INVESTIGACIONES DE FUNCAS
12/2025

# LA GOBERNANZA FISCAL MULTINIVEL EN ESPAÑA: ANÁLISIS Y PROPUESTAS DE REFORMA

*Santiago Lago Peñas*

Julio 2025

funcas

Edita: Funcas
Caballero de Gracia, 28, 28013 - Madrid
© Funcas

Todos los derechos reservados. Queda prohibida la reproducción total o parcial de esta publicación, así como la edición de su contenido por medio de cualquier proceso reprográfico o fónico, electrónico o mecánico, especialmente imprenta, fotocopia, microfilm, *offset* o mimeógrafo, sin la previa autorización escrita del editor.

ISSN: 3045-8994

# LA GOBERNANZA FISCAL MULTINIVEL EN ESPAÑA: ANÁLISIS Y PROPUESTAS DE REFORMA

Santiago Lago Peñas*
*Catedrático de Hacienda Pública de la USC*
*Economista sénior de Funcas*

**Resumen**

España es actualmente uno de los países más descentralizados del mundo en lo que atañe al gasto público y a la autonomía tributaria en el escalón intermedio de gobierno. Sin embargo, esta descentralización se ha desarrollado sin un marco institucional adecuado para una gestión pública multinivel, lo que ha provocado disfunciones y tensiones crecientes en la cogobernanza, especialmente evidentes ante situaciones de crisis. Al mismo tiempo, las soluciones bilaterales y su posterior generalización, siguiendo una dinámica líder-seguidor, son cada vez más difíciles de aplicar en un Estado autonómico maduro. Las reacciones fuera de Cataluña a los pactos bilaterales sobre la condonación de la deuda y la financiación singular en el último bienio lo atestiguan. En contraste, el protagonismo de la multilateralidad proporciona fundamentos sólidos a la sanción de las leyes en las Cortes que vehiculan los acuerdos políticos entre Gobierno central y autonómicos. Este segundo camino puede ser más seguro y pacífico, en la actual etapa de elevada fragmentación parlamentaria. Dada la dificultad de acometer una reforma constitucional de calado y orientación federal, este trabajo propone reforzar los tres instrumentos principales de coordinación existentes en el ordenamiento jurídico español: la Conferencia de Presidentes, el Consejo de Política Fiscal y Financiera, y las Conferencias Sectoriales. El análisis identifica problemas comunes a estos órganos, y los retos específicos de cada uno. Finalmente, el documento presenta una serie de propuestas concretas para mejorar su funcionamiento y fortalecer la cooperación intergubernamental en España.

* Agradezco los valiosos comentarios de Carlos Ocaña, Diego Martínez López, Esther Gordo, Roberto Fernández Llera, Violeta Ruíz Almendral y Xoaquín Fernández Leiceaga a una versión preliminar del trabajo. No obstante, la responsabilidad del trabajo es exclusiva del autor.

## 1. INTRODUCCIÓN

España es hoy uno de los países más descentralizados del mundo, especialmente cuando la atención se centra en los gobiernos del escalón intermedio (Lago Peñas, 2021). La ratio del gasto público en manos de los gobiernos autonómicos solo es superada por las que se observan en las federaciones de referencia fuera de la Unión Europea (UE): EE. UU., Canadá, Suiza y Australia. Algo similar ocurre en el ámbito tributario, aunque aquí la autonomía efectiva es claramente inferior a la que existe en esos países. Fundamentalmente, por las restricciones que impone la armonización que afecta al IVA y los impuestos sobre consumos especiales; y por la muy razonable resistencia a la descentralización del impuesto sobre sociedades: existe un amplio consenso en la literatura sobre federalismo fiscal acerca de que esta figura no debería ser asignada a los gobiernos subcentrales (Lago Peñas y Martínez-Vázquez, 2014). En todo caso, España lidera hoy el *ranking* de autonomía tributaria regional en el conjunto de la UE-27, por delante incluso de estados federales como Alemania, Austria y Bélgica. Y solo Canadá está por delante en el volumen de deuda pública acumulada a escala regional (Lago Peñas, 2023). Finalmente, cuando la atención se centra en indicadores de descentralización más complejos, como el *Regional Authority Index* (RAI) el diagnóstico es similar. Ningún país de la OCDE se ha descentralizado tanto en tan poco tiempo.

Todo lo anterior se ha conseguido sin contar con un marco constitucional genuinamente federal. El Estado de las autonomías se suele calificar, en el análisis comparado, como un modelo cuasifederal, que ha aprovechado la indefinición y apertura del título VIII de la Constitución española (CE) para avanzar. También hay que destacar la apuesta por un modelo de "federalismo cooperativo" en el que las responsabilidades y competencias no son exclusivas. A veces porque se comparte la propia ejecución; otras, por el amplio rango de alcance de la legislación básica del Estado; o porque, el nivel central establece carteras obligatorias de servicios. Sin embargo, existe evidencia creciente de que este binomio de instituciones débiles y apuesta por la compartición competencial ya no es sostenible. Hemos llegado a un grado de descentralización que exige cambios en, al menos, uno de los elementos. Por un lado, existen propuestas extremas de eliminación del Estado autonómico o de caminar hacia la independencia. Pero ambas cuentan con apoyos minoritarios en el conjunto de España. Por otro, entre los expertos se observa un amplio consenso sobre la necesidad de reforzamiento de las estructuras de cogobernanza. Una necesidad que las sucesivas crisis vividas desde 2009 han reforzado.

La reforma de la financiación autonómica sigue en pausa desde hace más de una década; la asignación de los fondos *Next Generation EU* ha renunciado a aprovechar el conocimiento sobre el terreno de las comunidades autónomas (CC.AA.) a la hora de seleccionar proyectos y apuestas; los acuerdos entre niveles de gobierno sobre cualquier materia son excepción desde hace tiempo. La ausencia de reglas claras sobre quién asume la responsabilidad de la respuesta frente a crisis severas (como la Gran Recesión o la pandemia) dificulta una respuesta más eficaz. La extensión en el tiempo de los mecanismos extraordinarios de financiación (incluso para financiar desviaciones respecto a los compromisos de déficit establecidos) ha hecho que los gobiernos subnacionales perciban una situación de “restricción financiera blanda”.

Sin duda, la multilateralidad está en su peor momento. Desde 2022, asistimos a la incapacidad de alcanzar acuerdos en las reuniones de la Conferencia de Presidentes. Aun más, en la última celebrada hasta la fecha se vivieron momentos de tensión sin precedentes. Algo similar esta ocurriendo en el Consejo de Política Fiscal y Financiera. El abandono de la sala de la mayoría de los consejeros en la reunión de febrero de 2025 pone en evidencia el marasmo que atraviesa este foro. En sentido contrario, la bilateralidad gana protagonismo tanto en lo que atañe al traspaso de competencias, como en las fórmulas de financiación y la reestructuración de los mecanismos extraordinarios de financiación. Es cierto que en otros momentos del proceso de descentralización el impulso bilateral, que luego se convierte en multilateral tras el refrendo colectivo, ha sido un motor de cambio. Pero, tras casi medio siglo de proceso descentralizador, parece que esta lógica de proceder ha dejado de ser generalmente aceptada. Y esto plantea una enorme dificultad para que los acuerdos sean avalados por las Cortes españolas. Porque hay que tener bien presente que los cambios en el sistema de financiación autonómica y la condonación parcial de la deuda exige la aprobación de leyes en el Congreso de los Diputados. Cuando los acuerdos que se someten a votación son mutlilaterales, ese aval es casi automático. Pero la bilateralidad de los pactos políticos diluye ese apoyo y traslada al poder legislativo nacional la discusión. Dada la fragmentación y polarización que observamos en este momento, la probabilidad de un bloqueo es muy elevada; al tiempo que mina la cooperación intergubernamental.

En definitiva, urge la recuperación del enfoque multilateral y la mejora de las instituciones para la cogobernanza en general, y la fiscal en particular. El primer objetivo de este documento es justificar esta necesidad. A partir de ahí, se pasa a identificar las herramientas institucionales clave para esa nueva fase del Estado de las autonomías. El resto del documento se centra en analizar los problemas actuales de esos instrumentos y discutir algunas reformas factibles y potencialmente eficaces.

## 2. RAZONES POR LAS QUE UNA HACIENDA MULTINIVEL ES MÁS COMPLEJA

La descentralización de la hacienda pública tiene fundamentos económicos y políticos. La amplísima literatura disponible identifica y desarrolla sus efectos y aspectos positivos. En particular: la mayor cercanía en la toma de decisiones proporciona información de primera mano sobre necesidades y preferencias; la existencia de múltiples jurisdicciones permite ajustar mejor los menús fiscales a situaciones de diversidad interterritorial en las preferencias, ventaja que es reforzada en el caso de que los ciudadanos migren en busca de ofertas más próximas a sus gustos; la descentralización también puede ayudar a mantener unidas comunidades políticas diferenciadas dentro de un mismo Estado; finalmente, la descentralización permite reforzar la responsabilidad fiscal y la rendición de cuentas o *accountability*, tanto por la menor distancia como por la posibilidad de establecer comparaciones con lo que ocurre en otras jurisdicciones[1].

En el otro lado del balance, una hacienda multinivel resulta más compleja que una centralizada, por múltiples razones que se pueden organizar en cinco puntos:

- Al descentralizar, es preciso tomar decisiones sobre la asignación de las competencias de gasto e ingreso. En algunos casos la solución es evidente. Los bienes públicos puros deben quedar en manos del nivel central, y los servicios públicos con efectos a escala local y escasas economías de escala son candidatos claros para estar en manos de los gobiernos subcentrales. No obstante, en la actualidad existen muchos servicios que están en un terreno intermedio. En particular, los llamados bienes preferentes, como la sanidad y la educación; y otros para los que se acaba optando por soluciones mixtas. A veces, la provisión es responsabilidad de más de un gobierno. En otras ocasiones, se opta por definir un marco legislativo básico común que define la cartera mínima de servicios o contenidos obligatorios, para que sean los gobiernos subcentrales los que los provean y financien. En la práctica, esta concomitancia puede acabar generando conflictos competenciales que acaban en los tribunales. En todo caso, esa compartición conlleva la necesidad de diálogo y cooperación entre gobiernos al mismo nivel y los diferentes niveles de gobierno para afrontar las posibles externalidades horizontales en los servicios, o el impacto de las externalidades verticales. Pensemos, por ejemplo, en el impacto financiero que suponen para las haciendas subcentrales decisiones legislativas adoptadas por el nivel de gobierno.

- La descentralización del gasto tiene su correlato necesario en la descentralización de los ingresos, para evitar los problemas derivados de la falta de autonomía y corresponsabilidad fiscal. De nuevo hay que decidir qué tributos se descentralizan y con qué grado de autonomía. La realidad es que, si la descentralización del gasto es profunda, las herramientas susceptibles de ser transferidas con capacidad normativa suelen ser insuficientes y deben complementarse con transferencias que cierran el desequilibrio vertical entre ambos lados del presupuesto. En este punto aparecen dos complicaciones adicionales. La primera es la existencia de divergencias interterritoriales en las bases imponibles que pueden exigir el concurso de programas de transferencias de la nivelación horizontal. Además, conviene elegir con cuidado los instrumentos tributarios que se descentralizan para evitar la competencia fiscal nociva. La segunda tiene que ver con la gestión tributaria. La gestión centralizada genera ventajas en términos de economías de escala y manejo de información. Pero es verdad que la separación entre autonomía tributaria y gestión por parte de los gobiernos subcentrales plantea problemas potenciales de falta de visibilidad para los ciudadanos y de falta de información. Además, el recurso a los sistemas de anticipos de recaudación distorsiona el ritmo al que los gobiernos

[1] En todo caso, es verdad que, especialmente en países en desarrollo, algunas de estas ventajas deben ser matizadas. Por ejemplo, las carencias de capital humano pueden justificar una mayor prudencia en los servicios que son descentralizados a gobiernos infradotados de capacidad de gestión y estratégica; y una debilidad de la arena política a escala regional y local pueden reducir de hecho el control en los gobiernos.

subcentrales incorporan en sus decisiones los cambios de coyuntura. En definitiva, la necesidad de financiar el gasto descentralizado obliga a contar con sistemas de financiación con el que todos estén de acuerdo; abre la puerta a problemas de competencia fiscal y otro tipo de externalidades no deseadas, y obliga a repensar la forma en la que se gestionan los tributos.

- En tercer lugar, el cumplimiento de objetivos fiscales a escala nacional se complica. La existencia de múltiples niveles de gobierno, combinada con el hecho de que los gobiernos subcentrales se endeudan, hace que el crecimiento del gasto y la dinámica del déficit puedan evolucionar globalmente de forma no deseada. Siendo la estabilidad presupuestaria un bien colectivo a escala de país, existe un problema de acción colectiva que, de nuevo, exige reglas y coordinación. Con la complicación adicional de erradicar las expectativas de rescate, ante problemas financieros de un gobierno subcentral provocadas por el incumplimiento de los objetivos de estabilidad definidos. La actual discusión sobre la condonación parcial de la deuda asociada a los mecanismos extraordinarios de financiación es un ejemplo de cómo esos riesgos se pueden concretar.

- En cuarto lugar, aparece el problema de respuesta ante eventos extremos, tanto en el vector de la preparación como de la reacción. Sin perder de vista que esos eventos extremos pueden generar efectos muy asimétricos en el territorio. Para ello, es necesario contar no solo con los mecanismos financieros de inversión y compensatorios necesarios, sino también con dos elementos fundamentales. Primero, la integración de las actuaciones preparatorias en un plan nacional, teniendo presente que las probabilidades de los diferentes eventos extremos (inundaciones, terremotos, riadas, incendios, temporales de viento) son diferentes por zonas. Segundo, con los protocolos de intervención para coordinar los distintos niveles de administración (Pérez, 2024). Un aseguramiento perfecto *ex ante* frente a estos eventos extremos es imposible o inasumible en términos financieros y de coste de oportunidad, pero sí existe un amplio margen de mejora para la eficacia y la eficiencia: prevenir mejor para poder curar mejor.

- Finalmente, hay que contar con capacidad de reacción para responder a retos y desafíos inesperados diferentes a los eventos extremos. Y en este caso, más que respuestas cerradas, lo que se necesita son que garanticen agilidad y eficacia en la respuesta. Observando lo acontecido en el último lustro en España, en esta categoría de eventos estarían los episodios de llegadas masivas de migrantes o el choque sobre los precios de bienes y servicios básicos provocado por la ruptura de las cadenas logísticas globales y la invasión de Ucrania. Además, se podrían añadir aquí los retos que plantea el envejecimiento sobre servicios públicos que suponen más de la mitad de los presupuestos autonómicos; la forma en la que la sanidad pública española irá incorporando los avances tecnológicos en los próximos años, con un considerable aumento de costes; o la reacción a los problemas en el mercado de la vivienda, que se están extendiendo a cada vez más autonomías.

Al lado de los desafíos anteriores aparece una oportunidad: el aprovechamiento de la descentralización como laboratorio para las políticas públicas. La posibilidad de prestar el mismo servicio de formas diferentes permite testar soluciones y, en su caso, emular al que lo consigue alcanzar una mayor eficiencia. No obstante, esta ventaja solo se materializará si la información se comparte y fluye.

Precipitando todo lo anterior en el espacio de las soluciones para España, emergen tres ideas fundamentales La primera es que la descentralización complica la adaptación a los cambios de escenario y las respuestas a las urgencias. Sin ánimo de exhaustividad, se pueden citar las dos siguientes. Primero, la revisión del marco de estabilidad fiscal para incorporar los cambios en las reglas fiscales comunitarias es perentoria. Existe una disonancia estridente entre la forma en la que se debe computar la regla de gasto de acuerdo con la normativa europea y la legislación española. Además, hay que decidir qué vía se toma para concretar los compromisos autonómicos: ¿debemos optar por sendas individualizadas teniendo en cuenta las amplias diferencias en las ratios de deuda que se usan como ancla?, ¿sería más sencillo y operativo que todos los gobiernos se aplicasen la misma senda? Sin olvidar la necesidad de revisar el sistema de penalizaciones o la estructura y contenidos de los planes de ajuste autonómicos (González y Martínez López, 2021). En segundo lugar, y como parte de una reforma global del sistema fiscal español, se deben revisar a fondo las obsoletas normativas estatales que definen los tributos cedidos tradicionales: el impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados,

el que grava las sucesiones y donaciones y el impuesto sobre patrimonio neto, sabiendo que el nuevo impuesto sobre grandes fortunas remite en lo fundamental a la normativa del de patrimonio.

La segunda noción es que, colectivamente, debemos asumir que vivimos en un Estado con estructura multinivel y, por tanto, más complejo. Eso se concreta en que toca desarrollar una suerte de cultura federal sobre tres pilares: la aceptación de la diversidad, la lealtad mutua y la cooperación[2]. Todo ello, completado con una necesaria pedagogía general sobre la estructura compleja de nuestro Estado de las autonomías, impregnando de manera transversal el sistema educativo en todos sus niveles, así como otros ámbitos divulgativos y de comunicación. La descentralización conduce inevitablemente a la diversidad en los menús fiscales y de otro tipo. Se pueden fijar límites para evitar externalidades negativas, pero abogar por la homogeneidad es incoherente con la fuerte apuesta por la descentralización que hemos hecho en España. Para hacerlo todo igual en todas partes, sería más barato y cómodo mantenernos en un país altamente centralizado. La lealtad es un ingrediente imprescindible, lo que se traduce en el respeto a las competencias de los demás y en considerar siempre las externalidades negativas que se generan a otros gobiernos. Finalmente, la colaboración es irrenunciable, sobre todo en un modelo de federalismo cooperativo como es, *de facto*, el español. Porque la amplitud de la legislación básica del Estado obliga a un diálogo permanente sobre las implicaciones de los cambios. Además, la posibilidad de aprender de los demás es una ventaja potencial que refuerza el valor de la cooperación y la compartición de experiencias.

La tercera idea es que existe un amplio consenso en que la actual arquitectura institucional en España no es la idónea para soportar y manejar todo lo anterior. En este punto caben dos soluciones. La primera pasa por una reforma constitucional que cambie el marco. Hablamos de la reforma del Senado y del Título VIII de la CE. Este es un camino muy ambicioso y difícil en la actual coyuntura política española, por la elevada fragmentación política, pero también por las posturas opuestas sobre hacia dónde debe cambiar la configuración del Estado. De hecho, las encuestas del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) muestran que son ya minoría quienes quieren mantener el Estado autonómico en su versión actual, mientras que el resto se divide entre los que quieren más y los que quieren menos autonomía territorial, lo cual plantea una seria paradoja de elección colectiva que en la que prima el *statu quo* frente a opciones mayoritarias preferidas por unos y otros. Por ese motivo, en este documento se argumenta a favor de la segunda vía: avanzar sin necesidad de cambios en la CE. Es más: hacerlo con los menores cambios legales posibles en el marco legislativo. Para eso, hay que partir de las herramientas hoy ya existentes y mejorar su funcionamiento.

El objetivo del resto del documento es ofrecer un diagnóstico y una batería de propuestas de cambio sobre las tres herramientas más importantes en el frente político y financiero para la cogobernanza: la Conferencia de Presidentes (CP), el Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF) y el resto de las Conferencias Sectoriales (CS) [3]; aunque en este caso ponemos el acento en su dimensión financiera[4]. Las CS son fundamentales para la coordinación y para la compartición de experiencias en las competencias descentralizadas parcial o completamente; y las implicaciones financieras de sus acuerdos deben ser supervisadas por el CPFF[5].

## 3. LA CONFERENCIA DE PRESIDENTES: ANÁLISIS

La CP es un órgano de cooperación multilateral que existe en muchos otros países federales (Tajadura, 2018). Por ejemplo, en Alemania, Suiza, Austria y Canadá. La historia de la CP española es todavía corta. Fue creada a instancias del Gobierno de España en 2004 y desde 2015 cuenta con reconocimiento legal (Ley

[2] Colino (2021) ofrece una visión general y sintética de los retos de la coordinación y la cooperación intergubernamental en España.

[3] Jurídicamente, el CPFF es una conferencia sectorial.

[4] García Morales (2009) ofrece un análisis crítico de mayor alcance sobre el funcionamiento efectivo de las conferencias sectoriales.

[5] En este trabajo se dejan a un lado otros instrumentos de cooperación como son: i) los convenios de cooperación entre la Administración del Estado y una o varias comunidades autónomas a la hora de atender situaciones específicas que requieren el acuerdo entre el Estado y una determinada comunidad autónoma; ii) la Cooperación Financiera del Estado para el desarrollo de actuaciones que competencialmente corresponden a las Comunidades Autónomas al abrigo del artículo 86 de la Ley General Presupuestaria, y iii) las Comisiones Bilaterales de Cooperación formadas por representantes del Estado y de una única Comunidad Autónoma para el tratamiento de temas de contenido general o específico. Véase al respecto https://mpt.gob.es/politica-territorial/autonomica/coop_autonomica.html

40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público). Su reglamento interno aparece en la Orden TER/257/2022, que modifica la Orden TER/3409/2009. Constituye el máximo órgano de cooperación política entre el Gobierno central y los gobiernos de las comunidades autónomas y las ciudades autónomas y ofrece un foro de debate estratégico en el que se pueden analizar políticas públicas con impacto territorial de todo tipo y que debe orientar y el trabajo de órganos técnicos como el Consejo de Política Fiscal y Financiera[6].

Si nos centramos en el ámbito financiero-fiscal, la CP es una herramienta que permite legitimar decisiones técnicas del CPFF mediante respaldo político, y validar los grandes pactos financieros, como la reforma pendiente del sistema de financiación autonómica o la reestructuración de la deuda autonómica con el Tesoro.

En la actualidad, la CP afronta una serie de problemas y limitaciones:

- La CP no está siendo capaz de aislarse de la polarización política, especialmente en los últimos años. Se reproducen las tensiones entre los grandes partidos a escala nacional en vez de centrarse en el diálogo constructivo de los asuntos en la agenda. Las últimas reuniones de la CP, especialmente la celebrada el 6 de junio de 2025 en Barcelona (XXVIII edición), se han caracterizado por la falta de acuerdos concretos en las materias incluidas en el orden del día; en particular, vivienda, financiación autonómica y migración. La tensión política y el enfrentamiento abierto entre el Gobierno central y la mayoría de los gobiernos autonómicos marcaron la jornada, con peticiones explícitas de adelanto electoral por parte de trece presidentes autonómicos. De hecho, la última reunión en la que se alcanzaron acuerdos fue la celebrada en marzo de 2022 en La Palma, donde se pactó un documento conjunto de respuesta a la guerra en Ucrania y la inflación.

- Los *outputs* principales de la CP son los acuerdos y las recomendaciones. Los primeros exigen unanimidad y las segundas el aval del presidente del Gobierno y dos tercios de los presidentes autonómicos presentes, y solo comprometen a los miembros que los han adoptado. Más allá de que unos y otros sean solo compromisos políticos desde un punto de vista legal, la fase de seguimiento de su cumplimiento se desarrolla de forma deficiente. Aunque el Comité preparatorio de la CP, apoyado por la Oficina de la Conferencia de Presidentes que aparece en la reforma del reglamento de 2022, tiene entre sus funciones la adopción de las medidas necesarias para asegurar el cumplimiento de los acuerdos y recomendaciones y debe elevar un informe anual a la CP sobre el grado de ejecución de los mismos, este control no se traslada, como si se hace con los acuerdos y recomendaciones, en la propia página web del Ministerio de Política Territorial y Memoria Democrática. Por tanto, es un asunto irrelevante en el debate público.

- Las reuniones no son periódicas, a pesar de que el reglamento aprobado en 2009 establecía una periodicidad anual, que se convirtió en bianual en la reforma de 2022. De las 28 reuniones hasta la fecha, 16 se celebraron en el año 2020 de forma no presencial y sirvieron, sobre todo, de vehículo de comunicación de las decisiones del Gobierno central frente a la pandemia. No se celebraron encuentros en 2010, 2011, 2013, 2014, 2015, 2016, 2018, 2019 y 2023, lo que supone incumplimiento de lo previsto en más de la mitad de los ejercicios transcurridos. Es verdad que los calendarios electorales u otros factores sobrevenidos pueden recomendar y justificar aplazamientos y, de ahí, que en algunos años no se celebre. Pero esa no debería ser la norma.

---

[6] Según el artículo 2 del reglamento en vigor, las funciones son:

a) Debatir sobre las grandes directrices de las políticas públicas, sectoriales y territoriales de ámbito estatal o que afecten a los intereses o al ámbito competencial de diversas comunidades autónomas, sobre las actuaciones conjuntas de carácter estratégico, y sobre los asuntos de importancia relevante para el Estado de las Autonomías, que afecten a los ámbitos competenciales estatal y autonómico.

b) Potenciar las relaciones de cooperación del Estado con las comunidades autónomas y ciudades con Estatuto de Autonomía.

c) Impulsar y orientar los trabajos de las Conferencias Sectoriales y de otros órganos multilaterales de cooperación.

d) Acordar su Reglamento y las normas internas de funcionamiento.

e) Adoptar, mediante acuerdo, directrices de funcionamiento para las Conferencias Sectoriales.

f) Las demás funciones que se le atribuyan por ley o que, de acuerdo con esta, se incorporen en su reglamento.

g) Encomendar a las Conferencias Sectoriales la realización de los Acuerdos adoptados en la Conferencia, así como evaluar el grado de cumplimiento de las encomiendas anteriores.

- En cuarto lugar, la preparación técnica previa es claramente insuficiente. La improvisación del orden del día es el mejor ejemplo de esta carencia. La CP debería concentrarse en ratificar acuerdos negociados previamente y en definir la agenda de asuntos a abordar que servirían para orientar el trabajo de la CPFF y del resto de las conferencias sectoriales.

- Finalmente, la asistencia irregular en el tiempo de los representantes de los gobiernos autonómicos de País Vasco y Cataluña, deslegitiman y cuestionan el enfoque multilateral de las relaciones intergubernamentales que representa la CP.

## 4. LA CONFERENCIA DE PRESIDENTES: PROPUESTAS

El punto de partida debe ser una mejor comprensión del contexto, el cometido y el alcance de la CP. Y eso pasa por asumir dos principios:

- La CP no es el espacio para reproducir el debate legítimo que corresponde a las cámaras parlamentarias de ámbito estatal. Su foco exclusivo deben ser las competencias compartidas o asuntos autonómicos en los que se considere que la cooperación es necesaria o conveniente. Es un espacio de relación entre presidentes escogidos por los poderes legislativos correspondientes. Por tanto, las afinidades de partido o las preferencias políticas deben quedar al margen. Lo mismo que los debates entre partidos a escala estatal. La lealtad y el respeto mutuo deben imperar si se quiere que la herramienta sea útil.

- La CP es un foro genuinamente multilateral que debe situarse en un plano superior a la bilateralidad. Lo que se discuta y acuerde entre todos debe prevalecer sobre acuerdos bilaterales anteriores o posteriores. Y esto atañe también a las dos comunidades autónomas de régimen foral, Navarra y País Vasco. Ese sería un incentivo a que todas las comunidades autónomas participen habitualmente y asuman que la bilateralidad no puede ser un sustitutivo a la carta de acuerdos sobre materias que afectan a todos[7].

En segundo lugar, las reuniones de la CP deben ser el corolario de un trabajo permanente e intenso entre las partes, y no el reflejo de una dinámica ocasional. Así se entiende en otros países que cuentan desde antes que España con esta herramienta, como Alemania, Austria y Suiza (García Morales, 2009). A las reuniones de la CP se debe llegar con acuerdos sólidos alcanzados en las sesiones de trabajo del Comité preparatorio de la Conferencia, que permitan que una parte mayor de las sesiones de la CP sea de simple ratificación de consensos. Por tanto, ese Comité debería reunirse todas las veces que haga falta; y debe descansar sobre la Oficina de apoyo técnico y administrativo creada en la reforma del reglamento de la CP de 2022. Es decir, el Comité preparatorio debe trabajar con suficiente antelación sobre las cuestiones identificadas en las reuniones anteriores de la CP y sobre las que se añadan al orden del día. En este sentido, la inclusión de nuevos asuntos por razones de urgencia que contempla el artículo 5.4 del Reglamento debe ser algo excepcional, para permitir que la mayoría de los asuntos lleguen a la CP con todo el trabajo previo necesario.

En tercer lugar, la CP debe ser el origen y destino de buena parte del trabajo del CPFF y de las Conferencias sectoriales. La CP ha de participar en la definición de las agendas de esos foros y, en ocasiones, debería ser el espacio para refrendar compromisos políticos al máximo nivel sobre los acuerdos sectoriales. Es verdad que esa interconexión ya aparece contemplada en el reglamento vigente, pero es fundamental desarrollarlo al máximo para estructurar bien la relación de los poderes ejecutivos en los diferentes niveles de la administración.

Finalmente, dos referencias al contenido del último Libro Blanco de la reforma de la financiación autonómica (VV. AA., 2018) que atañe a lo discutido en este apartado. En él se incidía en la idea de la sede itinerante de las reuniones de la CP en distintas comunidades autónomas, algo que se recogió en el reglamento aprobado en 2022 y que se ha traducido en que las tres reuniones celebradas posteriormente han sido fuera del Senado, su sede oficial. En segundo lugar, el Libro Blanco recomendaba el impulso político a la Comisión General de las CC. AA. en el Senado. En este caso, los expertos no encontraban problemas en su composición o

[7] Ruiz Almendral (2025) aborda la dialéctica entre ambos enfoques en el marco de la actual discusión sobre la financiación autonómica.

competencias, pero sí en la falta de vitalidad en su funcionamiento. Una revitalización que debería concretarse también en una mayor retroalimentación con la CP, aprovechando la posibilidad de incluir asuntos en el orden del día de las reuniones, conforme a lo dispuesto en el artículo 5.2 del reglamento de la Conferencia.

## 5. EL CONSEJO DE POLÍTICA FISCAL Y FINANCIERA: ANÁLISIS

El CPFF fue creado en 1980 por la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA), específicamente en su artículo 3. Su establecimiento respondió a la necesidad de adecuar la coordinación entre la actividad financiera de las Comunidades Autónomas y la Hacienda del Estado en los inicios del desarrollo del Estado autonómico. Este órgano colegiado materializa la necesidad de cooperación institucionalizada en un Estado compuesto con múltiples centros de decisión financiera y presupuestaria.

El CPFF está constituido por el titular del Ministerio de Hacienda, que lo preside, y los consejeros de Hacienda de cada una de las comunidades y ciudades autónomas. En cuanto a su funcionamiento, el Consejo debe reunirse al menos dos veces al año, aunque puede convocar sesiones extraordinarias cuando las circunstancias lo requieran. Las decisiones se adoptan mediante un sistema de votación en el que el Ministerio de Hacienda dispone del mismo número de votos que el conjunto de las comunidades autónomas.

Aunque el CPFF es un órgano deliberativo, cuyos acuerdos son definidos en su reglamento como meras "recomendaciones, que se elevarán al gobierno", hay que tener en cuenta la amplitud de las materias sobre las que debate y que se pronuncia[8] y el hecho de que, en la práctica, los acuerdos del CPFF proporcionan una base sólida para el posterior trabajo del poder legislativo, por ser el único órgano donde todas las comunidades autónomas pueden debatir y negociar colectivamente con el Gobierno central sobre asuntos financieros y fiscales que les afectan. El mejor ejemplo lo constituyen los acuerdos sobre la reforma de la financiación autonómica alcanzados en el CPFF, que acaban siendo validados por las Cortes sin apenas cambios.

No obstante, existe un cierto consenso en que el CPFF es mejorable, lo que justifica una reforma en profundidad. Entre los retos que se han planteado en la literatura, destacan los seis siguientes.

- El CPFF debe desempeñar un rol principal en más asuntos, lo que significa que en él se deberían discutir todas las cuestiones con implicaciones financieras para las comunidades autónomas. Desde el punto de vista normativo, el artículo 3 de la LOFCA da amparo a este enfoque extensivo; en particular lo dispuesto en la letra h, reproducida literalmente en una nota a pie previa. Por tanto, es solo una cuestión de voluntad política. Cierto que, al igual que los acuerdos de la CP, las recomendaciones que emanan del CPFF no tienen rango normativo, sino que son compromisos políticos. Por tanto, si no se alcanzan acuerdos, el Gobierno central siempre podrá imponer las decisiones que considere oportunas en su espacio competencial. Pero llevar a las reuniones del Consejo las cuestiones a debatir es fundamental

[8] De acuerdo con el artículo 3 de la LOFCA: "El Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas, como órgano de coordinación del Estado y las Comunidades Autónomas en materia fiscal y financiera, entenderá de las siguientes materias:

a) La coordinación de la política presupuestaria de las comunidades autónomas con la del Estado.

b) La emisión de los informes y la adopción de los acuerdos previstos en la Ley Orgánica 18/2001, Complementaria de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria.

c) El estudio y valoración de los criterios de distribución de los recursos del Fondo de Compensación.

d) El estudio, la elaboración, en su caso, y la revisión de los métodos utilizados para el cálculo de los costos de los servicios transferidos a las Comunidades Autónomas.

e) La apreciación de las razones que justifiquen, en cada caso, la percepción por parte de las comunidades autónomas de las asignaciones presupuestarias, así como los criterios de equidad seguidos para su afectación.

f) La coordinación de la política de endeudamiento.

g) La coordinación de la política de inversiones públicas.

h) En general, todo aspecto de la actividad financiera de las comunidades autónomas y de la Hacienda del Estado que, dada su naturaleza, precise de una actuación coordinada.

para dar oportunidad a esa gobernanza multinivel y poner en evidencia los acuerdos y desacuerdos. La necesidad de adaptar el marco de estabilidad presupuestario español y la noción de la "apropiación nacional" que se introduce en las nuevas reglas fiscales europeas es un aval a este enfoque extensivo de la agenda del CPFF[9]. En este sentido, sería pertinente otorgar al CPFF un papel formal en la elaboración y seguimiento de los planes fiscales-estructurales que España debe presentar a la Comisión Europea en el marco del nuevo Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

- En segundo lugar, el CPFF no puede ser un mero espacio de comunicación de decisiones previamente adoptadas por el Gobierno central. Es un foro de debate y acuerdo. Eso requiere dos mejoras. Primero, en las reglas de votación. Inspirándose en el reglamento de la CP, los acuerdos deben exigir el apoyo del Gobierno central y la mayoría absoluta de las comunidades autónomas. En segundo lugar, y reiterando lo expuesto en el caso de la CP, el CPFF debería aislarse de las dinámicas políticas generales y centrarse en el debate de cuestiones concretas entre gobiernos electos que deben mantener la lealtad institucional. La realidad es que el CPFF ha sufrido también las consecuencias del actual fenómeno general de polarización y crispación política que se observa también en España y que compromete su función como órgano técnico de coordinación. Sus reuniones se están convirtiendo en escenarios de confrontación política que, en buena medida, reproducen las fuertes tensiones entre partidos políticos.

- En tercer lugar, la multilateralidad del CPFF debe prevalecer frente a la bilateralidad, tanto en el fondo como en las formas. Una de las críticas más habituales en los últimos años es la percepción de que se está convirtiendo en un mecanismo de ratificación formal de acuerdos negociados previamente de manera bilateral. Este problema quedó claramente evidenciado en febrero de 2025, cuando los consejeros de Hacienda de las comunidades gobernadas por el Partido Popular abandonaron colectivamente una reunión del CPFF. Lo hicieron argumentando que se trataba de un "pacto amañado" cuyo resultado estaba "predeterminado y acordado en otros despachos". Esta situación genera desconfianza entre los diferentes niveles de gobierno y dificulta la consecución de acuerdos estables y consensuados.

- En cuarto lugar, hay que referirse a la necesidad de aumentar la capacidad técnica y recursos propios. Esta necesidad ha sido expuesta en el Libro blanco de la reforma de la financiación autonómica: "la Comisión recomienda dotar al CPFF de una estructura administrativa estable, que podrá componerse de empleados públicos del Estado y de las diferentes CC. AA., bajo la dirección funcional de una persona nombrada por el pleno del CPFF" (VV. AA., 2018).

- La articulación con otros órganos de coordinación es mejorable. Como se ha apuntado en la sección anterior, el CPFF debe ser el espacio en el que se debatan en detalle las cuestiones financieras por encargo de la CP; y, en su caso, debe ser esta la que refrende los acuerdos de mayor calado para visualizar el consenso. Parte de esta lógica es extensible a las demás conferencias sectoriales: las implicaciones financieras de los asuntos tratados deben tener en el CPFF un órgano técnico de asesoramiento, pero también un órgano de aval a las decisiones adoptadas para garantizar la coherencia financiera global de los acuerdos sectoriales.

- De igual modo, en los casos de la Comunidad Foral de Navarra y del País Vasco, habría de encontrar la fórmula de participación en el CPFF que haga compatibles sus respectivos regímenes bilaterales con la obligada multilateralidad en algunos aspectos, de manera singular, en su contribución a la solidaridad del sistema, la coordinación del endeudamiento, la tributación armonizada y la política de inversiones públicas.

[9] En palabras de la AIReF (2024): "En su Informe sobre los Presupuestos Iniciales de las Administraciones Públicas 2024 [la AIReF] formuló una recomendación que hace referencia tanto a la necesidad de coordinación entre todas las administraciones para el logro de los objetivos del Plan fiscal-estructural y el fomento de una verdadera apropiación nacional, como a la necesidad de reformar el marco fiscal nacional para mejorar su grado de consistencia y coherencia con el marco europeo: Iniciar el diálogo y los trabajos con todas las administraciones públicas, tanto a nivel bilateral como a través de los mecanismos multilaterales existentes para la coordinación de la política económica como la Comisión Nacional de Administración Local y el Consejo de Política Fiscal y Financiera o, en su caso, la Conferencia de Presidentes, con el objeto de sentar las bases de la reforma del marco fiscal nacional y consensuar el reparto de las reglas fiscales".

- Finalmente, aunque existen voces que reclaman mayor transparencia e información sobre sus deliberaciones, acuerdos y seguimiento de estos, no hay que olvidar que es un órgano de deliberación sobre asuntos a veces delicados y que la transparencia no es el único valor relevante. Por eso, lo más razonable sería exigir al CPFF las mismas condiciones de transparencia que a la CP, pero no más.

## 6. EL CONSEJO DE POLÍTICA FISCAL Y FINANCIERA: PROPUESTAS

A partir del análisis anterior, la mejora del CPFF pasaría por avanzar en varios vectores:

- La idea fundamental es la necesidad de mejorar la articulación con el sistema de gobernanza multinivel. El CPFF no debe funcionar aisladamente, sino integrado en un sistema coherente de gobernanza multinivel. Establecer mecanismos formales de coordinación con la CP, que sería quien fijase las directrices políticas generales que el CPFF desarrollaría en detalle. Esto permitiría aprovechar el impulso político de la Conferencia de Presidentes y la mayor capacidad técnica del CPFF. Además, es perentorio coordinarse mejor con las conferencias sectoriales cuando se abordan materias con impacto financiero significativo. En particular, podría articularse un sistema de evaluación por parte de la Oficina Técnica del CPFF de las consecuencias financieras de los acuerdos propuestos en las otras conferencias, obligatoria a partir de cierto nivel de impacto.

- En segundo lugar, se precisa una mejora de los procesos deliberativos y decisorios. Esto se traduciría en la implementación de una metodología de trabajo en dos niveles: un nivel técnico-preparatorio, donde el protagonismo sería del Comité Técnico Permanente de Evaluación, y un nivel político-decisorio, donde se adopten los acuerdos basados en estos análisis previos. Este modelo reduciría la improvisación y la politización excesiva.

- En el nivel político decisorio, habría que establecer procedimientos obligatorios de información, consulta y negociación previa con todas las comunidades autónomas antes de llevar propuestas al pleno. Además, tendría sentido replicar la fórmula aplicada en la CP y diferenciar entre recomendaciones y acuerdos, con los mismos respaldos que se exigen en el caso de la CP. Finalmente, y siendo conscientes de la dificultad política de ello, podría explorarse el desarrollo de un sistema de incentivos para fomentar el cumplimiento de los acuerdos, que podría incluir condiciones en el acceso a determinados fondos o mecanismos de financiación[10].

- El Comité Técnico Permanente debe aumentar la frecuencia y orden del día de sus reuniones, si se quiere abordar el conjunto de asuntos con implicaciones financieras para las comunidades autónomas. Por ese motivo, tendría sentido explorar la posibilidad de desarrollar un sistema de grupos de trabajo temáticos permanentes que mantengan un diálogo continuo sobre asuntos específicos (financiación, reglas fiscales, inversiones, etc.), facilitando el intercambio de información y la construcción de consensos.

- Para reforzar sustancialmente el nivel técnico-preparatorio y apoyar el trabajo del Comité Técnico Permanente, el CPFF debería contar con una oficina técnica con capacidad para elaborar informes y evaluaciones de todo tipo, desarrollar modelos econométricos e indicadores, o efectuar simulaciones sobre el impacto de distintas soluciones a demanda del Comité. Solo como ejemplo, esa oficina sería la encargada de evaluar la relevancia de cualquier nueva variable de necesidad de gasto propuesta por los gobiernos autonómicos para estimar la población ajustada en el modelo de financiación de régimen común o de contrastar si las ponderaciones asignadas son plausibles a la luz de análisis técnicos rigurosos e independientes. Esa estructura estable debería contar con personal cualificado, combinando personal de las administraciones y autonómicas con académicos de prestigio, y recursos materiales suficientes que permitan un funcionamiento continuado y profesionalizado; y podría organizarse en divisiones especializadas en distintos ámbitos: financiación autonómica, estabilidad presupuestaria,

[10] En este sentido, en Cadaval y Fernández Leiceaga (2024) se propone un sistema de penalización a las CC. AA. que evitasen el coste político de llevar a los Parlamentos autonómicos el acuerdo de subir los tipos de IVA en el CPFF o en la CP).

endeudamiento, etcétera. El éxito de la oficina depende de la elección unánime de un responsable ejecutivo con excelente reputación de independencia y rigor. Sería él quien propusiera a los órganos de gobierno del CPFF los candidatos a formar parte del personal interno y del panel de colaboradores externos.

- Habría que considerar la participación regular de representantes de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF) con voz, pero sin voto, aprovechando su conocimiento técnico y su posición institucional independiente. La AIReF ya participa puntualmente en algunas reuniones, como ocurrió en la sesión sobre condonación de deuda, pero esta participación podría institucionalizarse y ampliarse. Esta participación ayudaría también a desarrollar mecanismos de coordinación con la AIReF, formalizando un procedimiento de intercambio de información y colaboración técnica que beneficie a ambas instituciones. En cualquier caso, lo anterior habría que hacerlo de forma que no se interprete como una corresponsabilización la toma de decisiones, algo que podría condicionar la posterior tarea de evaluación de las decisiones adoptadas por parte de la autoridad fiscal.

- Finalmente, en el vector de la transparencia, sería importante crear un portal de transparencia específico donde se publiquen los acuerdos finales, los documentos de trabajo y los informes técnicos. Además, debería incluirse una memoria anual de actividades que analice el funcionamiento del Consejo, evalúe el grado de cumplimiento de sus acuerdos. Finalmente, debería establecerse la obligación de que el presidente del CPFF comparezca periódicamente en el Senado para informar de su actividad, someterse a control parlamentario y rendir cuentas sobre el cumplimiento de los acuerdos.

## 7. LAS CONFERENCIAS SECTORIALES: ANÁLISIS Y PROPUESTAS DESDE UN ENFOQUE FINANCIERO

Las conferencias sectoriales constituyen el tercer pilar en la arquitectura de la gobernanza multinivel española, actuando como foros sectoriales para la coordinación de políticas públicas que, muy frecuentemente, generan impacto directo y significativo sobre las finanzas autonómicas.

Las CS inciden en los presupuestos autonómicos por distintas vías. Primero, por la decisión sobre los criterios de distribución de transferencias condicionadas a las CC. AA. Segundo, por la vía de la armonización de gastos, en cumplimiento de pactos sobre estándares mínimos de servicios públicos. Finalmente, por la existencia de planes conjuntos cofinanciados. Programas como el Plan VIVE en el ámbito de la vivienda requieren aportaciones autonómicas proporcionales a los fondos recibidos.

En segundo lugar, las CS permiten recuperar economías de escala que inevitablemente se pierden al descentralizar. En el ámbito de la salud, la compra centralizada de medicamentos ha supuesto ahorros sustanciales.

Un tercer rol muy relevante que desempeñan las conferencias sectoriales es el de intercambio de experiencias y la transferencia de buenas prácticas. La descentralización ofrece la posibilidad de ensayar fórmulas diferentes de provisión y producción de servicios. Las experiencias positivas y negativas de los demás deberían servir al resto de jurisdicciones a mejorar sus propias políticas. Es verdad que contamos con buenos ejemplos. El programa PROA+ (refuerzo educativo) se extendió a todas las CC. AA. tras su éxito inicial en Andalucía y Cataluña, con ajustes presupuestarios consensuados en la Conferencia de Educación. Las CS también pueden aportar a la generación de datos e índices comparativos. Por ejemplo, la Conferencia de Sanidad ayudó a desarrollar el Sistema de Información de Atención Primaria (SIAP), que proporciona la base informativa para poder comparar el coste-eficacia de distintos modelos asistenciales.

Sin embargo, en los tres ámbitos el margen de mejora es muy sustancial: de forma creciente, los acuerdos en CS son bloqueados por alineamientos partidistas y no de interés territorial o nacional; existen posibilidades de avanzar en las economías de escala, y la compartición de experiencias y datos es insuficiente.

Por ello, también en el ámbito de las CS es posible aportar propuestas, alineadas con las que se han hecho para la CP y el CPFF. De nuevo, el punto de partida es integrar mejor los tres niveles. Las CS deben responder a las directrices políticas emanadas de la CP; y debe existir una conexión estrecha con el CPFF cuando existan implicaciones financieras relevantes. En segundo lugar, deben aislarse de la confrontación entre partidos en el ámbito estatal. Y, en tercer lugar, sería conveniente que las CS contasen con el soporte técnico permanente necesario para desarrollar una actividad más intensa y ambiciosa. En este sentido, hay que revisar la actividad efectiva de todas las CS, algunas de las sin actividad real, y emular aquellas otras que lo hacen mejor[11]. Sería preciso reforzar funcional y administrativamente las más importantes (singularmente, por su impacto financiero, las de salud, educación y dependencia), mientras que aquellas con apenas actividad podrían subsumirse en otras.

Las conferencias sectoriales poseen un potencial único para convertir al Estado autonómico en un laboratorio vivo de políticas públicas. Para aprovechar este potencial se requiere profesionalizar su operativa, revisar los mecanismos de toma de decisiones y explotar sinergias con órganos técnicos como la AIReF o un renovado CPFF. Además, el mayor compromiso con la evaluación de resultados puede permitir la introducción de sistemas de incentivos, como podría ser la asignación de un porcentaje de los fondos sectoriales a CC. AA. que superen un determinado estándar de eficiencia.

## 8. RESUMEN Y CONCLUSIONES

España es hoy uno de los países más descentralizados del mundo en términos de gasto público y autonomía tributaria en el nivel regional. Pero esta descentralización se ha desarrollado sin contar un marco institucional apropiado para una estructura de gestión pública multinivel, lo que ha generado tensiones y disfunciones en la cogobernanza, cada día más evidentes; especialmente ante crisis y eventos extremos.

A la espera de una difícil reforma constitucional, lo inteligente es reforzar sustancialmente los tres instrumentos principales que ya existen en nuestro ordenamiento jurídico: la Conferencia de Presidentes (CP), el Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF) y las Conferencias Sectoriales (CS). Si somos capaces de darles un impulso político y técnico, estas herramientas serían suficientes para abordar, de forma razonable, todas las cuestiones con implicaciones financieras para las CC. AA., para canalizar debates y fraguar consensos.

En este documento se han identificado problemas comunes a los tres, como son la falta de periodicidad y seguimiento de acuerdos, la politización, las carencias técnicas y la escasa integración entre los distintos órganos; y también problemas específicos de cada uno de ellos. Para abordar estos desafíos, el texto plantea una batería de propuestas concretas.

En lo que atañe a la Conferencia de Presidentes:

- El punto de partida general se sitúa en el plano político. Hay que reconducir a la CP a tratar problemática específica en las competencias compartidas de manera rigurosa y con ánimo constructivo. Es perentorio evitar la reproducción de debates partidistas estatales, algo que en las reuniones de la CP celebradas en 2024 y 2025 ha provocado fracaso y decepción.

- Hay que mejorar la integración de la CP con el CPFF y las Conferencias Sectoriales, de modo que la CP oriente las agendas y refrende acuerdos de alto nivel. Un mejor funcionamiento de la CP debería ser un acicate para revitalizar la Comisión General de las CC. AA. en el Senado, al ampliar las posibilidades de retroalimentación institucional. La comisión de CC. AA. en el Senado podría ser el vehículo para trasladar a las Cortes Generales las decisiones de la CP cuando exijan cambios normativos, impulsando la tramitación por el Senado de las proposiciones de ley necesarias; algo que ya está previsto en el Reglamento del Senado.

[11] En la actualidad, son un total de 44, según el registro del Ministerio de Política Territorial y Memoria Democrática.

- Para lograr lo anterior, es fundamental construir los acuerdos en contactos previos a las reuniones generales, así como priorizar la multilateralidad sobre la bilateralidad en asuntos que afectan al conjunto o buena parte de las comunidades autónomas, incentivando la participación de todas ellas.

- Para que los asuntos lleguen trabajados y consensuados a las reuniones de la CP hay que asumir la necesidad de un funcionamiento continuo del Comité preparatorio de la CP, lo que va a exigir un reforzamiento sustancial del soporte de la Oficina de apoyo técnico y administrativo creada en 2022.

En lo que se refiere al CPFF, los cambios necesarios pueden organizarse en tres ejes:

- En el plano político, de nuevo es fundamental aislar el órgano de la confrontación partidista, fortalecer la multilateralidad frente a la bilateralidad. Para potenciar el diálogo e incentivar la negociación en busca del consenso, habría que replicar la categoría de acuerdos y las exigencias de mayorías vigentes para la CP.

- Resulta necesario ampliar el protagonismo del CPFF a todas las cuestiones financieras relevantes que se planteen tanto en la CP como en las Conferencias Sectoriales; y en todos los asuntos donde las decisiones presupuestarias autonómicas sean relevantes o deban serlo, como en la apropiación nacional de los Planes Estructural y Fiscal de medio plazo. Esto implica aumentar sustancialmente las materias abordadas, lo que exigirá mayores capacidades técnicas. Particularmente, se debería dotar al CPFF de una oficina técnica propia, con personal cualificado e independencia, capaz de realizar con rigor todos los análisis y simulaciones que se consideren precisas. En paralelo, sería positivo institucionalizar las relaciones con la AIReF y vincularla al trabajo técnico desarrollado en el CPFF.

- Finalmente, es posible incrementar la transparencia y la rendición de cuentas mediante un portal específico y comparecencias parlamentarias periódicas.

Por último, una mejora en las conferencias sectoriales pasa por:

- Integrar las CS en la arquitectura de gobernanza multinivel, alineando su actividad con las directrices de la CP, coordinando con el CPFF en asuntos financieros, y alejándolas también del ruido político a escala estatal en la medida de lo posible.

- Revisar la actividad real de todas las CS y emular los modelos más exitosos, promoviendo la evaluación y la innovación en políticas públicas.

- Dotarlas del soporte técnico permanente y fomentando el intercambio de buenas prácticas y datos comparativos.

- Introducir sistemas de incentivos vinculados a la eficiencia y resultados en la asignación de fondos sectoriales.

En síntesis, este documento aboga por fortalecer la gobernanza multinivel en España a través de reformas mínimas sobre los mecanismos ya existentes y con un enfoque pragmático, con mayor cooperación y profesionalización, y una cultura política basada en la lealtad mutua y el reconocimiento de la diversidad territorial. La dominancia de la bilateralidad no es el camino. Primero, porque los acuerdos requieren un respaldo en las Cortes Generales que solo lo multilateral garantiza. Y segundo, porque la propia consolidación y madurez del sistema hace que los gobiernos regionales que se dejan al margen de acuerdos bilaterales que les afectan están dispuestos a proseguir en la relación de tipo "lider-seguidor" característica en las primeras décadas del Estado Autonómico.

## Referencias


AIReF. (2024). Opinión sobre la reforma de la gobernanza fiscal de la Unión Europea, 3-7-2024. https://www.airef.es/wp-content/uploads/2024/07/REGLAS-FISCALES/240703-Opinion-Reforma-Gobernanza-Fiscal.pdf

Colino, C. (2021). Los retos de la coordinación y la cooperación en el Estado Autonómico. En *Retos de la gobernanza multinivel y la coordinación del Estado autonómico: de la pandemia al futuro.* Madrid: INAP.

Cadaval, M., y Fernández Leiceaga, X. (2024). La Economía pública de las Comunidades Autónomas: Los retos pendientes. *Papeles de Economía Española*, 182.

García Morales, M. J. (2009). La colaboración a examen. Retos y riesgos de las relaciones intergubernamentales en el Estado Autonómico. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 86.

González, F., y Martínez López, D. (2021). El diseño de reglas fiscales en gobiernos subcentrales: El caso de España. *Revista Económica del ICE*, 3133.

Lago Peñas, S. (2021). *40 años de descentralización en España (1978-2018): Balance y perspectivas.* Madrid: Funcas.

Lago Peñas, S. (2023). Regional government debt: Recent trends and outlook. *Spanish Economic and Financial Outlook, 12*(2).

Lago Peñas, S., y Martínez-Vázquez, J. (2014). La política tributaria y las corporaciones locales: elementos de análisis y discusión. *Papeles de Economía Española*, 139.

Pérez, F. (Dir.) (2024). *Impactos de la COVID-19 y respuestas colectivas a la pandemia en España*. Bilbao: FBBVA.

Ruíz-Almendral, V. (2025). Hacia una reforma de la financiación autonómica en clave europea. *Revista General de Derecho Europeo*, 66.

Tajadura, J. (2018). La Conferencia de Presidentes: origen, evolución y perspectivas de reforma. *Revista de Derecho Político,* 101.

VV. AA. (2018). *Reforma de la financiación territorial: Informes de las comisiones de expertos de 2017*. Madrid: IEF.