



GOBERNANZA FISCAL EN PAISES FEDERALES

**UNIVERSIDAD INTERNACIONAL MENENDEZ
PELAYO**

12 de septiembre 2017

*Carlos Monasterio Escudero
Catedrático de Hacienda Pública*

Elementos esenciales del Federalismo

Los gobiernos subcentrales tienen atribuidas competencias propias y son elegidos por los ciudadanos de su Territorio, ante los que son responsables de su ejercicio

- Los conflictos entre niveles de gobierno son dirimidos por el Tribunal Constitucional

Los gobiernos subcentrales pertenecen a un ámbito común, con unidad de mercado y flujos redistributivos

- El gobierno central se ocupa de garantizar la unidad de mercado y atender a la estabilización económica

Son necesarias instituciones que se ocupen de la Gobernanza Económica y Fiscal, para hacer efectiva la coordinación tributaria y del endeudamiento y garantizar los flujos redistributivos por motivos de solidaridad

Diseño del modelo descentralizador Español. El “Estado Autonómico”

○ **Ambigüedad del modelo constitucional de descentralización**

- Basado en el “Estado integral” de la II República, está más pensado para dar respuesta al “problema regional” que diseñado para construir un verdadero Estado Federal
- La descentralización competencial se mantiene como un tema abierto.
- Fuertes rasgos de Federalismo Asimétrico, por la existencia y evolución del Sistema Foral de Financiación

○ **Evolución del modelo**

- Al constituirse en Comunidades Autónomas todos los territorios, carece de sentido la referencia a la “solución regional” y el bilateralismo como base de las relaciones intergubernamentales.
- Creciente tensión en la coexistencia de los sistemas común y foral, para CC.AA con competencias esencialmente idénticas
- Falta de transparencia del sistema de financiación

Las Instituciones de Gobernanza en Países Federales

- **Senado u otra institución política representativa en la que discutir y acordar multilateralmente las cuestiones clave en la relaciones financieras intergubernamentales**
 - Descentralización impositiva; Criterios e instrumentos
 - Sistema de Transferencias y criterios de solidaridad
 - Coordinación presupuestaria y del endeudamiento
- **Organismo de Análisis Económico. Institución de capacidad profesional contrastada y reputación de independencia**
 - Con competencias para recopilar y publicar periódicamente los detalles del sistema de financiación y las estadísticas territoriales de base
 - Realización de simulaciones, necesarias para conocer los efectos de las distintas alternativas barajadas en la negociación política multilateral

Instituciones de Gobernanza en España y sus problemas (I)

- **Senado**

- Como Cámara de representación territorial, parece el foro adecuado para adoptar las decisiones políticas de más alto nivel
- En la práctica, no tiene atribuidas competencias para liderar y aprobar el modelo de financiación territorial.
- Su capital reputacional es muy bajo, en temas territoriales (“funcionamiento lánguido” de la Comisión General de Comunidades Autónomas, escaso o nulo seguimiento de los proyectos financiados por el FCI).

Instituciones de Gobernanza en España y sus problemas (II)

- **Conferencia de Presidentes**
 - Produce acuerdos políticos de alto nivel en materia territorial
 - El hecho de exigirse unanimidad para la toma de decisiones concede derechos de veto a todos los participantes, lo cual hace difícil entrar a resolver cuestiones clave
- **Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF)**
 - Con competencias sobre relaciones financieras y de coordinación del endeudamiento, su funcionamiento regular lo ha convertido, de hecho, en la principal institución de relaciones intergubernamentales en España.
 - Al atribuirle su Reglamento interno la mitad de los votos a la Administración Central, la toma de decisiones presenta un sesgo político poco admisible en un contexto federal

Posibles Vías de Reforma (I)

- Propuesta de la Comisión de Expertos para la reforma de la Financiación Autonómica (julio 2017) => Un CPFF reformado
- -Nuevas competencias de informe respecto a los compromisos de España con la U.E que afecten a las competencias/gasto autonómicos.
- -Reforma del sistema de votación, con mayorías reforzadas, voto ponderado o dobles mayorías.
- - Aparato administrativo propio, con funcionarios estatales y autonómicos y un Director nombrado por el pleno del CPFF

Posibles Vías de Reforma (II)

- Hacer efectiva la siempre aplazada reforma del Senado
- -Atribuir al Senado la iniciativa para elaborar y presentar la Ley Orgánica reguladora del Sistema de Financiación Autonómica (art. 157.3 de la Constitución)
- Creación de una Oficina Económica del Senado, encargada de los estudios necesarios para realizar anualmente un balance del funcionamiento del sistema de financiación autonómica (artículos 55 a 56 bis. del Reglamento del Senado)
- Que la Ley del Concierto Económico pueda ser objeto de análisis y enmienda, como Ley ordinaria (y no de artículo único)

¿Queremos realmente unas Instituciones de Gobernanza Federales?

- No puede construirse un Estado Federal sin un número significativo/mayoritario de federalistas sinceros.
- Si la opción preferida es la secesión o un Sector Público centralizado, cualquier mecanismo de gobernanza de tipo federal será impugnado de modo continuo
- El bilateralismo y la falta de transparencia del modelo propician la búsqueda de ventajas financieras a los Gobiernos Subcentrales, mediante la inclusión de las variables adecuadas, en un modelo de financiación complejo. Por parte del Gobierno Central, permite “pastorear” a los gobiernos subcentrales y el intercambio de favores por apoyo político.

Algunas paradojas del Modelo de Gobernanza

- Las CC.AA Forales forman parte del CPFF y pueden influir en el diseño del sistema de financiación común, pero las CC.AA comunes no tienen presencia en las Comisiones mixtas del Concierto Económico ni del Cupo.
- El gobierno Central tiene facultades para fijar el reparto vertical de los niveles de déficit y lo hace sin un criterio explícito que permita analizar su coherencia.
- La información estadística sobre liquidaciones del sistema de financiación presenta un adecuado nivel de información sobre los resultados del sistema común, pero ofrece una información parca e incompleta sobre el sistema foral.