fortunas y autonomía financiera. Consultar fuente · Ley 38/2022

gravoso que una restricción que solo se aplique a partir de cierto patrimonio. Por tanto, para valorar el efecto exacto de una propuesta habría que identificar los umbrales, el parentesco y los bienes protegidos, además del tipo anunciado.

También puede reducirse el alcance de una rebaja sin cambiar su porcentaje. Por ejemplo, una incompatibilidad con otras reducciones o unos requisitos de acceso más exigentes dejarían fuera adquisiciones que antes se beneficiaban de ella. En ese caso, una bonificación del 99 % seguiría figurando en la ley, pero las familias excluidas pagarían más. Por eso, el examen de una reforma debe abarcar tanto la cuantía del beneficio como las condiciones para obtenerlo.

En cuanto a su aprobación, estas restricciones exigirían reformar la legislación tributaria y de cesión que corresponda a su alcance y la mayoría parlamentaria requerida dependería de si se alterasen materias reservadas a la LOFCA.¹⁰

Un impuesto estatal que absorba la rebaja autonómica

El Impuesto Temporal de Solidaridad de las Grandes Fortunas muestra cómo puede perderse una rebaja sin derogarla. En concreto, la Ley 38/2022 creó un tributo estatal complementario del Impuesto sobre el Patrimonio y permitió descontar lo efectivamente pagado por este. De este modo, una bonificación autonómica podía reducir Patrimonio y dejar, a la vez, una cantidad mayor pendiente de pago al Estado. Por tanto, parte del ahorro del contribuyente desaparecía aunque la bonificación siguiera vigente.¹¹

La STC 149/2023 desestimó el recurso de Madrid al considerar que el nuevo tributo se encuadraba en el poder tributario del Estado y no modificaba formalmente la cesión de Patrimonio. Por ello, ese precedente ofrece un argumento jurídico a favor de una figura semejante sobre transmisiones gratuitas.

Trasladado al ISD, ese mecanismo consistiría en exigir una cuota estatal de referencia de la que se descontase lo pagado a la comunidad. Así, cuanto menor fuese el ISD gracias a la rebaja autonómica, mayor sería la cantidad pendiente de abonar al Estado. En consecuencia, la suma de ambos pagos absorbería el ahorro en las transmisiones alcanzadas por el nuevo impuesto.

Por ejemplo, si ambos impuestos gravaran la misma transmisión, un tributo complementario con una cuota de 30.000 euros que permitiera deducir 300 euros ya pagados de ISD generaría un pago estatal de 29.700 euros. Por tanto, el desembolso conjunto seguiría siendo de 30.000 euros. En cambio, si la comunidad retirase su rebaja y recaudase esa misma cantidad, la deducción podría reducir a cero el pago estatal. De este

¹⁰ Ley 22/2009, de 18 de diciembre. Sistema de financiación y cesión de tributos; artículos 3, 8, 9, 19, 20, 32 y 48. Consultar fuente; Ley 29/1987, de 18 de diciembre, del ISD; artículos 15, 20-22, 24 y 38-39. Real Decreto 1629/1991, Reglamento del ISD; artículos 67-68 y normas de aplazamiento y fraccionamiento. Consultar fuente · [Reglamento del ISD](#); Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas; artículos 2, 3, 10 y 19. Consultar fuente; Constitución Española; artículos 31, 33, 81, 133, 134.7, 149.1.14, 156-158 y disposición adicional primera. Consultar fuente

¹¹ Ley 38/2022, de 27 de diciembre, artículo 3, y STC 149/2023, de 7 de noviembre. Impuesto Temporal de Solidaridad de las Grandes Fortunas y autonomía financiera. Consultar fuente · [Ley 38/2022](#)

modo, el gobierno autonómico tendría un incentivo para recuperar la recaudación que, de otro modo, obtendría el Estado. La familia, sin embargo, perdería el ahorro con cualquiera de las dos decisiones.

La recaudación normativa y el reparto de recursos

El ISD aporta ingresos a los presupuestos autonómicos. Según Hacienda, la recaudación definitiva gestionada por las comunidades de régimen común fue de 3.011,03 millones de euros en 2023, frente a 3.180,69 millones en 2022. Estas cifras incluyen sucesiones y donaciones y reflejan lo efectivamente ingresado con las reglas aplicadas en cada territorio. Para repartir recursos entre comunidades, sin embargo, el sistema de financiación utiliza una medida distinta de su capacidad para recaudar.¹²

Esa capacidad tributaria de referencia se calcula mediante la recaudación normativa. A partir de esa referencia, el Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales reúne el 75 % de la capacidad atribuida a las comunidades y una aportación estatal, y reparte esos recursos según la población ajustada. Esta pondera necesidades de gasto asociadas, entre otros factores, a la edad y la dispersión de los habitantes. Una modificación de la capacidad atribuida puede cambiar, por tanto, la aportación computada a una comunidad aunque esta no haya cobrado más impuestos.¹³

En relación con esa referencia, la Comisión de Expertos de 2017 propuso medir la capacidad fiscal con criterios homogéneos e independientes de las decisiones tributarias autonómicas. El propósito es evitar que una comunidad obtenga automáticamente más transferencias por haber decidido recaudar menos y, por tanto, la rebaja debe repercutir en su propio presupuesto. Ahora bien, elegir esa referencia común deja abierta otra decisión, la de cuánto se redistribuye y entre qué territorios —el mismo criterio de capacidad puede utilizarse con distintos grados de nivelación.¹⁴

En el ISD, la referencia utilizada hoy procede de una cifra histórica. Para construir el valor de 2007, la Ley 22/2009 duplica el valor normativo de 1999 y lo actualiza por el crecimiento de los ingresos tributarios del Estado (ITE); después se aplican las reglas de evolución del sistema. Además, su cálculo difiere del de otros tributos. El IRPF, por ejemplo, se computa excluyendo el efecto de las decisiones normativas autonómicas, mientras que el IVA y los impuestos especiales de fabricación se distribuyen mediante sus propios criterios territoriales.¹⁵

¹² Ministerio de Hacienda. Recaudación definitiva por tributos cedidos, ejercicio 2023, tablas 1 y 3. Datos de sucesiones y donaciones del régimen común. [Consultar fuente](#)

¹³ Ley 22/2009, de 18 de diciembre. Sistema de financiación y cesión de tributos; artículos 3, 8, 9, 19, 20, 32 y 48. [Consultar fuente](#)

¹⁴ De la Fuente, Á. (2017). Simulaciones del modelo propuesto por la Comisión de Expertos para la revisión del sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común. FEDEA, Estudios sobre la Economía Española 2017/19, incluido el extracto del informe de la Comisión en el anexo 6. [Consultar fuente](#)

¹⁵ Ley 22/2009, de 18 de diciembre. Sistema de financiación y cesión de tributos; artículos 3, 8, 9, 19, 20, 32 y 48. [Consultar fuente](#)

Sustituir esa referencia histórica por una nueva estimación del rendimiento potencial del ISD modificaría la capacidad atribuida a cada comunidad. Sin embargo, su efecto presupuestario dependería de cómo esa variación se trasladase a los fondos del sistema. Por ello, para calcularlo hay que comparar la referencia anterior con la propuesta y aplicar ambas al reparto completo, incluidas las aportaciones estatales y las garantías transitorias. En consecuencia, restar lo ingresado realmente de una recaudación hipotética no permite conocer cuánto perdería una comunidad.

Por ejemplo, si solo aumenta en 100 millones la capacidad normativa de una comunidad, la del conjunto aumenta en esa misma cantidad. Con la fórmula vigente, su aportación computada al Fondo de Garantía crecería en 75 millones. A su vez, si recibe el 10 % del fondo, recuperaría 7,5 millones del mayor reparto. El efecto aislado sería, por tanto, una pérdida de 67,5 millones, antes de considerar los demás elementos del sistema.¹⁶

Si, después de esos ajustes, una comunidad recibiese menos recursos, tendría que cubrir la diferencia reduciendo el gasto, modificando otros impuestos o elevando el ISD. Mantener las rebajas supondría, por tanto, elegir las primeras opciones y asumir su coste político y presupuestario. Así, la presión sobre el impuesto surgiría de esa necesidad de ajustar las cuentas, aunque la ley de financiación no hubiese cambiado la cuota que corresponde al heredero.

¹⁶ Ley 22/2009, de 18 de diciembre. Sistema de financiación y cesión de tributos; artículos 3, 8, 9, 19, 20, 32 y 48. [Consultar fuente](#)

4 Qué conservarían las familias y qué tendrían que pagar

El alcance de las rebajas en las simulaciones del Banco de España

El estudio publicado por el Banco de España en julio de 2025 parte de las reglas del ISD vigentes en cada comunidad en 2022 y calcula qué ocurriría al sustituirlas progresivamente por las estatales. Según sus resultados, la recaudación sobre herencias pasaría de 3.213 a 10.220 millones de euros al completar la sustitución. En concreto, la tabla distingue el efecto de retirar las bonificaciones, cambiar la tarifa y reemplazar las reducciones y los demás parámetros. Cada reforma incorpora las anteriores.¹⁷

Tabla 4 Simulaciones de reformas del ISD a partir de las reglas vigentes en 2022

Escenario del estudio	Cambio acumulado respecto del anterior	Recaudación estimada
Base	Normativa autonómica de 2022.	3.213 M€
Reforma 1	Se eliminan las bonificaciones de la cuota.	5.855 M€
Reforma 2	Se sustituye también la tarifa autonómica por la estatal.	6.380 M€
Reforma 3	Se sustituyen también las reducciones por parentesco por las estatales.	9.220 M€
Reforma 4	Se sustituyen también los demás parámetros autonómicos por los estatales.	10.220 M€

*Fuente: Banco de España, Boletín Económico 2025/T3, artículo 01, cuadro 1 y gráfico 3
Importes en millones de euros. El modelo excluye donaciones.¹⁸*

Los ingresos adicionales saldrían del patrimonio heredado y reducirían lo que conservarían sus destinatarios. Sin embargo, el resultado varía según la técnica que emplea cada comunidad para rebajar el impuesto. En concreto, la eliminación de una bonificación actúa sobre la cuota que queda después de las reducciones. Por ello, si estas ya absorben la adquisición, retirar la bonificación no produce ingreso adicional en ese caso. En cambio, sustituir una reducción autonómica elevada por la estatal puede hacer que una parte importante de la herencia empiece a tributar.

¹⁷ Micó, I., y Ramos, R. (2025). El posible impacto recaudatorio de algunas reformas hipotéticas del impuesto sobre sucesiones y donaciones. Banco de España, Boletín Económico 2025/T3, artículo 01, cuadros 1 y A.1, gráfico 3 y anejo metodológico. DOI 10.53479/40265. [Consultar fuente](#)

¹⁸ Micó, I., y Ramos, R. (2025). El posible impacto recaudatorio de algunas reformas hipotéticas del impuesto sobre sucesiones y donaciones. Banco de España, Boletín Económico 2025/T3, artículo 01, cuadros 1 y A.1, gráfico 3 y anejo metodológico. DOI 10.53479/40265. [Consultar fuente](#)

La tabla 5 permite comparar dónde sería mayor el cambio, tanto en euros como en porcentaje. Sus dos bloques seleccionan las cinco comunidades con mayor aumento en el escenario más restrictivo y muestran también los otros dos escenarios. En todos los casos, el incremento se calcula respecto de la base simulada de 2022. El Anexo II conserva los resultados de las quince comunidades y el total del régimen común.¹⁹

Tabla 5 Comunidades con mayores aumentos (importes en millones de euros)

Comunidad	Base 2022	Escenario 1	Escenario 2	Escenario 3
Cinco mayores aumentos en euros				
Madrid	641,39	2.055,46 (+220,47 %)	2.055,46 (+220,47 %)	2.139,95 (+233,64 %)
Cataluña	717,54	1.336,39 (+86,25 %)	1.822,65 (+154,01 %)	1.966,59 (+174,08 %)
Andalucía	231,07	244,49 (+5,81 %)	1.037,70 (+349,09 %)	1.454,09 (+529,30 %)
C. Valenciana	458,81	629,65 (+37,24 %)	885,81 (+93,07 %)	939,20 (+104,70 %)
Castilla y León	234,97	336,53 (+43,22 %)	666,01 (+183,44 %)	698,12 (+197,11 %)
Cinco mayores aumentos porcentuales				
Extremadura	5,66	12,73 (+124,89 %)	74,01 (+1.207,82 %)	77,03 (+1.261,25 %)
Cantabria	19,71	58,24 (+195,39 %)	149,05 (+656,05 %)	171,92 (+772,04 %)
R. de Murcia	27,65	228,14 (+725,09 %)	228,14 (+725,09 %)	238,19 (+761,46 %)
Andalucía	231,07	244,49 (+5,81 %)	1.037,70 (+349,09 %)	1.454,09 (+529,30 %)
Asturias	41,28	35,73 (-13,44 %)	98,70 (+139,14 %)	137,92 (+234,15 %)

*Fuente: elaboración propia con los datos del Banco de España.
Importes en millones de euros; entre paréntesis, variación frente a la base de 2022.
Escenarios 1, 2 y 3 equivalentes a las reformas 2, 3 y 4 del estudio, definidas en el Anexo I.
Véanse el detalle territorial del Anexo II y las limitaciones del Anexo I.²⁰*

La secuencia elegida por el Banco de España permite distinguir esos efectos, aunque una reforma legal podría combinar las medidas en otro orden. Para ilustrarlo, la tabla 6 compara cuánto pagarían las familias en los tres casos que se desarrollan a continuación: conservar una vivienda, recibir un ahorro o continuar un negocio. Las operaciones completas y los supuestos figuran en el Anexo I; el Anexo II recoge los resultados de la simulación por comunidad y, por separado, la recaudación observada de otro ejercicio.²¹

¹⁹ Banco de España (2025), datos de los gráficos 3 y A.1.

²⁰ Banco de España (2025), datos de los gráficos 3 y A.1.

²¹ Supuestos comunes de los tres ejemplos: adquisiciones en pleno dominio; valores fiscales aceptados; sin deudas, gastos deducibles, discapacidad, seguros ni donaciones acumulables; sin ajuar doméstico computable, cuya inexistencia se supone acreditada cuando procede. No se incluyen plusvalía municipal, gastos notariales ni otros costes. Cálculos propios conforme a los artículos 20-22 de la Ley 29/1987; las comparaciones autonómicas utilizan las reglas indicadas.

Tabla 6 Pago del ISD en los tres casos familiares

Caso ilustrativo	Antes Reglas autonómicas	Después (supuesto) Parámetros estatales
Vivienda de 350.000 € en Madrid Total de los dos hijos	65,90 €	6.694,22 €
Ahorro de 200.000 € en Andalucía Un hijo	0,00 €	28.250,01 €
Negocio y vivienda de 850.000 € en Andalucía Un hijo	0,00 €	20.643,20 €

Fuente: elaboración propia. El supuesto sustituye las reglas autonómica por los parámetros estatales, sin beneficios autonómico. Los importes corresponden al ISD y excluyen otros impuestos y gastos. Véanse los cálculos y requisitos del Anexo I.²²

Una vivienda de 350 000 euros repartida entre dos hijos

Una persona residente en Madrid deja su vivienda habitual, valorada a efectos fiscales en 350.000 euros, a dos hijos mayores de 21 años. Por tanto, cada uno recibe una mitad de 175.000 euros. Se supone que cumplen los requisitos de la reducción por vivienda y que su patrimonio previo no eleva el coeficiente del impuesto.

Con las reglas madrileñas, cada hijo puede descontar 16.000 euros por parentesco y hasta 123.000 euros por vivienda habitual. Sobre los 36.000 euros restantes, la tarifa madrileña arroja una cuota de 3.295,28 euros. Tras aplicar la bonificación del 99 %, cada hijo pagaría 32,95 euros: 65,90 euros entre ambos.²³

En cambio, si se aplicaran íntegramente los parámetros estatales sin bonificación autonómica, la reducción por parentesco sería de 15.956,87 euros y la de vivienda quedaría limitada a 122.606,47 euros por heredero. En ese caso, la base gravada sería de 36.436,66 euros y la cuota de 3.347,11 euros por hijo: 6.694,22 euros para la familia. Además, la reducción estatal de la vivienda exige, con las excepciones legales, mantener la adquisición durante diez años, mientras que la madrileña exige cinco.²⁴

Como recibir la vivienda no les proporciona efectivo con el que pagar, los hijos tendrían que obtener ese dinero de sus ahorros, de un préstamo o de la venta de bienes. El plazo ordinario para presentar el impuesto es de seis meses desde el fallecimiento, aunque puede prorrogarse otros seis si se solicita dentro de los cinco primeros, con intereses de demora. También existen aplazamientos sujetos a requisitos. Estos mecanismos conceden tiempo, pero la obligación de entregar parte del patrimonio al fisco subsiste.²⁵

²² Cálculos conforme a [Ley 29/1987](#), artículos 20-22; [Decreto Legislativo 1/2010 de Madrid](#), artículos 21 y 23-25; y [Ley andaluza 5/2021](#), artículos 28 y 39.

²³ Comunidad de Madrid. Decreto Legislativo 1/2010, de 21 de octubre, artículos 21 y 23-25; portal del Impuesto de Sucesiones. Consultar fuente · Normativa de Madrid

²⁴ [Ley 29/1987](#), artículos 20-22; y [Decreto Legislativo 1/2010 de Madrid](#), artículos 21 y 23-25.

²⁵ [Ley 29/1987](#), artículos 38-39; y [Reglamento del ISD](#), artículos 67-68.

Un ahorro de 200 000 euros heredado por un hijo

Una persona residente en Andalucía deja 200.000 euros en depósitos y fondos a un hijo mayor de 21 años. En este caso, la reducción autonómica por parentesco de un millón de euros absorbe esta adquisición y la cuota es cero. Por eso, si se retirase únicamente la bonificación del 99 %, el resultado seguiría siendo cero, porque no quedaría base gravada.²⁶

En cambio, si desapareciesen tanto la reducción autonómica como la bonificación y se aplicaran los parámetros estatales, solo se descontarían 15.956,87 euros por parentesco. Sobre una base de 184.043,13 euros, la cuota sería de 28.250,01 euros, suponiendo un patrimonio previo que permita aplicar el coeficiente 1. Por tanto, el hijo conservaría 171.749,99 euros antes de otros costes.²⁷

En este caso, el hijo dispondría de activos con los que pagar, pero conservaría 28.250,01 euros menos de lo que su progenitor quiso dejarle. La pérdida consistiría, por tanto, en renunciar a esa parte del ahorro, aunque no necesitase vender una vivienda o endeudarse. Así, la diferencia entre ambos casos es la forma de afrontar el pago; en los dos se reduce el patrimonio que llega al destinatario elegido.

Un negocio familiar y una vivienda

Una persona residente en Andalucía deja a su hijo, mayor de 21 años, participaciones de un negocio valoradas en 600.000 euros y su vivienda habitual, valorada en 250.000 euros. El patrimonio previo del hijo asciende a 450.000 euros. Con las reglas andaluzas, la reducción por parentesco de un millón de euros absorbe los 850.000 euros recibidos y la cuota es cero. En cambio, con los parámetros estatales, la cuota se calcula como sigue, suponiendo que se cumplen los requisitos de las reducciones por empresa familiar y por vivienda.

La reducción estatal del 95 % deja 30.000 euros del negocio sujetos al cálculo del impuesto. Por su parte, de la vivienda quedan 127.393,53 euros tras aplicar el límite de reducción. Al descontar los 15.956,87 euros de parentesco, la base liquidable conjunta asciende a 141.436,66 euros. Sobre esa base, la tarifa produce una cuota íntegra de 19.660,19 euros. A su vez, el patrimonio previo del hijo eleva el coeficiente a 1,05, de modo que la cuota final sería de 20.643,20 euros.²⁸

El relevo del negocio exigiría, por tanto, obtener 20.643,20 euros para pagar el impuesto conjunto de las participaciones y la vivienda. Para ello, el heredero debería aportar ahorro,

²⁶ Junta de Andalucía. Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones y Ley 5/2021, de 20 de octubre, de Tributos Cedidos, en su redacción vigente. [Consultar fuente · Ley 5/2021](#)

²⁷ Ley 29/1987, de 18 de diciembre, del ISD; artículos 15, 20-22, 24 y 38-39. Real Decreto 1629/1991, Reglamento del ISD; artículos 67-68 y normas de aplazamiento y fraccionamiento. [Consultar fuente · Reglamento del ISD](#)

²⁸ Ley 29/1987, de 18 de diciembre, del ISD; artículos 15, 20-22, 24 y 38-39. Real Decreto 1629/1991, Reglamento del ISD; artículos 67-68 y normas de aplazamiento y fraccionamiento. [Consultar fuente · Reglamento del ISD](#)

endeudarse o distribuir fondos de la empresa, con el coste que cada opción supusiera. Además, la reducción presupone que las participaciones cumplieran los requisitos de la exención en Patrimonio al fallecer el causante, incluidas las condiciones de participación, dirección y remuneración que correspondan. Para conservarla, el heredero tendría que mantener la adquisición durante diez años, salvo fallecimiento, y evitar operaciones que redujesen sustancialmente su valor. Si incumpliese esas obligaciones, debería ingresar el impuesto ahorrado y los intereses de demora.

5 Por qué preservar la competencia fiscal

Alternativas fiscales y elección de los ciudadanos

La competencia fiscal obliga a los gobiernos autonómicos a tener en cuenta las alternativas que ofrecen otras comunidades. Cuando una de ellas reduce un impuesto o facilita una actividad, los ciudadanos pueden comparar sus condiciones con las de su propio territorio y escoger dónde residir, invertir o desarrollar sus proyectos. De este modo, las decisiones de las personas presionan a los gobiernos para adoptar las medidas que les resultan más atractivas, en lugar de mantener una política al margen de las opciones disponibles.

Este proceso permite descubrir qué soluciones convencen a los ciudadanos. En el planteamiento de Hayek, la competencia revela posibilidades y preferencias que no se conocen de antemano —unas alternativas se prueban, las personas eligen y quienes ofrecen condiciones menos valoradas deben adaptarse. Aplicado a la política fiscal, el conocimiento relevante aparece cuando existen regímenes distintos y los ciudadanos pueden actuar ante esas diferencias. Por ello, la comparación entre administraciones solo cumple esa función si va acompañada de una posibilidad efectiva de elección.²⁹

El ISD supone un ejemplo concreto. Las comunidades pueden reducir el coste de transmitir una vivienda, unos ahorros o un negocio familiar mediante distintos beneficios. Como muestra la tabla 1, Madrid utiliza una bonificación amplia de la cuota, mientras que Andalucía combina esa bonificación con una reducción por parentesco de un millón de euros. A su vez, la ampliación de los beneficios valencianos a otros familiares muestra que las alternativas pueden extenderse a transmisiones que antes quedaban menos protegidas. Así, cada reforma abre una opción que las demás comunidades deben tener en cuenta.

Para una familia que valora dónde establecer su residencia o mantener su actividad, esas diferencias forman parte de las condiciones que encuentra en cada territorio. Aunque los impuestos no sean el único motivo de su elección, una carga menor puede hacer más atractiva una comunidad. Por tanto, el gobierno que mantiene una tributación mayor se enfrenta a la posibilidad de que algunos ciudadanos elijan otra y debe valorar si modifica sus reglas para conservarlos o atraer a otros. Esa presión da a las rebajas aprobadas en un territorio un alcance que va más allá de sus fronteras.

La posibilidad de elegir también refuerza a quienes prefieren permanecer donde viven. Si otra comunidad permite transmitir la propiedad con un pago menor, sus ciudadanos disponen de una alternativa concreta que reclamar a su gobierno y de un criterio para valorar su respuesta. Por ello, la competencia actúa tanto mediante los cambios efectivos de residencia o actividad como a través de la presión electoral. En el ISD, los traslados deben

²⁹ Hayek, F. A. (1945). The Use of Knowledge in Society. *American Economic Review*, 35(4), 519–530. [Consultar fuente](#); Hayek, F. A. (1968/2002). Competition as a Discovery Procedure. Traducción de M. S. Snow, *Quarterly Journal of Austrian Economics*, 5(3), 9–23. [Consultar fuente](#)

cumplir las reglas legales de residencia y conexión; la alternativa exige una decisión real, no escoger otra administración al presentar la declaración.

Para que esa presión pueda ejercerse, las diferencias deben ser conocidas. El Índice Autonómico de Competitividad Fiscal, elaborado por Cristina Berechet y publicado en 2017 por la Unión de Contribuyentes con el apoyo de la Fundación para el Avance de la Libertad, ofrecía ya una comparación de los regímenes autonómicos. Esa información permite identificar qué comunidades facilitan más una transmisión y exigir a las demás que expliquen por qué mantienen una carga superior. De este modo, la información comparada ayuda a convertir las preferencias de los ciudadanos en demandas concretas de reforma.³⁰

En cambio, un mínimo estatal impediría ofrecer las rebajas que situasen el pago por debajo de ese límite, aunque una comunidad quisiera aprobarlas y sus ciudadanos las prefiriesen. Al desaparecer esa alternativa, también se debilitaría la presión para que otros gobiernos la adoptasen. Por eso, preservar la competencia fiscal exige mantener un margen suficiente para que las comunidades ensayen nuevas rebajas y para que las personas puedan elegir entre sus resultados.

Esa capacidad de elección debe ir acompañada de responsabilidad sobre los ingresos y el gasto. Si una parte importante de los recursos depende de transferencias negociadas entre administraciones, resulta más difícil identificar qué gobierno asume el coste de una rebaja y cuál decide el gasto. En cambio, una mayor autofinanciación haría más visible esa relación: el gobierno tendría que explicar ante los mismos ciudadanos cuánto deja de recaudar y cómo adapta su presupuesto. Así, la competencia permitiría comparar también las decisiones de gasto con las que cada comunidad sostiene sus rebajas.

³⁰ Berechet, C. (2017). Índice Autonómico de Competitividad Fiscal. Unión de Contribuyentes, con el apoyo de la Fundación para el Avance de la Libertad. [Consultar fuente](#)

6 Recomendaciones

Las comunidades pueden defender la capacidad de sus ciudadanos para transmitir su propiedad sin que el ISD obligue a entregar una parte al Estado. Para preservar sus rebajas, convendría que respondieran al mecanismo concreto que amenace su eficacia. La tabla 7 recoge las actuaciones propuestas para cada supuesto.

Tabla 7 Actuaciones para preservar las rebajas del ISD

Mecanismo estatal	Respuesta de las comunidades autónomas
Mínimo estatal de tributación	Coordinar una posición contraria al mínimo y promover enmiendas que permitan mantener las rebajas. Para defenderlas, cuantificar qué transmisiones volverían a tributar y cuánto perderían sus destinatarios.
Límites a las reducciones y bonificaciones	Identificar las facultades restringidas y presentar una redacción que las conserve. Si el límite se aprueba, estudiar las rebajas posibles dentro de las competencias restantes.
Impuesto estatal complementario	Oponerse al gravamen que absorba el ahorro y promover su supresión o una modificación que respete las rebajas en el pago total. Si el impuesto estatal descuenta el ISD abonado, elevar este último puede cambiar quién cobra, pero no aliviar la carga de la familia.
Cambios en la recaudación normativa o en el reparto de recursos	Calcular el efecto sobre los recursos finales de la comunidad y negociar una alternativa que reduzca la redistribución y evite penalizaciones adicionales por aprobar rebajas. Si la pérdida persiste, preparar ajustes presupuestarios que permitan sostenerlas y negociar, cuando sea necesario, una transición temporal.

De la negociación a la defensa jurídica

Las consejerías de Hacienda que compartan objeciones podrían coordinar sus cálculos y preparar una propuesta común con los artículos que conviene modificar. A partir de ella, sus gobiernos pueden negociar en el CPFF y trasladar enmiendas a los grupos parlamentarios. Como el desacuerdo en el Consejo no impide por sí solo la aprobación de las leyes, sería conveniente sostener esa posición también durante la tramitación en las Cortes.

Cuando el riesgo proceda del reparto, convendría partir de los datos disponibles y separar las aportaciones estatales adicionales del efecto de cada cambio. En particular, si se modifica la recaudación normativa del ISD, sería útil calcular los recursos finales de la comunidad con la referencia anterior y con la propuesta, manteniendo iguales los demás elementos e incorporando el retorno a través de los fondos. Así se podrá identificar qué regla conviene modificar y defender una alternativa con cifras. Las simulaciones del Banco de España sobre el impuesto no sustituyen ese cálculo de la financiación.

Al mismo tiempo, cada gobierno autonómico podría encargar a un equipo de Hacienda y de sus servicios jurídicos el seguimiento de las modificaciones de la LOFCA, la Ley 22/2009 y la regulación del ISD, incluidas las introducidas mediante enmiendas. Convendría que el

análisis abarcara tanto las competencias afectadas como el procedimiento: por ejemplo, el artículo 134.7 de la Constitución impide crear tributos mediante la ley de presupuestos y solo permite modificarlos cuando lo prevea una ley tributaria sustantiva.³¹

Si se crea un impuesto complementario, convendría tener presente en la defensa jurídica la STC 149/2023: la pérdida de eficacia de una bonificación no bastó para anular el impuesto sobre grandes fortunas. Por tanto, sería conveniente vincular las objeciones a infracciones concretas de la nueva regulación y utilizarlas primero para proponer enmiendas que las corrijan. Mantener la oposición política a la medida no exige dar por segura su anulación judicial.³²

Sería conveniente incluir en ese examen las fechas de aplicación. En las herencias ordinarias, el impuesto se devenga al fallecer el causante; por ello, que siga abierto el plazo para declararlo no hace aplicable automáticamente una ley posterior. Si una reforma pretendiese alcanzar devengos anteriores, los servicios jurídicos tendrían que analizar su retroactividad y proponer las disposiciones transitorias pertinentes.³³

Por su parte, cuando una actuación legislativa estatal afecte a las cuentas autonómicas, la consejería podría documentar el impacto que le atribuye y solicitar su valoración conforme al artículo 2.1.g) de la LOFCA. Este prevé una valoración quinquenal por el CPFF y, en su caso, la compensación mediante una modificación del sistema de financiación para el siguiente quinquenio. Por tanto, no reconoce una compensación automática por cualquier pérdida: para fundamentar la reclamación, convendría justificar su causa, su cuantía y el resultado al considerar el conjunto de recursos.³⁴

Asimismo, convendría revisar las diferencias de trato vinculadas a la residencia o a la localización transfronteriza de los bienes. En el asunto C-127/12, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea declaró contrario a la libre circulación de capitales el trato discriminatorio que resultaba de la regulación española del ISD. Ese precedente permite examinar restricciones comparables, aunque una diferencia de tributación entre dos comunidades no demuestra por sí sola que exista esa discriminación.³⁵

Una vez publicada la ley, el expediente de impacto, objeciones y enmiendas permitirá decidir si procede recurrirla dentro del plazo general de tres meses. Están legitimados, entre otros, cincuenta diputados o cincuenta senadores, así como los gobiernos y asambleas autonómicas frente a leyes estatales que afecten a su ámbito de autonomía. En el caso de los gobiernos, la ampliación a nueve meses exige cumplir el artículo 33.2 de la LOTC, incluidas la negociación en la comisión bilateral y las comunicaciones previstas; el mero anuncio de una negociación no amplía el plazo.³⁶

³¹ Constitución Española, artículo 134.7. [Consultar fuente](#)

³² [Ley 38/2022](#), artículo 3; y [STC 149/2023](#).

³³ [Ley 29/1987](#), artículo 24.1, sobre el devengo del ISD en las sucesiones. [Consultar fuente](#)

³⁴ [Ley Orgánica 8/1980 \(LOFCA\)](#), artículo 2.1.g), sobre lealtad institucional. [Consultar fuente](#)

³⁵ Tribunal de Justicia de la Unión Europea (3 de septiembre de 2014). Asunto C-127/12, Comisión contra España. ECLI:EU:C:2014:2130. [Consultar fuente](#)

³⁶ [Ley Orgánica 2/1979](#), de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional; artículos 32-33. [Consultar fuente](#)

Mantener las rebajas y explicar sus efectos

Mientras se negocia la reforma, las comunidades podrían aprovechar las facultades vigentes para mantener y ampliar las rebajas. Las consejerías pueden preparar propuestas para las transmisiones familiares que aún soportan una carga elevada, comparando el resultado por parentesco, importe y tipo de bien. Esa comparación es necesaria porque, con una tarifa progresiva, reducir el 99 % de la base no equivale a bonificar el 99 % de la cuota, y una reducción fija beneficia de forma distinta según el tamaño de la herencia.

Para que las familias accedan efectivamente a esos beneficios, las agencias tributarias podrían eliminar documentos duplicados, aclarar cómo se acreditan los requisitos y permitir la subsanación cuando la ley lo admita. Si el obstáculo nace de una exigencia legal innecesaria, la consejería podría proponer su modificación. Así, la simplificación acompaña a la rebaja y evita que las dificultades de acreditación frustren su aplicación.

La defensa pública de estas medidas puede mostrar qué patrimonio conservaría la familia con las reglas vigentes y con la reforma propuesta. Para que sean comparables, los ejemplos de vivienda, ahorro y negocio deberían mantener los mismos supuestos e indicar comunidad, parentesco, valor adquirido, requisitos y fecha de las normas aplicadas. Cuando haya problemas de liquidez, conviene explicar las opciones de pago y sus costes, sin presentar la venta como una consecuencia inevitable.

En cambio, si cambia el reparto de recursos, el efecto inmediato se produce sobre el presupuesto autonómico. La consejería podría explicar esa pérdida o ganancia y las alternativas para sostener las rebajas mediante sus decisiones de ingresos y gasto. Solo si la comunidad modifica después el ISD podrá atribuirse a esa decisión una variación de la cuota familiar. Por ello, sería conveniente que la transición presupuestaria facilitara la adaptación de las cuentas y no se convirtiera en una justificación automática para subir el impuesto.

Una propuesta de mayor autonomía para el próximo Gobierno

Sería conveniente que el Ministerio de Hacienda del próximo Gobierno de España presentara una reforma que amplíe la autonomía tributaria de las comunidades y reduzca la redistribución entre territorios. Para ello, la propuesta podría aumentar la parte del gasto autonómico financiada con ingresos sobre los que las comunidades puedan decidir y reducir su dependencia de transferencias. De ese modo, cada gobierno autonómico respondería más directamente ante sus ciudadanos por los impuestos que exige y por el gasto que financia con ellos.

La reforma debería preservar las facultades autonómicas para reducir el ISD, descartar mínimos estatales y evitar impuestos complementarios que absorban el ahorro. Además, las reglas del reparto no deberían añadir una pérdida de financiación al coste de aprobar una rebaja. La comunidad asumiría la menor recaudación derivada de su decisión, pero sin que el sistema encarezca esa opción mediante una penalización adicional. Ese criterio permitiría valorar cualquier cambio en la recaudación normativa y en los fondos de financiación.

Por tanto, la propuesta podría reducir el peso de los mecanismos de nivelación y delimitar la asistencia entre territorios, dentro de las exigencias constitucionales de solidaridad. La Constitución no obliga a mantener los fondos de 2009 en su configuración actual; reformarlos exige concretar qué funciones conserva la asistencia, cómo se financia y qué cambios legales requiere. Una transición acotada permitiría a las comunidades adaptar sus presupuestos a la menor dependencia de transferencias.³⁷

Con ese mayor margen, cada gobierno autonómico debería justificar cómo sostiene sus rebajas y qué gasto decide priorizar. El objetivo es que las familias puedan conservar y transmitir una parte mayor de su patrimonio, y que la decisión autonómica de facilitarlo tenga un efecto real sobre lo que reciben sus destinatarios.

³⁷ Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas; artículos 2, 3, 10 y 19. [Consultar fuente](#); Constitución Española; artículos 31, 33, 81, 133, 134.7, 149.1.14, 156–158 y disposición adicional primera. [Consultar fuente](#)

Resumen ejecutivo

Cualquier persona que posea propiedad de algún tipo debería poder transmitirla libremente sin requerir de la autorización de terceros, tanto en vida como después de la muerte. El Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones (ISD), sin embargo, le pone un precio a este proceso de transmisión voluntaria de la propiedad que nadie merece afrontar y que no todos pueden pagar. En España, las rebajas autonómicas son el mecanismo que permite reducir —y en determinados casos eliminar— ese obstáculo. Defenderlas, por lo tanto, significa proteger la voluntad de quienes han ahorrado para sus hijos o desean dar continuidad a un negocio familiar.

La reforma del sistema de financiación autonómica que se plantee debe respetar la capacidad de las comunidades para mantener y ampliar estas rebajas. Sin embargo, el Estado podría restringirla mediante mínimos de tributación, límites a los beneficios fiscales o un impuesto complementario que absorbiera el ahorro logrado. También podría modificar el reparto de recursos de modo que mantener las bonificaciones resultase más difícil para algunos presupuestos autonómicos.

El Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF) aprobó un acuerdo sobre el nuevo modelo el 4 de septiembre de 2026, pendiente de desarrollo legal. No obstante, la disolución de las Cortes, efectiva el 6 de octubre, y la convocatoria de elecciones para el 29 de noviembre han interrumpido el calendario legislativo previsto. Por lo tanto, la entrada en vigor en enero de 2027 no está asegurada y las rebajas siguen sujetas a las leyes vigentes, lo cual no significa que el riesgo haya desaparecido.³⁸

El Banco de España estimó que sustituir las reglas autonómicas del ISD vigentes en 2022 por las estatales elevaría la recaudación sobre herencias de 3.213 a 10.220 millones de euros. Es decir, ese aumento saldría del patrimonio recibido por los herederos.³⁹

Por ello, los programas electorales y los futuros acuerdos de gobierno deberían comprometerse a preservar las rebajas, descartar medidas estatales que neutralicen su efecto y publicar el impacto territorial de cualquier cambio en la financiación. Una mayor autofinanciación autonómica permitiría, además, que cada gobierno respondiera ante sus ciudadanos por lo que gasta y por los impuestos que exige para pagarlo.

³⁸ Ministerio de Hacienda (4 de septiembre de 2026). Acuerdo del CPFF sobre la reforma del sistema de financiación autonómica. [Consultar fuente](#); Real Decreto 806/2026, de 5 de octubre. Disolución de las Cortes y convocatoria electoral; artículos 1, 2 y 5 y disposición final. [Consultar fuente](#); Ley 22/2009, de 18 de diciembre. Sistema de financiación y cesión de tributos; artículos 3, 8, 9, 19, 20, 32 y 48. [Consultar fuente](#)

³⁹ Micó, I., y Ramos, R. (2025). El posible impacto recaudatorio de algunas reformas hipotéticas del impuesto sobre sucesiones y donaciones. Banco de España, Boletín Económico 2025/T3, artículo 01, cuadros 1 y A.1, gráfico 3 y anejo metodológico. DOI 10.53479/40265. [Consultar fuente](#)

Anexo I Definición de los escenarios

Correspondencia y alcance de las simulaciones

El estudio del Banco de España parte de las reglas del ISD vigentes en cada comunidad en 2022 y simula cuatro reformas acumulativas. La numeración de la tabla de referencia del Anexo II agrupa tres de ellas: el escenario 1 equivale a la reforma 2 del estudio; el escenario 2, a la reforma 3; y el escenario 3, a la reforma 4. Por su parte, la reforma 1, que elimina únicamente las bonificaciones, aparece por separado en la tabla 4 del cuerpo del informe.⁴⁰

En el escenario 1 se eliminan las bonificaciones de cuota y se aplica la tarifa estatal. El escenario 2 incorpora además las reducciones estatales por parentesco. El escenario 3 añade los restantes parámetros estatales, incluidos los relativos a vivienda habitual, seguros de vida y patrimonio preexistente. Como cada resultado ya incluye los cambios de los escenarios anteriores, los incrementos no deben sumarse entre sí.

La acumulación permite identificar qué añade cada cambio al anterior, pero no describe un orden que deba seguir el legislador. Tampoco implica que todos los pasos eleven la recaudación en cada comunidad. De hecho, si un parámetro estatal resulta más favorable que el autonómico sustituido, puede reducirla. El Anexo II recoge los casos en que sucede dentro de la simulación.

Datos y límites de interpretación

El modelo estima herencias de 2022 y excluye las donaciones y los territorios forales. Para ello, utiliza información tributaria y patrimonial para aproximar el número y la distribución de las adquisiciones. Sin embargo, la falta de microdatos homogéneos obliga a trasladar determinados patrones observados en Cataluña al resto de comunidades. Por tanto, sus resultados son estimaciones agregadas, no cuotas calculadas a partir de todas las declaraciones efectivamente presentadas.⁴¹

Además, la proximidad del total simulado al observado no garantiza la misma precisión territorial. En los datos del gráfico A.1, por ejemplo, la base simulada de Asturias es de unos 41 millones frente a 115 millones observados, mientras que en Canarias es de unos 151 frente a 62 millones. Por eso, el detalle regional debe leerse con esa limitación.⁴²

Por otra parte, el ejercicio mantiene constante el comportamiento de los contribuyentes. Por tanto, no incorpora las adaptaciones de ahorro, transmisión, planificación o residencia

⁴⁰ Micó, I., y Ramos, R. (2025). El posible impacto recaudatorio de algunas reformas hipotéticas del impuesto sobre sucesiones y donaciones. Banco de España, Boletín Económico 2025/T3, artículo 01, cuadros 1 y A.1, gráfico 3 y anejo metodológico. DOI 10.53479/40265. [Consultar fuente](#)

⁴¹ Micó, I., y Ramos, R. (2025). El posible impacto recaudatorio de algunas reformas hipotéticas del impuesto sobre sucesiones y donaciones. Banco de España, Boletín Económico 2025/T3, artículo 01, cuadros 1 y A.1, gráfico 3 y anejo metodológico. DOI 10.53479/40265. [Consultar fuente](#)

⁴² Banco de España (2025). Datos del gráfico A.1 del mismo estudio. Recaudación observada y base simulada de 2022 por comunidad. [Consultar fuente](#)

que una reforma pudiera inducir. Además, su actualización a 2026 exigiría revisar tanto la normativa como las bases patrimoniales y el número de transmisiones. La recaudación adicional del modelo tampoco mide el efecto sobre el empleo, la inversión o las transferencias autonómicas.

Las tablas del Anexo II mantienen separados el cálculo de 2022 y los ingresos observados de 2023. Por ello, los porcentajes de incremento se calculan exclusivamente frente a la base simulada de 2022. No se añade el aumento del modelo a la recaudación de otro año ni se utiliza el conjunto de sucesiones y donaciones como si solo correspondiese a herencias.

Operaciones de los tres casos familiares

Los casos del apartado 4 son cálculos propios y no ejemplos publicados por el Banco de España. Aplican los artículos 20 a 22 de la Ley 29/1987 y, en las comparaciones indicadas, las normas madrileña y andaluza. En estos cálculos, la base liquidable es el valor adquirido después de las reducciones, bajo los supuestos indicados en estos ejemplos. Sobre ella se aplica la tarifa progresiva; la cuota resultante se multiplica por el coeficiente de parentesco y patrimonio previo y, finalmente, se aplica la bonificación que proceda.⁴³

Tabla A1 Cálculo con los parámetros estatales y sin bonificaciones autonómicas

Concepto	Vivienda por cada hijo	Ahorro para un hijo	Negocio y vivienda
Valor adquirido	175.000,00 €	200.000,00 €	850.000,00 €
Reducción por parentesco	15.956,87 €	15.956,87 €	15.956,87 €
Reducción por vivienda	122.606,47 €	No procede	122.606,47 €
Reducción empresarial	No procede	No procede	570.000,00 €
Base liquidable	36.436,66 €	184.043,13 €	141.436,66 €
Cuota según tarifa	3.347,11 €	28.250,01 €	19.660,19 €
Coeficiente multiplicador	1	1	1,05
Cuota final	3.347,11 €	28.250,01 €	20.643,20 €

Fuente: elaboración propia. Importes redondeados a céntimos al final de cada cálculo. Se mantienen los supuestos del apartado 4; los importes no incluyen otros impuestos ni gastos de la transmisión.

En el primer caso, el límite de la reducción estatal por vivienda se aplica a cada hijo; el total familiar es el doble de la cuota individual. Con la tarifa madrileña, el cálculo previo a la bonificación es $2.853,58 + (36.000 - 32.002,70) \times 11,05 \% = 3.295,28$ euros por hijo. En el segundo, la reducción andaluza absorbe los 200.000 euros, por lo que retirar solo la bonificación no cambia la cuota cero. En el tercero, la cuota andaluza es cero y los 20.643,20

⁴³ Cálculos conforme a Ley 29/1987, artículos 20–22; Decreto Legislativo 1/2010 de Madrid, artículos 21 y 23–25; y Ley andaluza 5/2021, artículos 28 y 39.

euros del cálculo estatal corresponden al conjunto del negocio y la vivienda. Por tanto, no deben presentarse como el impuesto atribuible únicamente a la empresa.

En este último caso, la reducción empresarial presupone que las participaciones cumplen los requisitos de la exención en el Impuesto sobre el Patrimonio y las restantes condiciones de la Ley del ISD. Por ello, la participación, las funciones de dirección y la remuneración se examinan en la situación existente al fallecimiento; esas funciones pueden corresponder a otro miembro del grupo familiar cuando la ley lo permita. Por su parte, el heredero queda sujeto a las obligaciones de mantenimiento previstas para la sucesión. Si no se cumpliesen, el cálculo cambiaría de forma sustancial.

Anexo II Tabla de referencia

La tabla A2 reconstruye los tres escenarios a partir de las hojas de datos de los gráficos 3 y A.1 del Banco de España. Se suma en cada comunidad el incremento acumulado del escenario a su base simulada de 2022. Además, se incluyen las quince comunidades de régimen común para que pueda verificarse el total. La tabla 5 del apartado 4 destaca las cinco comunidades con mayor aumento en euros y las cinco con mayor aumento porcentual en el escenario 3. En esta tabla A2, los valores monetarios se redondean al millón de euros y los porcentajes, al entero; los totales se calculan antes del redondeo.⁴⁴

Tabla A2 Recaudación simulada por comunidad y escenario en millones de euros

Comunidad	Base 2022	Escenario 1	Escenario 2	Escenario 3
Andalucía	231	244 (+6 %)	1.038 (+349 %)	1.454 (+529 %)
Aragón	167	167 (+0 %)	441 (+164 %)	490 (+194 %)
Canarias	151	286 (+89 %)	400 (+164 %)	441 (+191 %)
Cantabria	20	58 (+195 %)	149 (+656 %)	172 (+772 %)
Castilla y León	235	337 (+43 %)	666 (+183 %)	698 (+197 %)
Castilla-La Mancha	160	385 (+140 %)	385 (+140 %)	400 (+150 %)
Cataluña	718	1.336 (+86 %)	1.823 (+154 %)	1.967 (+174 %)
Comunidad de Madrid	641	2.055 (+220 %)	2.055 (+220 %)	2.140 (+234 %)
Comunitat Valenciana	459	630 (+37 %)	886 (+93 %)	939 (+105 %)
Extremadura	6	13 (+125 %)	74 (+1.208 %)	77 (+1.261 %)
Galicia	210	210 (+0 %)	621 (+195 %)	670 (+219 %)
Illes Balears	120	319 (+165 %)	280 (+133 %)	317 (+163 %)
La Rioja	27	76 (+186 %)	76 (+186 %)	79 (+197 %)
Principado de Asturias	41	36 (-13 %)	99 (+139 %)	138 (+234 %)
Región de Murcia	28	228 (+725 %)	228 (+725 %)	238 (+761 %)
Total régimen común	3.213	6.380 (+99 %)	9.220 (+187 %)	10.220 (+218 %)

⁴⁴ Banco de España (2025). Datos del gráfico 3 del estudio sobre reformas hipotéticas del ISD. Hoja de recaudación por escenario e incrementos por comunidad. Consultar fuente; Banco de España (2025). Datos del gráfico A.1 del mismo estudio. Recaudación observada y base simulada de 2022 por comunidad. Consultar fuente

Fuentes: Banco de España, datos descargables de los gráficos 3 y A.1. Entre paréntesis, variación frente a la base simulada de la misma comunidad. Escenarios 1, 2 y 3 equivalentes a las reformas 2, 3 y 4 del estudio.⁴⁵

En Asturias, el escenario 1 reduce la recaudación simulada alrededor de un 13 %. Esto ocurre porque la rebaja que resulta de aplicar la tarifa estatal supera el pequeño incremento que produce retirar las bonificaciones. En Illes Balears, el paso del escenario 1 al 2 también reduce la recaudación estimada. Por tanto, un escenario puede elevar la recaudación del conjunto y reducirla en alguna comunidad.

Recaudación observada de sucesiones y donaciones

Por su parte, la tabla A3 ofrece por separado los ingresos definitivos de 2023 utilizados como referencia histórica en el informe. Incluye las donaciones y refleja recaudación efectiva, a diferencia de la tabla A2. Por esas diferencias de año, cobertura y método, no debe emplearse como denominador de los porcentajes de la simulación.

⁴⁵ Banco de España (2025). Datos del gráfico 3 del estudio sobre reformas hipotéticas del ISD. Hoja de recaudación por escenario e incrementos por comunidad. Consultar fuente; Banco de España (2025). Datos del gráfico A.1 del mismo estudio. Recaudación observada y base simulada de 2022 por comunidad. [Consultar fuente](#)

Tabla A3 Recaudación definitiva del ISD en 2023 en millones de euros

Comunidad	Recaudación
Andalucía	222,23
Aragón	113,80
Canarias	82,01
Cantabria	33,18
Castilla y León	194,41
Castilla-La Mancha	76,82
Cataluña	951,25
Comunidad de Madrid	518,73
Comunitat Valenciana	333,13
Extremadura	32,60
Galicia	150,15
Illes Balears	139,25
La Rioja	34,47
Principado de Asturias	95,64
Región de Murcia	33,36
Total régimen común	3.011,03

Fuente: Ministerio de Hacienda, Recaudación definitiva por tributos cedidos 2023. Se incluyen sucesiones y donaciones gestionadas por las comunidades de régimen común. El total se calcula con los importes originales en miles de euros antes del redondeo.⁴⁶

⁴⁶ Ministerio de Hacienda. Recaudación definitiva por tributos cedidos, ejercicio 2023, tablas 1 y 3. Datos de sucesiones y donaciones del régimen común. [Consultar fuente](#)

Fuentes y referencias

Normativa y fuentes consultadas a 17 de octubre de 2026. Las fechas históricas de los datos y las simulaciones se indican en el texto. Los enlaces remiten a las fuentes utilizadas.

- [1] Ministerio de Hacienda (4 de septiembre de 2026). Acuerdo del CPFF sobre la reforma del sistema de financiación autonómica. [Consultar fuente](#)
- [2] Real Decreto 806/2026, de 5 de octubre. Disolución de las Cortes y convocatoria electoral; artículos 1, 2 y 5 y disposición final. [Consultar fuente](#)
- [3] Ley 22/2009, de 18 de diciembre. Sistema de financiación y cesión de tributos; artículos 3, 8, 9, 19, 20, 32 y 48. [Consultar fuente](#)
- [4] Micó, I., y Ramos, R. (2025). El posible impacto recaudatorio de algunas reformas hipotéticas del impuesto sobre sucesiones y donaciones. Banco de España, Boletín Económico 2025/T3, artículo 01, cuadros 1 y A.1, gráfico 3 y anejo metodológico. DOI 10.53479/40265. [Consultar fuente](#)
- [5] Ley 29/1987, de 18 de diciembre, del ISD; artículos 15, 20–22, 24 y 38–39. Real Decreto 1629/1991, Reglamento del ISD; artículos 67–68 y normas de aplazamiento y fraccionamiento. [Consultar fuente](#) · [Reglamento del ISD](#)
- [6] Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas; artículos 2, 3, 10 y 19. [Consultar fuente](#)
- [7] Constitución Española; artículos 31, 33, 81, 133, 134.7, 149.1.14, 156–158 y disposición adicional primera. [Consultar fuente](#)
- [8] Comunidad de Madrid. Decreto Legislativo 1/2010, de 21 de octubre, artículos 21 y 23–25; portal del Impuesto de Sucesiones. [Consultar fuente](#) · [Normativa de Madrid](#)
- [9] Junta de Andalucía. Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones y Ley 5/2021, de 20 de octubre, de Tributos Cedidos, en su redacción vigente. [Consultar fuente](#) · [Ley 5/2021](#)
- [10] Comunitat Valenciana. Ley 13/1997, de 23 de diciembre, artículos 10–12 bis, en su redacción vigente; Ley 5/2026, de 31 de julio (BOE-A-2026-19331). [Consultar fuente](#) · [Ley 5/2026](#)
- [11] Cataluña. Decreto Legislativo 1/2024, de 12 de marzo, libro sexto del Código tributario de Catalunya, en su redacción vigente; bonificación del impuesto sobre sucesiones. [Consultar fuente](#)
- [12] Ministerio de Hacienda. Recaudación definitiva por tributos cedidos, ejercicio 2023, tablas 1 y 3. Datos de sucesiones y donaciones del régimen común. [Consultar fuente](#)
- [13] Berechet, C. (2017). Índice Autonómico de Competitividad Fiscal. Unión de Contribuyentes, con el apoyo de la Fundación para el Avance de la Libertad. [Consultar fuente](#)
- [14] Ministerio de Hacienda (9 de enero de 2026). Presentación de la propuesta de nuevo modelo de financiación autonómica. [Consultar fuente](#)
- [15] Ley 38/2022, de 27 de diciembre, artículo 3, y STC 149/2023, de 7 de noviembre. Impuesto Temporal de Solidaridad de las Grandes Fortunas y autonomía financiera. [Consultar fuente](#) · [Ley 38/2022](#)
- [16] Hayek, F. A. (1945). The Use of Knowledge in Society. American Economic Review, 35(4), 519–530. [Consultar fuente](#)

- [17] Hayek, F. A. (1968/2002). Competition as a Discovery Procedure. Traducción de M. S. Snow, Quarterly Journal of Austrian Economics, 5(3), 9–23. [Consultar fuente](#)
- [18] Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional; artículos 32–33. [Consultar fuente](#)
- [19] De la Fuente, Á. (2017). Simulaciones del modelo propuesto por la Comisión de Expertos para la revisión del sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común. FEDEA, Estudios sobre la Economía Española 2017/19, incluido el extracto del informe de la Comisión en el anexo 6. [Consultar fuente](#)
- [20] Tribunal de Justicia de la Unión Europea (3 de septiembre de 2014). Asunto C-127/12, Comisión contra España. ECLI:EU:C:2014:2130. [Consultar fuente](#)
- [21] Ministerio Federal de Finanzas de Alemania (marzo de 2021). Der Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern im Jahr 2020. [Consultar fuente](#)
- [22] Banco de España (2025). Datos del gráfico 3 del estudio sobre reformas hipotéticas del ISD. Hoja de recaudación por escenario e incrementos por comunidad. [Consultar fuente](#)
- [23] Banco de España (2025). Datos del gráfico A.1 del mismo estudio. Recaudación observada y base simulada de 2022 por comunidad. [Consultar fuente](#)

Estudio realizado bajos los auspicios de



www.atlasnetwork.org

Una publicación de



www.fundalib.org