

Resumen

En el Estado autonómico, el desarrollo del principio constitucional de autonomía debe ser interpretado de forma armónica con el principio de coordinación. De otro modo, peligra la coherencia y la unidad del sistema en aspectos como la gestión de competencias de gasto y tributos compartidos, el control del endeudamiento o la política estatal de inversiones. Este artículo repasa los principales defectos de la coordinación en España, proponiendo posibles alternativas en cada caso.

Palabras clave: coordinación, autonomía, federalismo fiscal, comunidades autónomas.

Abstract

In the Spanish State of Autonomies, the development of the constitutional principle of autonomy should be interpreted in harmony with the principle of coordination. Otherwise, the unity and coherence of the system are threatened in areas such as management of shared taxes and outlays programs, control on government borrowing or national investment policy. The article reviews the major defects of coordination in Spain, proposing possible alternatives in each case.

Key words: coordination, autonomy, fiscal federalism, autonomous communities.

JEL classification: H71, H74, H77.

COORDINACIÓN EN EL ESTADO AUTONÓMICO: UNA AGENDA PENDIENTE

Carlos MONASTERIO ESCUDERO
Roberto FERNÁNDEZ LLERA

Universidad de Oviedo

I. INTRODUCCIÓN

EN todo sector público descentralizado se plantea la necesidad de articular mecanismos de coordinación eficaces, dada la compleja red de relaciones que existe entre los diversos niveles de gobierno, especialmente entre los gobiernos centrales y los intermedios o regionales. Esta necesidad de coordinación se plantea en diversas vertientes, destacando la atención especial dedicada por la literatura del federalismo fiscal a alguna de ellas.

En primer lugar, seguramente destaca la coordinación presupuestaria y del endeudamiento, la cual todavía ha recibido mayor atención en la última década, unida casi siempre al refuerzo de la transparencia, en sentido amplio, como principio inspirador y guía para gestión pública basada en la eficacia, la eficiencia y la calidad (1). Del mismo modo, también han sido estudiados otros aspectos como la coordinación en materia de gestión tributaria (Vehorn y Ahmad 1997: 108-135) y en la prestación de servicios (Ahmad *et al.* (2007).

Hay que destacar que, a diferencia de las cuestiones de autonomía fiscal y asignación impositiva (donde ceder recaudación y competencias normativas a las haciendas regionales supone pérdida de poder de decisión de la Hacienda central) o las de nivelación y solidaridad (donde los flu-

jos de recursos hacia las regiones de renta reducida puede suscitar la «resistencia» fiscal y política de las regiones con mayor renta), en el caso de las tareas de coordinación, su desarrollo promete mejoras de eficiencia a todos los gobiernos implicados y, por ello, no parece que debieran suscitar mayores problemas para su instrumentación.

En España, el desarrollo del proceso descentralizador emanado de la Constitución de 1978 ha ido configurando un Estado autonómico que, en lo esencial, a juicio de Aja Fernández (2003), puede considerarse equivalente en sus resultados a los de un Estado típicamente federal. En términos económicos y, con todos los matices que se estime oportuno, esta condición «seudofederal» se constata en la implementación práctica de los principios constitucionales —recogidos en el artículo 156.1 de la Constitución Española— de autonomía financiera y solidaridad. Por una parte, las comunidades autónomas (CC.AA.) han desplegado un importantísimo volumen de gasto vinculado a sus competencias en la materia (propias y compartidas con otros niveles de gobierno). Cuentan también con un conjunto de recursos financieros de variada índole, si bien podría afirmarse que ha estado tradicionalmente más orientado a garantizar la suficiencia de recursos que a estimular la corresponsabilidad fiscal de las CC.AA. Asimismo, está establecido

un sistema de transferencias y flujos financieros entre gobiernos, articulando un sistema de solidaridad interterritorial, bastante cuestionado en muchos de sus fundamentos y reglas, pero cuyos resultados son evidentes en la práctica (2).

Sin embargo, el tercero de los principios que establece la Constitución Española como garante del Estado de las autonomías, el principio de coordinación, ha sido el que menor atención política ha suscitado y, en consecuencia, el que menor desarrollo efectivo ha tenido en la práctica. Las causas son diversas, aunque lo más probable es que el avance de la coordinación multilateral haya sido postergado hasta el momento en que se completó el grueso de las transferencias de gasto más importantes a las CC.AA. (la sanidad se terminó de transferir en 2002), o incluso hasta la «segunda generación» de reformas estatutarias, iniciada en 2006 con la aprobación de los nuevos estatutos de autonomía de la Comunidad Valenciana y de Cataluña (3). Tampoco se debe olvidar el importante impulso a la coordinación que supuso en su momento, a finales de 2004, la convocatoria de la I Conferencia de Presidentes, que reunió al Presidente del Gobierno de España con los presidentes de todas las comunidades y ciudades autónomas, algo inédito hasta entonces. Con todo, a día de hoy, el gran asunto pendiente en términos de coordinación en el Estado autonómico sigue siendo la modificación en la composición y las potestades del Senado, para que alcance a ser una verdadera cámara de representación territorial, tal y como establece el artículo 69 de la Constitución Española.

Conviene señalar que el aplazamiento de un mayor desarrollo del principio de coordinación concitó

numerosas alertas y opiniones desde diferentes ámbitos políticos y académicos. Ya en el año 1995, todos los agentes implicados, y especialmente las CC.AA., señalaban los límites existentes para la mejora de los mecanismos efectivos de coordinación, cuando no la mera ausencia de los mismos en bastantes áreas, tal y como se ha señalado en el *Libro Blanco sobre la financiación autonómica* (Monasterio Escudero *et al*, 1995: 51-54). Una década después, un informe de la OCDE, dedicado a analizar el proceso descentralizador en España, consideraba exitosa la coordinación del endeudamiento y los logros en materia de estabilidad presupuestaria, pero señalaba al mismo tiempo las deficiencias en el intercambio de experiencias en materia de gestión de servicios públicos descentralizados (Joumard y Giorno, 2005: 9, 12-15, 33)

El presente trabajo tiene por objetivo examinar los problemas de coordinación en el Estado autonómico, dado que este asunto es tanto un mandato constitucional en España como uno de los aspectos que señala la teoría del federalismo fiscal como clave para el éxito efectivo del proceso descentralizador.

La estructura del trabajo es la siguiente. En el apartado II, se plantean los problemas y cuestiones relacionadas con la coordinación de los servicios transferidos a las CC.AA. En el III, se analiza la coordinación tributaria y en el IV los retos de la coordinación del endeudamiento y la política de inversiones. El apartado V comprende aspectos transversales de la coordinación, referidos al entramado institucional, el encaje de las entidades locales, la participación autonómica en asuntos comunitarios europeos y el desarrollo del principio de lealtad institucional. El apartado VI cie-

rra el trabajo con las principales conclusiones.

II. COORDINACIÓN EN LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS TRANSFERIDOS

La coordinación para asegurar una adecuada prestación de los servicios públicos transferidos se extiende en diversas vertientes. En primer lugar, está la tarea de *asegurar el traspaso de servicios* de forma adecuada, de modo que el cambio en la Administración pública gestora (de las administraciones públicas centrales a las administraciones públicas autonómicas) se haga minimizando las molestias y los costes a los usuarios y sin crear tensiones sobre el gasto público. En segundo lugar, está el cometido de *asegurar el adecuado ejercicio de las competencias*, especialmente en el caso de los servicios públicos que tengan el carácter de fundamentales, por formar parte del núcleo esencial de prestaciones del Estado del bienestar.

El primero de los asuntos citados se refiere a todos los servicios transferidos a las CC.AA., mientras que el segundo afecta solamente a las llamadas competencias compartidas o concurrentes, es decir, aquellas áreas de gasto en las que la Administración central y las autonómicas intervienen en algún aspecto de su prestación, con posterioridad a su asunción por parte de los gobiernos autonómicos. A diferencia de las anteriores, en el caso de las competencias exclusivas (recogidas en los respectivos estatutos de autonomías) las CC.AA. asumen todas las funciones con posterioridad al traspaso, por lo cual las necesidades de coordinación sólo se extienden al ámbito interno de la Administración autonómica.

En concreto, para las competencias compartidas el reparto de funciones suele ser el siguiente. El Parlamento nacional y la Administración central tienen a su cargo la definición del catálogo de prestaciones (mínimas) y las condiciones generales de prestación del servicio (caso de la sanidad y la educación), proporcionando también la financiación general. Posteriormente, las administraciones autonómicas se ocupan de distribuir el presupuesto entre los distintos centros y prestan el servicio al usuario final. Los gobiernos autonómicos también tienen la potestad de mejorar las condiciones de prestación, en cuyo caso deben buscar financiación propia para cubrir los costes diferenciales derivados de tal mejora.

A diferencia de lo anterior, en el caso de las competencias exclusivas, las CC.AA. definen libremente las condiciones de la prestación, pudiendo elevar o reducir los niveles de prestación a partir del nivel estándar del momento del traspaso.

El diseño de las competencias compartidas choca con los postulados ortodoxos de la teoría del federalismo fiscal, enunciada por Musgrave (1959) y Oates (1972). Siguiendo los principios clásicos, las preferencias regionales deben ser el determinante final del nivel de prestación de los bienes y servicios públicos locales (las competencias transferidas, en el argot político español). Sin embargo, en los procesos reales de cesión y transferencia de competencias, la descentralización se trata de hacer compatible con el objetivo de mantener una igualdad de acceso a los servicios públicos esenciales del Estado del bienestar (sanidad y educación, fundamental aunque no exclusivamente). Justo por este motivo se establece un nivel de acceso homogéneo a ese

tipo de servicios, como evidencia el caso alemán, donde la descentralización se dirige a mantener similares condiciones de vida y acceso a los servicios públicos en todo el territorio mediante un modelo de federalismo cooperativo que, no obstante, ha entrado en serios problemas, agravados tras la unificación con la antigua Alemania del Este (4).

En el caso español, la actuación coordinada de ambos niveles de gobierno —central y autonómico— para acordar los aspectos económicos asociados a los traspasos iniciales de servicios pasó por la determinación del llamado «coste efectivo» de las respectivas competencias (5). Con este método, los gobiernos autonómicos que se hacían cargo de una determinada competencia recibían una cantidad de recursos equivalente a la que venía gastando previamente la Administración central para la prestación del servicio en ese territorio. También se transfería la plantilla de personal y el *stock* de capital público asociados a la prestación del servicio (6).

Más allá de los diversos problemas asociados a la instrumentación práctica del método del coste efectivo, reseñados por López Laborda y Monasterio Escudero (2007: 427-431), hay que reconocer que ese modo pragmático de operar permitió llevar a cabo con rapidez un gran número de traspasos, sin tensiones sobre el gasto público y garantizando ante los usuarios la continuidad en los niveles de prestación. En este caso, se contaba con la referencia inexcusable de la información sobre el gasto asignado a cada competencia en los Presupuestos Generales del Estado. Dicho importe se daba de baja en la Administración central y se transfería a la Administración autonómica que había asumido el servicio. Si el servicio transferido era competencia

exclusiva de las CC.AA., posteriormente éstas decidían sobre las condiciones de prestación y no aparecían importantes problemas de coordinación.

El problema se plantea en las competencias compartidas, respecto a las cuales ya advertía en 1995 el citado *Libro Blanco* (Monasterio Escudero *et al.*, 1995: 263):

La cuestión clave en el asunto de las competencias compartidas es si la Administración que define las condiciones de prestación del servicio tiene que evaluar el coste de prestación y entregar financiación por importe equivalente a la Administración que lo gestiona o no. Si la respuesta es afirmativa, cabe esperar que sea remisa a una definición más amplia de las condiciones de prestación, mientras que en el segundo (caso) podría suceder lo contrario.

Conviene hacer una matización sobre lo anterior. Mientras que los grandes servicios públicos de sanidad y educación no estuvieron completamente transferidos, la Administración central ejercía simultáneamente las funciones de fijar las condiciones generales del servicio y prestarlo directamente a los usuarios en parte del territorio nacional. Este papel dual de la Administración central termina en 2002, cuando, una vez transferida por completo la sanidad a todas las CC.AA., sólo tiene a su cargo la definición de las condiciones generales del servicio y la financiación básica.

En la práctica, a las posibilidades apuntadas en el *Libro Blanco* de que la Administración central fuese «generosa» o «remisa» a la hora de definir la mejora de prestaciones, se ha añadido con el tiempo una tercera opción: la de ser «generosa» en *definir mejoras en*

la prestación (por ejemplo, creando nuevos servicios) y «ambigua» respecto a *determinar la financiación asociada* a estos cambios.

Como materialización de lo anterior, podría citarse el impacto presupuestario que para las CC.AA. supone el desarrollo de leyes básicas estatales con importantes obligaciones derivadas de gasto corriente y de capital (7). Así, por ejemplo, la llamada *Ley del Menor* (8) modificó la edad de responsabilidad penal y traspasó a una serie de internos de las instituciones penitenciarias (de competencia estatal, salvo en Cataluña) a los centros de menores (de titularidad autonómica). En esta medida ya se puso de manifiesto la carencia de una alternativa válida al método del coste efectivo, cuando algunas CC.AA. hablaban entonces de que la financiación aportada por la Administración General del Estado no cubriría siquiera el 3 por 100 del coste real del servicio (9). En otro ámbito bien diferente, la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades (modificada después, en 2007) introdujo nuevas figuras de contratación laboral de profesorado universitario, así como nuevos complementos salariales, de cuya financiación debían hacerse cargo las comunidades autónomas.

Pero, sin duda, en el momento actual el mejor ejemplo de los problemas de coordinación pendientes se encuentra en los retos que supone el completo despliegue y la aplicación de la conocida como *Ley de Dependencia* (10). Esta norma crea una nueva prestación o, con más rigor, crea un conjunto de prestaciones agrupadas en el nuevo Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia. Se trata de un caso evidente de concurrencia de competencias entre el Gobierno central, las CC.AA. e incluso las entidades locales en algunos aspectos concretos. Sin em-

bargo, en el planteamiento de la Ley de Dependencia se ha optado por la indefinición respecto a uno de los asuntos fundamentales, como es el caso de las prestaciones mínimas a cargo de la Administración General del Estado (artículo 9.1) y, por ende, de su financiación (artículos 9.2 y 32). Al no definirse en la Ley las prestaciones mínimas, se deja abierta la puerta al Gobierno central para desarrollar este cometido de forma restrictiva, arrojando así una mayor parte del coste total sobre las comunidades autónomas.

En lo que se refiere a la mejora del nivel mínimo de prestaciones, instrumentada a través de convenios bilaterales entre los gobiernos autonómicos y el Gobierno de España (artículo 10), la Ley de Dependencia adolece también de un diseño bastante ambiguo. Las prestaciones mejoradas podrán ser diferentes entre CC.AA., lo cual puede considerarse un resultado natural y lógico del ejercicio de la autonomía, siempre y cuando no se tienda a exacerbar las diferencias. Un aspecto a evaluar positivamente, al menos en términos de transparencia, se encuentra en la exigencia de que cada comunidad autónoma aporte cada año una cantidad igual, al menos, a la de la Administración General del Estado (artículo 32.3), pero la metodología de los convenios deja planteada la pugna por el porcentaje de coparticipación de las CC.AA. en la financiación de las prestaciones de mejora. La cuestión aún se complica más —en términos de eficiencia, equidad y sencillez— cuando la norma abre la puerta a que la participación de los beneficiarios en el coste de las prestaciones varíe en función de su comunidad autónoma de residencia (artículo 33).

Hasta el momento, esta indefinición en las prestaciones y la fi-

nanciación ha ocasionado una escasa puesta en marcha de los cuidados y servicios previstos en la Ley, aunque repartida de forma desigual entre CC.AA. La consecuencia más inmediata es el consiguiente descrédito ante los ciudadanos, cuando comprueban cómo se proclama un nuevo derecho subjetivo, y se genera la expectativa de unos servicios, que luego no se materializan por el conflicto político entre gobiernos y la pugna con respecto a la financiación.

Los anteriores problemas de coordinación en la prestación de las competencias compartidas no son, desde luego, exclusivos de España. También han sido señalados para el caso de otros países europeos descentralizados como Italia (Bibbee, 2007) y Austria (Fuentes, Wurzel y Wörgötter, 2006).

Por último, es preciso señalar otro aspecto a tener presente en la coordinación de los servicios transferidos, aunque la primera diferencia es que opera en sentido opuesto al comentado hasta ahora. Se trata de los incentivos perversos que pueden originar en las CC.AA. que gestionan una determinada competencia, pero cuyas consecuencias financieras se hacen sentir principalmente sobre el Gobierno central. Esta situación se da, por ejemplo, en los gastos por desempleo o, más en general, en las políticas pasivas de empleo. En España se han descentralizado hacia las CC.AA., con algunas excepciones, los servicios públicos de empleo, pero permanecen las prestaciones por desempleo a cargo de las administraciones públicas centrales (Estado y seguridad social). En esta situación, una gestión poco cuidada o negligente de los servicios públicos de empleo autonómicos originará mayores gastos por subsidios de desempleo que, finalmente, serán soportados

por el Gobierno Central, sin que las CC.AA. tengan estímulo positivo alguno para remediar la situación (11). Problemas de este tipo han sido señalados para el caso de Austria (Fuentes, Wurzel y Wörögötter, 2006: 16-18) y no parecen estar ausentes en el caso español (Joumard y Giorno, 2005: 12).

Un escenario similar puede producirse en los gastos por pensiones de invalidez, cuando es el gobierno autonómico que ha asumido las competencias de sanidad el mismo que califica las enfermedades invalidantes que dan derecho a pensión. Dado que las pensiones de invalidez forman parte del Sistema de la Seguridad Social, y éste sigue siendo de «caja única», como parece recomendable por motivos de eficiencia y equidad, se plantea el mismo problema de riesgo moral que en el caso anterior.

III. COORDINACIÓN IMPOSITIVA: COMPETENCIAS NORMATIVAS Y DE GESTIÓN

El cumplimiento del principio de equivalencia fiscal (Olson, 1969) exige que los gobiernos subcentrales cuenten con una autonomía tributaria lo más amplia posible, lo cual supone que la recaudación por impuestos —cedidos, en la terminología española— cubra una parte significativa del coste de las competencias asumidas. Además, se debería exigir que sobre dichos impuestos existan amplias competencias normativas para poder variar la recaudación de acuerdo con el nivel previamente elegido para la prestación de los servicios. En la práctica, el cumplimiento del principio de equivalencia fiscal es una cuestión de grado, puesto que existen diversas restricciones para una amplia cesión impositiva

con capacidad normativa (Musgrave, 1983).

De manera sintética, el proceso de cesión tributaria en España ha supuesto una autonomía tributaria muy escasa hasta 1997, año en el que se amplió el anterior esquema de cesión para incluir la cesión parcial del IRPF. Posteriormente, se ha ampliado la capacidad normativa respecto a los impuestos directos sobre la riqueza (Patrimonio, y Sucesiones y Donaciones), así como el margen de actuación respecto al Impuesto doble la Renta de las Personas Físicas (12).

El actual esquema de cesión tributaria, en lo que respecta al IRPF, como principal impuesto cedido a las CC.AA. con capacidad normativa, trata de conjugar el respeto a la homogeneidad básica del sistema fiscal y la unidad de mercado con un margen apreciable de autonomía financiera para estos gobiernos. El caso de las entidades locales «grandes» (municipios con más de 75.000 habitantes, capitales de provincia, capitales de comunidad autónoma y provincias) es sustancialmente diferente porque, si bien perciben una participación territorializada en el IRPF (y también en el IVA y en los impuestos especiales), su capacidad normativa es nula (13). El resto de entidades locales ni siquiera cuenta con una participación territorializada en los grandes impuestos estatales, lo cual tiene bastante sentido, teniendo en cuenta la enorme atomización municipal existente en España y la imposibilidad de asignar rendimientos territoriales de tributos a municipios con un tamaño insuficiente a todas luces.

Por lo que se refiere a la homogeneidad del sistema fiscal, se podría afirmar que ésta queda asegurada al definir la renta gravable —base liquidable— de modo

idéntico en todas las CC.AA. y al presentar los contribuyentes una única declaración ante la misma Administración tributaria (Agencia Estatal de la Administración Tributaria).

La unidad de mercado y las restricciones a la competencia fiscal para captar bases imponibles móviles de otros territorios se garantiza —además del hecho ya citado de no poder definir de manera distinta (y más generosa) los gastos deducibles para determinar los rendimientos netos gravados— por la prohibición de que las deducciones de las CC.AA. puedan implicar menor tributación de alguna categoría de rentas o aplicarse a las inversiones empresariales.

El margen de autonomía fiscal se asegura, fundamentalmente, mediante la capacidad normativa respecto a la tarifa de gravamen. Eso sí, exigiendo que la tarifa autonómica, además de tener carácter progresivo, debe tener el mismo número de tramos que la tarifa estatal, lo cual parece superfluo e incoherente con el hecho de este requisito ni siquiera se menciona para el caso de los impuestos de Patrimonio y de Sucesiones y Donaciones.

Los problemas de coordinación respecto a la capacidad normativa se han planteado especialmente en el caso de las reformas estatales sobre el IRPF, en el cual, por un lado, se ha modificado la base liquidable sin una coordinación previa con las haciendas autonómicas y, sobre todo, en los sucesivos procesos de reforma del impuesto (1998, 2002 y 2006), concluidos todos ellos con una modificación en la tarifa estatal y también en la autonómica.

En aras a una mayor transparencia, y para respetar la auto-

mía financiera de las CC.AA., parece más adecuado suprimir la existencia de una tarifa estatal que actúe de modo supletorio, de modo que los parlamentos de las CC.AA. deban aprobar de modo explícito, por Ley, la tarifa que aplicarán a sus contribuyentes. De otro modo, la comunidad autónoma que no apruebe su propia tarifa simplemente no obtendrá recaudación en concepto del tramo cedido de IRPF, lo cual no podrá ser usado tampoco —y así debe garantizarse expresamente— como argumento para reclamar un mayor Fondo de Suficiencia u otro tipo de transferencias estatales. Asimismo, para que la propuesta sea acorde con el principio de reserva de Ley que concierne a los impuestos (14), podría mantenerse, siempre con carácter excepcional y temporal, una tarifa estatal supletoria para las CC.AA. cuyo Parlamento no hubiese aprobado el correspondiente proyecto de Ley presentado por el gobierno autonómico.

Otro caso paradigmático de deficiencias claras en la coordinación tributaria ha sido la reciente decisión unilateral del Gobierno de España de suprimir, de forma efectiva e inmediata, el gravamen del Impuesto sobre el Patrimonio, totalmente cedido a las CC.AA., y además con amplia capacidad normativa (15). Parece un ejemplo evidente de falta de coordinación y de falta de respeto a la tantas veces proclamada, al menos en teoría, corresponsabilidad fiscal de las CC.AA. En la exposición de motivos del proyecto de ley presentado ante las Cortes Generales (16) se alude al Impuesto sobre el Patrimonio y a la progresiva pérdida de «su capacidad para alcanzar de forma eficaz los [tres] objetivos para los que fue diseñado» (función de carácter censal y de control del IRPF, estímulo a una mayor eficacia en la utilización de los patrimonios y obtención de

una mayor justicia redistributiva, complementaria a la del IRPF). En principio, en lugar de la derogación normativa total, se elige la técnica tributaria consistente en introducir una bonificación del 100 por 100 en la cuota íntegra, aplicable a todos los sujetos pasivos con obligación personal o real de contribuir. Asimismo, si se pretenden derogar todas las disposiciones relativas a la obligación de presentar declaración y autoliquidación del impuesto. Con todo, la única y vaga alusión a la coordinación con las CC.AA. se encuentra en la misma exposición de motivos, cuando se intenta que la supresión de este gravamen patrimonial no obligue a modificar en paralelo la Ley 21/2001, reguladora del actual sistema de financiación autonómica:

... puesto que cualquier modificación de esta Ley [21/2001] debe ser objeto de un examen conjunto en el marco del proceso de reforma del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas.

En otro ámbito, tras la aparición de la «segunda generación» de estatutos de autonomía, a partir de 2006, con seis textos ya aprobados (Comunidad Valenciana, Cataluña, Andalucía, Aragón, Illes Balears y Castilla y León) y alguno más en diferentes fases de tramitación, se ha abierto con cierta virulencia el debate político sobre el modelo de gestión tributaria, al estar pendiente de delimitar la figura de los consorcios, prevista en buena parte de los estatutos de autonomía reformados.

Hasta el momento, los órganos de coordinación tributaria previstos en la Ley 21/2001 han venido permitiendo el intercambio de información y cierta participación de las CC.AA. en los diferentes órganos centrales y territoriales de los tribunales económico-administrativos y

de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria. En este segundo caso, tal y como señala el Instituto de Estudios Fiscales (2008b: 114-117), la participación de las CC.AA. se sustancia sin que éstas puedan influir ni decidir realmente sobre el funcionamiento de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria.

Algunos de los estatutos de autonomía ya reformados (de forma explícita, los de Cataluña y Andalucía) contemplan la creación de un consorcio tributario para la gestión de los tributos parcialmente cedidos. Ahora bien, la necesidad de interpretar armónicamente lo dispuesto en estas leyes orgánicas con lo dispuesto en la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA), que es la norma prevista en el artículo 157.3 de la Constitución para coordinar la actuación financiera de la Hacienda central y las CC.AA., obliga a tener que optar en el futuro por una definición más clara de los consorcios tributarios, cuyos perfiles son sumamente imprecisos. En una futura reforma de la LOFCA habría que optar por un modelo de consorcio con capacidad para dictar actos de gestión tributaria o, alternativamente, por considerar a los consorcios autonómicos como órganos de colaboración en la gestión tributaria, participando en las tareas de dirección y coordinación, pero sin asumir competencias de gestión.

Sea cual sea la fórmula finalmente elegida, debería poder asegurarse que los avances en la autonomía financiera de las CC.AA. no se hacen a costa de un deterioro en la calidad de los sistemas de gestión tributaria, control e inspección. Por razones de eficacia, pero también de eficiencia y equidad, los respectivos «espacios fis-

cales propios» de las CC.AA. y de la Hacienda central no deberían ser absolutamente inexpugnables para la otra parte, especialmente en el ámbito de los impuestos cedidos total o parcialmente. En la actualidad, ya se están poniendo de manifiesto ciertas lagunas en la obtención de información tributaria y, más aún, en el intercambio entre entidades gestoras. La principal consecuencia se vislumbra en la toma de cuestionables decisiones en materia fiscal (sirvan el citado ejemplo del Impuesto sobre el Patrimonio o también la rebaja generalizada del Impuesto de Sucesiones y Donaciones), debilitando los mecanismos de autonomía financiera, la coordinación y el ejercicio efectivo de la corresponsabilidad fiscal. Sin mencionar el grave riesgo que supone la excesiva fragmentación de la gestión tributaria en términos de los costes que podría acarrear en la lucha contra el fraude fiscal en España.

IV. EL CONSEJO DE POLÍTICA FISCAL Y FINANCIERA: COORDINACIÓN DEL ENDEUDAMIENTO Y DE LA POLÍTICA DE INVERSIONES

La LOFCA creó en 1980 el Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF) «como órgano de coordinación del Estado y las comunidades autónomas en materia fiscal y financiera», entendiendo de numerosas materias (artículo 3) y, específicamente, de la coordinación de la política de endeudamiento y de la política de inversiones públicas (17).

Entre los principales defectos de diseño del CPFF desde aquel momento, asunto que aún hoy suscita debate y promueve reivindicaciones, se encuentran los relativos a su composición, su mecanismo interno de adopción de

acuerdos y su legitimidad democrática.

Con respecto a la primera cuestión, es evidente que el legislador no quiso incluir una representación de las entidades locales en el CPFF, aun cuando su participación en el gasto público total oscilaba entonces en torno al 12 por 100, porcentaje que se ha mantenido bastante estable hasta la actualidad. Esa decisión implicó una renuncia a la coordinación del endeudamiento con este nivel de gobierno, a pesar de que su «importancia financiera» en el conjunto de las administraciones públicas, tal y como señala la Comisión Europea (2001: págs. 54-56), tiene consecuencias sobre el control del endeudamiento y supone un riesgo para la posición financiera del conjunto del sector público. La propia Federación Española de Municipios y Provincias –FEMP (2007) ha reclamado formalmente «la participación de la Administración local en el Consejo de Política Fiscal y Financiera, como miembro de pleno derecho».

En segundo lugar, el funcionamiento interno del CPFF tampoco ayuda demasiado al eficaz despliegue de la coordinación en las dos materias referidas. Según se recoge en su Reglamento de Régimen Interior, para la adopción de acuerdos se requiere la aprobación de los dos tercios de los votos de los miembros de derecho que integran el CPFF. Si ello no fuese posible, en una segunda votación bastaría con la mayoría absoluta de los votos. El problema estriba en que el Gobierno de España, representado por los titulares de los ministerios de Economía y Hacienda y de Administraciones Públicas, dispone del mismo número de votos que el conjunto de las CC.AA. y ciudades autónomas. Podrían darse situaciones harto curiosas, como la que supondría la aprobación de un nuevo sistema de fi-

nanciación para las CC.AA. de régimen común acordado en el seno del CPFF con la sola aprobación del Gobierno de España y una de las dos CC.AA. de régimen foral, que no están concernidas (18). Monasterio Escudero *et al.* (1995: 276-280) ya habían propuesto reformar el papel coordinador del CPFF, haciendo referencia a tres aspectos fundamentales que, pasado el tiempo, habría que matizar. El aspecto primordial sería la ampliación del campo de decisión del CPFF, distinguiendo entre sus funciones consultivas, decisorias, ejecutivas o de estudio. Lo anterior iría inexorablemente ligado a la modificación del régimen interno de adopción de acuerdos, revisando las ponderaciones de voto del Gobierno de España y de las CC.AA. y valorando la posibilidad de introducir requisitos de mayoría cualificada o minorías de bloqueo. Por último, habría que reforzar la autonomía de funcionamiento del CPFF con medios materiales y humanos. Sin duda, éstas y otras recomendaciones tendrán que ser tenidas en cuenta en una futura reforma de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas.

El tercer gran defecto de diseño del CPFF, aunque bien podría considerarse un corolario de los dos anteriores, se encuentra en la falta de legitimidad democrática de este órgano. Aunque este aspecto excedería el ámbito estricto del presente artículo, no está de más recordar que este órgano multilateral, en última instancia, no deja de ser una suerte de conferencia sectorial, igual que las reguladas en el artículo 5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Por tanto, no sería conveniente magnificar aún más su importancia dentro del entramado jurídico-po-

lítico de la coordinación autonómica y, en todo caso, apostar en su lugar por un activo papel del Senado y de la Conferencia de Presidentes como instancias de cooperación al máximo nivel. Se reservaría así al CPFF un papel más técnico en la sustanciación de los debates y no ocurriría como en el pasado, cuando sus acuerdos se publicaban como tales en el *Boletín Oficial del Estado*, sin haber recibido ratificación parlamentaria en virtud de una Ley (19).

En el ámbito concreto de la coordinación del endeudamiento, el CPFF ha venido ejerciendo sus competencias con diferente intensidad, y también con distinto éxito, a lo largo del tiempo, y siempre bajo lo que se podrían llamar «impulsos externos». En un primer momento, inmediatamente después de la aprobación de la LOFCA y hasta el comienzo de la década de 1990, las CC.AA. no habían acumulado un excesivo endeudamiento (siempre inferior al 2 por 100 del PIB, según datos del Banco de España), por lo que esta cuestión no preocupaba en exceso y, en consecuencia, permaneció ausente de la agenda de la coordinación en el Estado de las autonomías.

La posterior entrada en vigor del Tratado de la Unión Europea (Tratado de Maastricht), con las exigencias derivadas en materia de restricciones al déficit y a la deuda, lograron activar en España los Escenarios de Consolidación Presupuestaria (ECP), aunque con defectos de diseño muy notables, tal y como han señalado Monasterio Escudero y Suárez Pandiello (1998: 241-247) y Vallés Giménez y Zárate Marco (2003). Quizás el principal de esos defectos haya sido el de su configuración como acuerdos bilaterales negociados y acordados políticamente entre el Gobierno de España y cada una de

las CC.AA., estableciendo un doble límite absoluto al déficit público y a la deuda para éstas. Esto derivó también en la ausencia de sanciones por incumplimiento y, peor aún, en el reconocimiento de umbrales más generosos a posteriori para justificar algunos incumplimientos pasados. Los ECP habrían sido eficaces en su objetivo de moderar el crecimiento del déficit y de la deuda de las CC.AA., tal y como constatan los trabajos de Monasterio Escudero, Sánchez Álvarez y Blanco Ángel (1999: 34-41), Ezquiaga Domínguez y García de Bustos (2001: 171-191), y Salinas Jiménez y Álvarez García (2003). En cualquier caso, matizando lo anterior, se podría decir que los ECP, analizados con perspectiva histórica y en términos agregados, tuvieron más éxito cualitativo que cuantitativo, ya que lograron introducir en España una novedosa «cultura» de coordinación del endeudamiento a pesar de los comentados y reiterados incumplimientos de unas pocas CC.AA. (en especial, Comunidad Valenciana, Cataluña y Madrid).

El objetivo del último ECP anual, correspondiente al año 2001, era conducir el déficit no financiero de todas las CC.AA. a cero, objetivo que se malogró en la mayoría de los casos. Fernández Llera (2005: 99) apunta al posible «efecto llamada» provocado por un prematuro anuncio de la normativa de estabilidad presupuestaria (NEP), derivada del Pacto de Estabilidad y Crecimiento de la Unión Europea y aprobada definitivamente a finales de 2001 (20). Muchas CC.AA. reaccionaron entonces elevando sus niveles de déficit en ese año, anticipándose a las restricciones más severas que después iban a entrar en vigor con la citada normativa de estabilidad presupuestaria.

Con el nuevo marco normativo, se establecían formalmente

mecanismos de coordinación del endeudamiento que habrían de concluir con la fijación de los objetivos de estabilidad presupuestaria para cada nivel de gobierno (reparto vertical) y para cada una de las CC.AA. de forma individual (reparto horizontal). Sin embargo, la rigidez de los procedimientos establecidos y la dirección de todo el proceso por parte del Gobierno central, significó de facto, para todas y cada una de las CC.AA. la obligación de presentar y liquidar sus presupuestos anuales en equilibrio (21). Esta restrictiva definición de la estabilidad presupuestaria, entendida como sinónimo de equilibrio presupuestario anual, supuso una pérdida de autonomía financiera para las CC.AA., debilitó la transparencia en las operaciones de endeudamiento y estimuló el nacimiento de un sector público empresarial autonómico muy importante como mecanismo para situar endeudamiento fuera del «perímetro de consolidación» (Fernández Llera, 2008).

La cuarta etapa, y última hasta ahora, en la historia de la coordinación del endeudamiento en España comenzó en el año 2006, tras la aprobación de la reforma de la NEP, como respuesta a los fallos detectados en la anterior regulación y también por la reforma del Pacto de Estabilidad y Crecimiento en la Unión Europea (22). Se mejoran los procedimientos para determinar los objetivos de estabilidad presupuestaria, introduciendo mayor flexibilidad (equilibrio en el ciclo económico) y una participación más activa de las CC.AA. en negociaciones bilaterales con el Gobierno de España, previas a la coordinación multilateral, en el seno del CPFF, del objetivo agregado de estabilidad presupuestaria para las CC.AA. También se refuerzan los mecanismos de transparencia, en su doble óptica de difusión de informa-

ción y orientación de los presupuestos públicos a objetivos plurianuales. Los resultados prácticos de este nuevo marco regulatorio aún no se conocen, pero, a priori, el principal riesgo asociado parece ser el derivado de la vuelta al bilateralismo a la hora de negociar los objetivos de estabilidad presupuestaria, acrecentado por un mecanismo corrector escasamente definido, sin olvidar la total incertidumbre que existe sobre el encaje de los regímenes forales de Navarra y País Vasco.

Para concluir este apartado, resulta obligado hacer referencia a la conexión entre el control del endeudamiento y la coordinación de la política de inversiones públicas, especialmente tras la regulación que ha introducido la reforma de la NEP del año 2006. Antes, se debe recordar que ya la LOFCA estableció una «regla de oro» para limitar el destino de las operaciones de crédito en exclusiva a la realización de gastos de inversión (artículo 14). Asimismo, la LOFCA también desarrolló el mandato constitucional del artículo 158.2, basado en el principio de solidaridad, creando el Fondo de Compensación Interterritorial (FCI) con destino a la financiación de inversiones en los territorios menos desarrollados de España. Por su parte, el CPPF, dentro de sus funciones, tiene la del estudio y la evaluación de los criterios de distribución de los recursos del FCI, si bien es cierto que en la mayor parte de las ocasiones funciona mejor el acuerdo bilateral entre el Gobierno de España y cada una de las CC.AA. a la hora de materializar las inversiones realizadas con cargo al FCI (23).

La reforma de la NEP de 2006 va un paso más allá, al vincular directamente los objetivos de estabilidad presupuestaria con el ciclo económico, pero también permitiendo, con carácter independien-

te, un déficit adicional «para financiar incrementos de inversión en programas destinados a atender actuaciones productivas, incluidas las destinadas a investigación, desarrollo e innovación». El límite se establece en el 0,25 por 100 del PIB regional para cada comunidad autónoma, correspondiendo «al Ministerio de Economía y Hacienda, a partir de los criterios generales establecidos por el Consejo de Política Fiscal y Financiera [...] autorizar los programas de inversiones de las Comunidades Autónomas». La NEP de 2006 también establece que, para otorgar las preceptivas autorizaciones, «se tendrá en cuenta la contribución de tales proyectos a la mejora de la productividad de la economía y el nivel de endeudamiento de la Comunidad Autónoma». En todo caso, los programas habrán de ser financiados, al menos, en un 30 por 100 con ahorro bruto de la comunidad autónoma proponente.

Para este tramo de déficit adicional por inversiones, el CPPF únicamente interviene *ex ante* para establecer los criterios generales y *ex post* para conocer los referidos programas de inversión, así como las autorizaciones concedidas. El acuerdo alcanzado en el CPPF el 24 de abril de 2007 (publicado en el BOE del 24 de octubre de 2007) concreta esos criterios generales, pero lo hace estableciendo una delimitación tan amplia que, en la práctica, supone la inclusión de prácticamente cualquier gasto dentro de las «actuaciones productivas» susceptibles de ser financiadas: infraestructuras en redes de transporte, infraestructuras hidráulicas, equipamientos de carácter energético, de telecomunicaciones o industriales, inversión en formación de capital humano e inversión en investigación, desarrollo e innovación.

El gran reto de cara al futuro en materia de coordinación de la política de inversiones vuelve a pasar por las disposiciones contenidas en los estatutos de autonomía «de segunda generación». Está por definir el alcance real que tendrán las comisiones bilaterales de asuntos económico-financieros y su encaje con los acuerdos multilaterales en el seno del CPPF. En particular, se deberá prestar especial atención a los intentos de condicionar no tanto el reparto del FCI —algo quizás defendible, dado que la LOFCA lo reconoce como un recurso de las CC.AA. beneficiarias— como el destino de las inversiones directas del Estado en las CC.AA. El cuadro n.º 1 resume el planteamiento de estas disposiciones, contenidas en los estatutos de autonomía aprobados en la VIII legislatura.

Este procedimiento no resulta defendible, al menos por cuatro motivos:

1) El «reparto» de una masa homogénea de recursos a partir de la agregación de criterios dispares es inviable, tanto desde un punto de vista económico como desde el simplemente aritmético (la suma de las porciones superaría el importe total).

2) Desde una norma estatutaria se pretenden imponer las preferencias de una determinada comunidad autónoma sobre el conjunto, cuestionando así la potestad legislativa de las Cortes Generales para aprobar los Presupuestos Generales del Estado y, por extensión, la autonomía que tiene la Hacienda central para decidir el destino de sus inversiones. Este aspecto adquiere una singular importancia cuando se trata de planificar las grandes infraestructuras de ámbito suprarregional o nacional.

3) La propia LOFCA, en coherencia con el espíritu y la letra del

CUADRO N.º 1

CLÁUSULAS ESTATUTARIAS ORIENTADAS A CONDICIONAR LAS INVERSIONES DIRECTAS DEL ESTADO EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

<i>Comunidades Autónomas (por orden de aprobación de sus nuevos estatutos de autonomía)</i>	<i>Contenido de la cláusula específica</i>
Comunidad Valenciana	No se contempla
Cataluña	Vinculación a la participación en el PIB nacional, para un período de siete años (se excluye expresamente el FCI)
Andalucía	Vinculación al peso de la población en el total nacional, para un período de siete años
Baleares	Vinculación a la inversión media per cápita realizada en las CC.AA. de régimen común, en un plazo no superior a siete años, considerando además las circunstancias derivadas de los hechos diferenciales y excepcionales de Baleares
Aragón	Ponderación, con carácter prioritario, de la superficie del territorio, los costes diferenciales de construcción derivados de la orografía, la condición de comunidad fronteriza y la despoblación de determinadas zonas
Castilla y León	Consideración, con carácter prioritario, de la superficie del territorio, así como criterios de equilibrio territorial a favor de las zonas más desfavorecidas

Fuente: Elaboración propia a partir de las respectivas normativas.

artículo 138 de la Constitución, especifica que «las inversiones que efectúe directamente el Estado y el Sector Público Estatal se inspirarán en el principio de solidaridad» (artículo 16.10). Dicho de otro modo, deberán ser priorizados los gastos productivos en aquellos territorios con menor nivel de desarrollo relativo, medido en términos de la renta regional. Sin olvidar que también esta es la filosofía que inspira el reparto de los fondos regionales y de cohesión de la Unión Europea.

4) El plazo temporal que en algunos casos se explicita, transcurrido el cual se dejaría de condicionar el destino de las inversiones directas del Estado, parece ficticio y poco verosímil. Primero, porque resulta muy difícil que, tras unos años de expansión del gasto, se pueda volver a niveles más bajos. Segundo, porque determinados grupos de interés organizados en torno a las grandes inversiones estatales en infraestructuras (por ejemplo, las empresas constructoras) van a ejercer al máximo su influencia para que el esfuerzo in-

versor continúe. Y tercero, porque, en cierto modo, la inversión directa del Estado, si no va acompañada de un esfuerzo de cofinanciación por parte de la comunidad autónoma receptora, será siempre un motivo de ilusión fiscal que desincentivará las inversiones autonómicas, estimulará el gasto corriente e impulsará las rebajas fiscales por motivos electoralistas.

Por todo ello, será preciso multiplicar los esfuerzos políticos de negociación y coordinación a todos los niveles si se pretende una política de inversiones públicas armónica y razonable, promotora del desarrollo económico equilibrado, respetuosa con la autonomía de cada gobierno, sostenible ambientalmente y compatible con las exigencias de la estabilidad presupuestaria.

V. ASPECTOS TRANSVERSALES DE LA COORDINACIÓN EN ESPAÑA

En este apartado se presentarán algunos elementos de la

coordinación que, por su carácter transversal u horizontal, afectan a los aspectos anteriormente comentados (gestión de competencias compartidas, coordinación impositiva, endeudamiento e inversiones), así como a cuestiones más generales de política económica y federalismo cooperativo. Todo ello se acompañará de algunas cifras relevantes para terminar de completar el análisis.

1. El entramado institucional de la coordinación: todo por hacer

Además del CPFF, existen numerosos órganos en torno a los cuales se articula la coordinación de políticas entre las CC.AA. y la Administración General del Estado en España. En una clasificación de trazo grueso, podría distinguirse entre órganos formales (regulados por Ley o incluso en la propia Constitución) e informales, pero también entre órganos multilaterales (donde participan todas las CC.AA. y el Gobierno de Espa-

CUADRO N.º 2

CLASIFICACIÓN DE ÓRGANOS DE COORDINACIÓN DE POLÍTICAS EN ESPAÑA

	Multilaterales	Bilaterales
Formales.....	Senado, Conferencia de Presidentes, conferencias sectoriales	Comisiones mixtas, comisiones bilaterales de cooperación, convenios bilaterales, contratos-programa
Informales....	Reuniones sectoriales, Observatorios	Reuniones bilaterales entre gobiernos y administraciones

Fuente: Elaboración propia.

ña) y bilaterales (entre cada comunidad autónoma por separado y el Gobierno de España). El cuadro n.º 2 sintetiza este planteamiento dual.

Como ya se ha apuntado, en una estructura federal óptima sería conveniente que las decisiones de mayor calado político fuesen tomadas en los órganos formales y multilaterales, básicamente por razones de legitimidad democrática, y por tanto, con un papel preponderante del Senado y, en menor medida, de la Conferencia de Presidentes. El resto de órganos multilaterales servirían para debatir y acordar cuestiones más técnicas y concretas, operando las conferencias sectoriales como piedra angular para el despliegue de las diferentes políticas. En el otro plano, el bilateral, se examinarían los asuntos que sean del interés específico o exclusivo del Gobierno de España y de la respectiva comunidad autónoma, siempre en concordancia con el marco multilateral.

Merece la pena destacar también el papel otorgado a las comisiones bilaterales de cooperación, que, tras la reforma introducida por la Ley Orgánica 1/2000, de 7 de enero, de modificación de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, se convierten en el foro para la resolución de conflictos competen-

ciales, previo a la presentación de un recurso ante el Tribunal Constitucional. Se trata de un mecanismo de negociación bilateral muy adecuado para frenar la litigiosidad y evitar un retardo innecesario en las decisiones sobre la interpretación de las normas.

En el cuadro n.º 3 se presentan las estadísticas de las conferencias sectoriales que funcionaban en España a comienzos de 2008, observándose dos tipos de conclusiones generales. Por un lado, el destacado número de reuniones celebradas —y se sobreentiende que también asuntos tratados— en algunos ámbitos (agricultura y desarrollo rural, coordinación universitaria, salud, política agrícola para asuntos comunitarios, políticas fiscales y financieras y educación acaparan más de la mitad de las reuniones totales). Por otro, el espectacular incremento en el número de conferencias celebradas a partir de 1992, en consonancia con las nuevas competencias de gasto que iban asumiendo las comunidades autónomas.

Con respecto a la Conferencia de Presidentes, vértice de la coordinación multilateral, Bocanegra Sierra y Huergo Lora (2005: 85-92) analizan el encaje jurídico-institucional que se le podría dar en España, partiendo de la rica experiencia comparada de Alemania

y otros países federales. Dudan estos autores de que una excesiva regulación vaya a conducir a mejores resultados, si bien para el caso español recomiendan el establecimiento de unas mínimas reglas con el fin de consolidar el órgano e impedir que su funcionamiento dependa de la coyuntura política. Cabe recordar que la Conferencia de Presidentes es una institución de muy reciente creación en España, de composición política, donde los acuerdos se toman por consenso (no por votación) y cuya reunión constitutiva se celebró el 28 de octubre de 2004. En esa primera convocatoria, además del hecho simbólico de su misma celebración, se adoptaron importantes acuerdos en materia de participación de las CC.AA. en asuntos europeos y se analizó el problema de la financiación de la sanidad autonómica. La II Conferencia de Presidentes, un año después de la primera, acordó medidas concretas en este último tema, incluyendo la inyección de recursos adicionales por parte del Gobierno de España y nuevas medidas fiscales que ampliaban la autonomía financiera de las CC.AA. La III Conferencia de Presidentes logró consensuar un *Documento de Estrategia Nacional de Ciencia y Tecnología*, con el horizonte temporal de 2015, donde se incluye el *Mapa de infraestructuras científico-tecnológicas singulares*, buena muestra de lo que debe significar la coordinación en materia de inversiones, tratando de evitar duplicidades y carencias, a la luz del evidente efecto que estas infraestructuras de I+D+i tendrán sobre la productividad de la economía española en su conjunto.

A iniciativa del Presidente del Gobierno, serán convocadas tres próximas conferencias de presidentes monográficas en materia de prevención y atención a las víctimas de violencia de género, me-

CUADRO N.º 3

REUNIONES DE LAS CONFERENCIAS SECTORIALES

<i>Conferencias sectoriales (por orden de antigüedad en su constitución)</i>	1981-1991	1992-2007	Total
Conferencia Sectorial de Administración Pública	0	4	4
Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas.....	5	45	50
Conferencia Sectorial para Asuntos Locales.....	0	2	2
Conferencia Sectorial de Agricultura y Desarrollo Rural.....	29	94	123
Consejo Consultivo de Política Agrícola para Asuntos Comunitarios.....	0	74	74
Conferencia Sectorial de Pesca.....	0	35	35
Consejo Consultivo de Política Pesquera para Asuntos Comunitarios.....	0	44	44
Conferencia Sectorial de Cultura	4	12	16
Consejo de Política Fiscal y Financiera de las CC.AA.	25	40	65
Conferencia Sectorial de Política Patrimonial*.....	0	0	0
Conferencia Sectorial de Educación.....	13	39	52
Comisión de Coordinación del Consejo de Coordinación Universitaria**	44	69	113
Conferencia General de Política Universitaria	0	3	3
Conferencia Sectorial de Ciencia y Tecnología.....	0	1	1
Conferencia Sectorial de Infraestructuras y Ordenación del Territorio	0	4	4
Conferencia Nacional de Transportes.....	5	7	12
Comisión Nacional de Salvamento Marítimo	0	1	1
Conferencia Sectorial de Industria y Energía	0	8	8
Conferencia Sectorial de Turismo	2	15	17
Conferencia Sectorial de Comercio Interior.....	0	12	12
Conferencia Sectorial de la Pequeña y Mediana Empresa.....	0	13	13
Conferencia Sectorial de Telecomunicaciones y Sociedad de la Información	0	2	2
Conferencia Sectorial del Juego	0	1	1
Consejo de Política de Seguridad	0	1	1
Conferencia Sectorial en Materia de Administración de Justicia	0	15	15
Conferencia Sectorial de Medio Ambiente.....	4	36	40
Conferencia Sectorial del Agua*	0	0	0
Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud	26	55	81
Conferencia Sectorial de Consumo.....	5	20	25
Conferencia Sectorial del Plan Nacional sobre Drogas.....	7	14	21
Conferencia Sectorial para Asuntos Laborales.....	0	36	36
Conferencia Sectorial de Asuntos Sociales	4	34	38
Conferencia Sectorial de la Mujer.....	0	21	21
Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia.....	0	5	5
Conferencia Sectorial de la Inmigración*.....	0	0	0
Conferencia Sectorial de Vivienda y Urbanismo	3	23	26
TOTAL.....	176	785	961

Nota: *Pendiente de constitución. **Se suprime al crearse la Conferencia General de Política Universitaria (Ley Orgánica 4/2007). Datos actualizados a 5 de febrero de 2008.
Fuente: Ministerio de Administraciones Públicas.

jora del sistema educativo y lucha contra los efectos del cambio climático (24).

2. El encaje de las entidades locales: la tercera punta del tridente

La Constitución Española reconoce en su artículo 137 la autonomía de las entidades locales para la gestión de sus respecti-

vos intereses. Son el tercer eslabón del Estado autonómico, si bien la sentencia 4/1981 del Tribunal Constitucional deja claro que no se puede situar «a las entidades locales en una posición de subordinación o dependencia casi jerárquica de la Administración del Estado u otras entidades territoriales». Con una línea de argumentación similar a la anterior, la sentencia 221/1993 del Tribunal Constitucional afirma

que «junto a la relación directa Estado-Corporaciones Locales, existe también una relación, incluso más natural e intensa, entre éstas y las propias Comunidades Autónomas». En los aspectos financieros, esto significa en la práctica que las CC.AA. pueden, y deberían, asumir un papel bastante más activo que el actual en términos de financiación de las entidades locales ubicadas dentro de su territorio.

El principio de autonomía podría verse reforzado si se apuesta por un sistema de transferencias incondicionadas a favor de los municipios —y provincias, en su caso— que se repartirían en función de los criterios que cada comunidad autónoma estableciese según sus circunstancias específicas de tipo socioeconómico, financiero o geográfico. Sin duda, ésta ha sido una de las tradicionales reivindicaciones de las entidades locales en España, como se puede comprobar en el informe, coordinado por Suárez Pandiello (2008), elaborado a instancias de la FEMP. En este trabajo se recomienda un refuerzo de las transferencias incondicionadas estatales (con idénticos criterios de reparto en todo el territorio nacional), así como un despliegue efectivo de las participaciones municipales en los ingresos de las CC.AA. (conocidas como PICA) (25).

Por evidentes razones de eficiencia, y como contraparte al avance en la autonomía municipal que se ha propuesto, también debería profundizarse en la línea de fomentar la concentración municipal en España, bien sea mediante fusiones o con otras fórmulas de asociación. En concreto, sería perfectamente exportable el mecanismo que relata Dafflon (1996: 245-247) para el caso del cantón suizo de Friburgo, donde las transferencias cantonales a los municipios (en España serían las transferencias de las CC.AA.) para hacer frente a su deuda iban vinculadas directamente a la exigencia de fusión de un municipio pequeño con otro limítrofe de mayor tamaño. El resultado fue una reducción superior al 4 por 100 en el número de municipios entre 1979 y 1992, siguiendo una tendencia que, a juicio del autor, continuará en el futuro. En el caso español, quizá bastaría con exigir a las jurisdicciones municipales un

tamaño mínimo para ser acreedoras de transferencias estatales y/o autonómicas.

En lo que se refiere a la coordinación de competencias compartidas de gasto, lo más urgente en España pasaría por definir con claridad todo el entramado de competencias municipales en una nueva Ley de bases de régimen local (la vigente normativa data de 1985), sobre la base del principio de subsidiariedad. Sería una de las mejores formas de atajar el problema de los llamados «gastos impropios» o «de suplencia» que ejecutan las entidades locales fuera de su ámbito estricto de competencias. Algunos estudios, como el de Vilalta y Mas (2006), incluso han estimado este tipo de gastos en el entorno del 30 por 100 del presupuesto total de gastos de los municipios.

Por lo que respecta a la coordinación tributaria entre cada comunidad autónoma y sus respectivas entidades locales, quizá la disposición más relevante sea el reconocimiento que hace la LOFCA (artículo 6.3), cuando permite a las CC.AA. el establecimiento y la gestión de tributos sobre las materias que la legislación de régimen local reserva a las corporaciones locales, siempre y cuando se establezcan las medidas de compensación o coordinación adecuadas a favor de las entidades locales. La LOFCA incluso va más allá, al exigir que con esa hipotética medida «los ingresos de tales corporaciones locales no se vean mermados ni reducidos tampoco en sus posibilidades de crecimiento futuro». Este condicionamiento introduce una restricción fuerte en términos de la expansión tributaria de las CC.AA., dado que cualquier impuesto propio de éstas que pretenda gravar un objeto imponible reservado a las entidades locales, sería neutro

en términos de recaudación, puesto que el importe obtenido debería igualar (al menos) la compensación exigida. Quizá la única justificación vendría dada por las posibles ganancias de eficacia y eficiencia recaudatoria derivadas del hecho de «centralizar» el tributo en la comunidad autónoma. Un ejemplo sería el caso del Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica, trasladándolo a las CC.AA. y creando así una suerte de tributación ambiental autonómica sobre vehículos de motor, puesto que éstas ya disponen del Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte (más conocido como Impuesto de Matriculación), el Impuesto sobre Hidrocarburos (sin capacidad normativa), el Impuesto sobre Ventas Minoristas de Determinados Hidrocarburos, así como otros impuestos propios de filosofía ambiental. Otro reto central en el futuro de la coordinación tributaria municipal es el relativo al Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI), el más importante en la tributación municipal, cuya liquidación depende crucialmente del Catastro, cuya gestión es estatal y en el que las CC.AA. viene reclamando también una participación mucho más activa en su gestión (26).

Finalmente, en cuanto a la coordinación de las políticas de endeudamiento e inversiones, sería adecuado integrar a las entidades locales en el CPFF o, en su defecto, reforzar el papel de la Comisión Nacional de Administración Local (CNAL).

3. Asuntos europeos: la lógica de los tiempos

La coordinación de políticas en el Estado autonómico atañe también a la gestión de los asuntos comunitarios europeos, asociados en muchos casos con competen-

cias exclusivas de las CC.AA. Una coordinación que, necesariamente, habrá de tener un doble carácter. El primero se podría denominar «ascendente», cuyo resultado es la conformación de la voluntad del Estado español ante la Unión Europea. El otro es de sentido «descendente», por la aplicación del derecho comunitario europeo en España.

La participación ascendente se sustancia en la participación de las CC.AA. en el Consejo de Ministros de la Unión Europea, junto al representante ministerial del Gobierno de España. También se refiere a todos los procesos previos de consulta y preparación del propio Consejo de Ministros y de la Comisión Europea, mediante grupos de trabajo y comités de toda índole. Por otro lado, la participación en sentido «descendente» afecta al desarrollo y a la ejecución del derecho de la Unión Europea en las materias que son competencia de las CC.AA.; por ejemplo, en materias tradicionalmente armonizadas como la pesca interior, las políticas medioambientales o las agrícolas.

Desde la última década del siglo pasado comienzan a ponerse en marcha instrumentos de cooperación entre el Gobierno de España y las CC.AA., si bien hay dos fechas clave en todo este proceso. La primera, cuando en 1989 se creó la Conferencia de Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas (CARCE), regulada posteriormente mediante la Ley 2/1997, de 13 de marzo, por la que se regula la Conferencia de Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas. El segundo gran hito se produce el 9 de diciembre de 2004, justo después de la I Conferencia de Presidentes, cuando la CARCE adopta el acuerdo que permite a las CC.AA. la participación en los consejos de mi-

nistros de la Unión Europea en cuatro grandes áreas: empleo, política social, sanidad y consumidores; agricultura y pesca; medio ambiente; educación, juventud y cultura (27). La representación se articula mediante la incorporación a la delegación española, junto al ministro o ministra del ramo, de un miembro de un Consejo de Gobierno de una Comunidad Autónoma, representando la voluntad de todas las CC.AA. en los asuntos que afectan a sus competencias. El régimen de representaciones, el turno de rotación y el debate de una «postura autonómica» consensuada se lleva a cabo previamente en las respectivas conferencias sectoriales.

La historia de la representación autonómica en los organismos e instituciones de la Unión Europea ha sido ampliamente relatada, entre otros, por Fernández Fernández y Riesgo Fernández (2006). Asimismo, el Ministerio de Administraciones Públicas elabora un informe anual sobre la participación de las CC.AA. en el Consejo de Ministros de la Unión Europea. Los estatutos de autonomía «de segunda generación» también incorporan numerosas disposiciones en materia de participación autonómica en los asuntos comunitarios europeos, siempre en el marco de la legislación estatal. Debe tenerse en cuenta que, además de la lógica económica y política (gestión de competencias concurrentes o exclusivas de las CC.AA.), existe una lógica jurídica, fijada en la sentencia 165/1994 del Tribunal Constitucional, cuando establece que:

... la integración en las Comunidades Europeas que, dadas sus características, supone una pérdida importante de competencias para las CC.AA. que exige la contraprestación de una participación realmente tal de éstas en la ges-

tación y ejecución del derecho comunitario.

Según la interpretación dada en la misma sentencia, el proceso de integración europea ha venido a crear un orden jurídico —el comunitario— que, a ciertos efectos, puede considerarse como «interno». Por todo ello, parece lógico que esta modalidad de coordinación continúe siendo una de las prioridades de la agenda política en España durante los próximos años, por lo que no estaría de más una regulación más concreta, para evitar que su desarrollo dependa en exceso de la voluntad política de cada momento.

4. La lealtad institucional como envoltorio de la coordinación

Toda coordinación, sea de tipo bilateral o multilateral, va a requerir siempre de unos adecuados engranajes de lealtad institucional. Con este objetivo, desde 2001, la LOFCA define, en su artículo 2.1, este principio de la siguiente forma:

La lealtad institucional, que determinará la valoración del impacto, positivo o negativo, que puedan suponer las actuaciones del Estado legislador en materia tributaria o la adopción de medidas de interés general, que eventualmente puedan hacer recaer sobre las CC.AA. obligaciones de gasto no previstas a la fecha de aprobación del sistema de financiación vigente, y que deberán ser objeto de valoración anual en cuanto a su impacto, tanto en materia de ingresos como de gastos, por el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas.

La anterior redacción sigue siendo esencialmente válida en su filosofía general. El problema, en la práctica, viene dado por la con-

creción de este principio, ya que hasta el momento no se ha podido llegar a un consenso en el seno del CPFF, a pesar de que en 2004 se creó un grupo de trabajo específicamente dedicado a tal fin. Un dictamen de la Abogacía General del Estado, elaborado por Morillo-Velarde del Peso (2003), señalaba que la lealtad institucional es un principio de «perfil recíproco o sinalagmático» y, por tanto, obliga tanto al Gobierno central como a las CC.AA.. En última instancia, la aplicación concreta del principio de lealtad institucional exigirá su traducción en términos de mayor o menor financiación, según el caso, y su instrumentación se tendría que producir a través de una mayor o menor dotación del Fondo de Suficiencia o mediante la articulación de otros mecanismos bilaterales o multilaterales. No obstante, el mismo informe recomendaba que la evaluación de impactos y la consecuente compensación financiera se evalúe y se defina desde una perspectiva temporal más amplia que la anual, toda vez que muchas de las medidas —y pone como ejemplo la reforma estatal del IRPF— tienen efectos financieros a medio y largo plazo.

De nuevo, el Estado autonómico tiene un gran reto con la articulación de una regulación detallada para el desarrollo práctico del principio de lealtad institucional, que, junto al desarrollo de la transparencia, debe dejar de ser un mero *desiderátum* teórico en el ámbito de la gestión pública y en el marco democrático de un Estado complejo.

VI. CONCLUSIONES

El desarrollo del principio constitucional de autonomía debe ser interpretado de forma armónica con el principio de coordinación. De otro

modo, pelagra la coherencia y la unidad del sistema en aspectos tan fundamentales como la financiación autonómica y local, la gestión de competencias compartidas, así como el propio desarrollo del Estado del bienestar y la promoción de un desarrollo económico equilibrado social y territorialmente.

A lo largo de las tres décadas transcurridas desde el inicio del proceso descentralizador en España, los principales avances se han registrado en la coordinación presupuestaria y del endeudamiento, impulsada en buena medida por las exigencias europeas de estabilidad presupuestaria. Los progresos han sido menores en materia de coordinación tributaria y casi nulos en materia de prestación de competencias compartidas. También está pendiente de desarrollar la articulación entre la Hacienda autonómica y la local, pese a la previsión constitucional de que las entidades locales participarán en los tributos de las CC.AA. En la práctica, dada la falta de operatividad del Senado, el CPFF ha sido la institución clave en materia de coordinación y en su seno se han alcanzado los sucesivos acuerdos que han regulado el sistema de financiación de las CC.AA. de régimen común.

Mirando al futuro, la coordinación bilateral prevista en algunos de los estatutos de autonomía «de segunda generación» plantea problemas de encaje con el funcionamiento del CPFF y, en general, con los mecanismos de coordinación multilateral. Una forma de conciliar ambas aproximaciones sería alcanzar acuerdos sobre temas generales en los organismos de relación multilateral y condicionar su aplicabilidad en cada comunidad autónoma a que, posteriormente, el órgano de relación bilateral ratifique el acuerdo anterior (28). Así, por ejemplo, sería posi-

ble que se acuerden determinadas políticas de gasto en las conferencias sectoriales, o en la propia Conferencia de Presidentes, y dejar para un estadio posterior la aplicación concreta de las políticas en cada una de las CC.AA. Lo mismo se podría decir del caso de políticas de índole estrictamente autonómica y de su coordinación con las entidades locales que se encuentran dentro de ese territorio. Para el caso de la coordinación tributaria o de la política de endeudamiento es preciso, además, tener en cuenta las «restricciones europeas» en materia de armonización impositiva o de límites al déficit público y la deuda.

Por lo que respecta a la coordinación de inversiones, se hace preciso acordar en España algún mecanismo multilateral —podría ser el propio CPFF, si ejerce sus competencias de forma efectiva— para evitar duplicidades innecesarias o para poner coto a carencias injustificables en determinados equipamientos o infraestructuras repartidas por el territorio.

En materia de financiación autonómica, sigue siendo imprescindible la existencia de la LOFCA como norma básica que coordina el sistema, sin que aparezca como la mejor opción el desarrollo de modelos de financiación «a la carta», explicitados en los respectivos estatutos de autonomía. El Gobierno de España aparece entonces como armonizador de intereses bilaterales y como garante de los principios constitucionales de igualdad y solidaridad.

El principal reto de futuro estriba en el despliegue de un entramado institucional más propio de un Estado federal que de un Estado asimétrico. Lo más inmediato pasa por desarrollar el principio de lealtad institucional, así como la articulación de los tres niveles de go-

bierno (central, autonómico y local) en eficaces órganos e instituciones multilaterales, con el Senado al frente, convertido en auténtica Cámara de representación territorial. Sin olvidar el carácter tan necesario que adquiere la extensión de la participación de las CC.AA. en los asuntos comunitarios europeos, teniendo en cuenta que éstas no es que sean «parte del Estado», sino que ellas mismas «son Estado».

NOTAS

(1) Véanse, entre otros, DRUMMOND y MANSOOR (2002) y SUTHERLAND, PRICE y JOUMARD (2005).

(2) Así lo constatan, por ejemplo, los estudios sobre balanzas fiscales territoriales. El último conocido es el del Instituto de Estudios Fiscales (2008a), basado en el trabajo previo de la Comisión de Expertos sobre Metodología para la Elaboración de las Balanzas Fiscales de las Regiones Españolas (2008).

(3) Respectivamente aprobados por, Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de reforma de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, y por la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña.

(4) Sirvan como ejemplo las referencias de RODDEN (2003) y FELD y VON HAGEN (2007).

(5) La metodología concreta se presenta en el informe del Consejo de Política Fiscal y Financiera (1995).

(6) No así la alícuota de deuda, lo que motivó que las CC.AA. se constituyesen sin deuda en sus inicios, con la excepción de aquellas que habían heredado el endeudamiento de las antiguas diputaciones provinciales u órganos asimilados, que, en todo caso, no era de gran cuantía.

(7) Popularmente se ha acuñado incluso la expresión de «yo legislo y tú pagas», haciendo referencia a la regulación básica que elabora el Gobierno central sobre una materia de cuyo desarrollo ejecutivo y financiación se deben hacer cargo después las comunidades autónomas.

(8) Se hace referencia a la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, Reguladora de la Responsabilidad Penal de los Menores, así como a sus posteriores modificaciones.

(9) A modo ilustrativo, véase la referencia publicada en *El País*, edición del 23 de agosto de 2004.

(10) Se hace referencia a la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Au-

tonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia.

(11) Obviamente, más allá del incentivo que en sí mismo supone la creación de empleo y la reducción de los niveles de paro en un territorio.

(12) Entre otras referencias, MONASTERIO ESCUDERO (2004) e INSTITUTO DE ESTUDIOS FISCALES (2008b: 52-72).

(13) Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.

(14) Artículos 133 y 134.7 de la Constitución Española.

(15) El análisis que sigue podría servir, con matices, para lo ocurrido en la financiación local cuando se eximió del pago del Impuesto sobre Actividades Económicas a la inmensa mayoría de contribuyentes (Ley 51/2002, de 27 de diciembre, de reforma de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales).

(16) «Proyecto de Ley por la que se suprime el gravamen del Impuesto sobre el Patrimonio, se generaliza el sistema de devolución mensual en el Impuesto sobre el Valor Añadido, y se introducen otras modificaciones en la normativa tributaria», *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Congreso de los Diputados, IX Legislatura, Serie A: Proyectos de Ley, 5 de septiembre de 2008, número 8-1. Ref. 121/000008.

(17) Recientemente, la sentencia 13/2007 del Tribunal Constitucional ha recordado que el CPFF es un órgano «de composición multilateral, con funciones de coordinación y cooperación, razón por la cual se le atribuye competencia para [...] todo aspecto de la actividad financiera de las Comunidades y de la Hacienda del Estado que, dada su naturaleza, precise de una actuación coordinada».

(18) Cierto es que la práctica habitual ha desechado este tipo de hábitos, pero no es menos verdad que la posibilidad sigue existiendo.

(19) Como novedad, el sistema de financiación autonómica en vigor desde 2002 sí fue tramitado en el Parlamento y posteriormente aprobado a través de la Ley 21/2001.

(20) La NEP hace referencia al conjunto compuesto por la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria y la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria a la Ley General de Estabilidad Presupuestaria.

(21) Idéntica restricción debieron soportar desde entonces las entidades locales, si bien en este caso hubiese resultado mucho más difícil la asignación de objetivos individualizados, dada la «restricción institucional» que impone el reducido tamaño de los municipios en España.

(22) La reforma de la NEP se instrumentó en la Ley 15/2006, de 26 de mayo, de reforma de la Ley 18/2001 y la Ley Orgánica 3/2006, de 26 de mayo, de reforma de la Ley Orgánica 5/2001. Previamente, la Comisión Europea (2004) había establecido los principios orientadores de la reforma llevada a cabo en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento en 2005.

(23) Sin olvidar que, desde el año 2001, el antiguo FCI se ha dividido en un Fondo de Compensación y un Fondo Complementario. Este último puede financiar, además de gastos de inversión, los gastos corrientes asociados a la puesta en marcha de los proyectos.

(24) «Discurso de investidura del candidato a la Presidencia del Gobierno», *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, Pleno y Diputación Permanente, IX Legislatura, 8 de abril de 2008, número 2, Ref. 080/000001.

(25) Se excluye en todo momento el sistema de financiación municipal en los territorios forales de Navarra y País Vasco. Asimismo, Canarias presenta ciertas particularidades, en virtud de su régimen fiscal especial.

(26) Sirva como ejemplo el artículo 193 del nuevo Estatuto de Autonomía de Andalucía.

(27) El citado acuerdo se publicó en el *BOE* del 16 de marzo de 2005.

(28) Con todo, no se puede dejar de apuntar el peligro de tal forma de proceder, puesto que el «desenganche» de una o varias CC.AA. del acuerdo general supondría que se les aplicase el último acuerdo general al que se dio el plázet bilateral, lo cual añade complejidad a la gestión de un sistema que ya de por sí es complicado, al coexistir el sistema foral con el régimen especial de Canarias y un sistema común que podría llegar a escindirse en varios.

BIBLIOGRAFÍA

AHMAD, J.; DEVARAJAN, S.; KHEMANI, S., y SHA, S. (2007), «Decentralization and service delivery», en AHMAD, E. y BROSIQ, G. (eds), *Handbook of fiscal Federalism*, Edward Elgar, Cheltenham: 240-271.

AJA FERNÁNDEZ, E. (2003), *El Estado autonómico: Federalismo y hechos diferenciales*, Alianza Editorial, Madrid.

BIBBEE, A. (2007), «Making federalism work in Italy», *OECD Economics Department Working Paper n.º 590*.

BOCANEGRA SIERRA, R., y HUERGO LORA, A. (2005), *La Conferencia de Presidentes*, Iustel, Madrid.

COMISIÓN DE EXPERTOS SOBRE METODOLOGÍA PARA LA ELABORACIÓN DE LAS BALANZAS FISCALES DE LAS REGIONES ESPAÑOLAS (2008), *Informe sobre metodología de cálculo de las balanzas fiscales*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.

<p>COMISIÓN EUROPEA (2001), «Public Finances in EMU 2001», <i>European Economy</i>, número 3/2001.</p> <p>— (2004), «Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre reforzamiento de la gobernanza económica y mejora de la aplicación del Pacto de Estabilidad y Crecimiento», <i>COM(2004) 581</i> final.</p> <p>CONSEJO DE POLÍTICA FISCAL Y FINANCIERA (CPFF) (1995), «Método para el cálculo del coste de los servicios transferidos a las comunidades autónomas (artículo 3º, 2, c) de la LOFCA», Madrid, mimeo.</p> <p>DAFFLON, B. (1996), «The requirement of a balanced local budget: theory and evidence from the Swiss experience», en POLA, G., FRANCE, G. y LEVAGGI, R. (eds.), <i>Developments in Local Government Finance. Theory and Policy</i>, Edward Elgar, Cheltenham: 228-250.</p> <p>DRUMMOND, P., y MANSOOR, A. (2002), «Macroeconomic management and the devolution of fiscal powers», <i>IMF Working Paper</i> 02/76.</p> <p>EZQUIAGA DOMÍNGUEZ, I., y GARCÍA DE BUSTOS, F. (2001), <i>Finanzas autonómicas</i>, Consultores de las Administraciones Públicas, Madrid.</p> <p>FEDERACIÓN ESPAÑOLA DE MUNICIPIOS Y PROVINCIAS -FEMP (2007), <i>Resoluciones de la 9ª Asamblea General de la FEMP: Financiación de los gobiernos locales</i>, FEMP, Madrid.</p> <p>FELD, L., y VON HAGEN, J. (2007), «Federal Republic of Germany», en SHAH, A. (ed.), <i>The Practice of Fiscal Federalism: Comparative Perspectives</i>, McGill-Queen's University Press, Montreal: 125-151.</p> <p>FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, J., y RIESGO FERNÁNDEZ, G. (2006), <i>La participación del Principado de Asturias en los asuntos comunitarios europeos</i>, Consejería de Justicia, Seguridad Pública y Relaciones Exteriores, Oviedo.</p> <p>FERNÁNDEZ LLERA, R. (2005), <i>El endeudamiento de las comunidades autónomas: disciplina de mercado, estabilidad económica y canales de elusión normativa</i>, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.</p>	<p>— (2008), «Estabilidad presupuestaria, transparencia y Concerto Económico Vasco», <i>Ekonomiaz / Revista Vasca de Economía</i>, en prensa.</p> <p>FUENTES, A.; WURZEL, E., y WÖRGÖTTER, A. (2006), «Reforming Federal Fiscal Relations in Austria», <i>OECD-ECO/ WKP (2006)2</i>.</p> <p>INSTITUTO DE ESTUDIOS FISCALES (IEF) (2008a), <i>Las balanzas fiscales de las CC.AA. españolas con las AA. Públicas centrales 2005</i>, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.</p> <p>—(IEF) (2008b), <i>Informe sobre financiación autonómica</i>, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.</p> <p>JOUMARD, I., y GIORNO, C. (2005), «Getting the most out of public sector decentralisation in Spain», <i>OECD Economics Department Working Paper n.º 436</i>.</p> <p>LÓPEZ LABORDA, J. y MONASTERIO, C. (2007), «Regional governments: Vertical imbalances and revenue assignments», en MARTÍNEZ-VÁZQUEZ, J. y SANZ SANZ, J.F. (eds), <i>Fiscal Reform in Spain. Accomplishments and Challenges</i>, Edward Elgar, Northampton: 422-453.</p> <p>MONASTERIO ESCUDERO, C. (2004), «La corresponsabilidad fiscal en el Estado de las Autonomías», <i>PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA</i>, 100 (II): 64-77.</p> <p>MONASTERIO ESCUDERO, C., y SUÁREZ PANDIELLO, J. (1998), <i>Manual de Hacienda Autonómica y Local</i>, Ariel, Barcelona, 2ª edición.</p> <p>MONASTERIO ESCUDERO, C.; SÁNCHEZ ÁLVAREZ, I., y BLANCO ÁNGEL, F. (1999), <i>Controles internos de endeudamiento versus racionamiento del crédito. Estudio especial del caso de las Comunidades Autónomas españolas</i>, Bilbao, Fundación BBV.</p> <p>MONASTERIO ESCUDERO, C.; PÉREZ GARCÍA, F.; SEVILLA SEGURA J.V., y SOLÉ VILANOVA, J. (1995), <i>Informe sobre el actual Sistema de Financiación Autonómica y sus problemas (Libro Blanco sobre la financiación autonómica)</i>, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.</p> <p>MORILLO-VELARDE DEL PESO, J.A. (2003), «Financiación autonómica. Principio de lealtad institucional», <i>Anales de la Abogacía General del Estado</i>, disponible en www.boe.es</p>	<p>MUSGRAVE, R.A. (1959), <i>The Theory of Public Finance</i>, McGraw Hill, Nueva York.</p> <p>— (1983), «Who should tax, where, and what?» en McLure Jr., C. (ed.), <i>Tax Assignment in Federal Countries</i>, Australian National University Press, Canberra.</p> <p>OATES, W.E. (1972), <i>Fiscal Federalism</i>, Harcourt Brace Jovanovich, Nueva York.</p> <p>OLSON, M. (1969), «The principle of 'fiscal equivalence': The division of responsibilities among different levels of government», <i>American Economic Review</i>, 59 (2): 479-487.</p> <p>RODDEN, J. (2003), «Soft budget constraints and German federalism», en RODDEN, J., ESKELAND, G. y LITVACK, J. (eds), <i>Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraint</i>, MIT Press, Cambridge (MA): 161-187.</p> <p>SALINAS JIMÉNEZ, J., y ÁLVAREZ GARCÍA, S. (2003), «Los mecanismos de control del endeudamiento de los niveles subcentrales de gobierno. Análisis teórico y evidencia empírica del caso español», CD de actas de la XXIX Reunión de Estudios Regionales, Santander, noviembre.</p> <p>SUÁREZ PANDIELLO, J. (coord.) (2008), <i>La financiación local en España: radiografía del presente y propuestas de futuro</i>, FEMP, Madrid.</p> <p>SUTHERLAND, D.; PRICE, R., y JOUMARD, I. (2005), «Fiscal rules for sub-central governments: Design and impact», <i>OECD Economics Department Working Papers n.º 465</i>.</p> <p>VALLÉS GIMÉNEZ, J., y ZÁRATE MARCO, A. (2003), «Los escenarios de consolidación presupuestaria como antecedente para la coordinación del endeudamiento en un contexto de estabilidad presupuestaria», <i>Revista Valenciana de Economía y Hacienda</i>, 8: 135-160.</p> <p>VEHORN, C., y AHMAD, E. (1997), «Tax administration», en TER-MINASSIAN, T. (ed), <i>Fiscal Federalism in Theory and Practice</i>, FMI, Washington D.C.: 108-137.</p> <p>VILALTA, M., y MAS, D. (2006), <i>El gasto de carácter discrecional de los ayuntamientos y su financiación: ejercicios 2002 y 2003</i>, Diputación de Barcelona, Barcelona.</p>
----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------