

LÓPEZ LABORDA, Julio; KÖLLING, Mario, y KNÜPLING, Félix (Coords.): *La reforma del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas. Perspectivas internacionales*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales y Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico, Madrid y Zaragoza, 2010, 226 págs.

El origen de la obra se encuentra en la conferencia homónima celebrada en Zaragoza los días 26 y 27 de octubre de 2009. Las contribuciones analizan un aspecto clásico de los estudios sobre el federalismo como es la ordenación de las relaciones financieras entre los distintos niveles de gobierno o federalismo fiscal. Y lo hacen ofreciendo una panorámica de su tratamiento en una selección de países con grados de descentralización diversos como paso previo a la valoración de la reforma del sistema de financiación autonómica aprobada por la Ley Orgánica 3/2009, de 18 de diciembre.

El libro se ordena en dos partes bien diferenciadas según el carácter foráneo o nacional del modelo analizado.

En la primera parte el lector encontrará una síntesis precisa de los diferentes sistemas de federalismo fiscal vigentes en países con ordenamientos jurídicos tan diversos como Alemania, Suiza, Canadá, Escocia e Italia.

El primer capítulo, «La II Comisión del Federalismo: reformas recientes de las relaciones financieras entre la Federación y los *Länder* en Alemania», recoge la valoración de los profesores Feld y Baskaran sobre la reforma del sistema de finanzas intergubernamentales aprobada por el Parlamento alemán en 2009. La nueva normativa pretende poner fin al crecimiento continuado de la deuda pública en aquel país mediante la restricción de la capacidad de endeudamiento de los distintos niveles territoriales y la exigencia de presupuestos prácticamente equilibrados, salvo situaciones excepcionales apreciadas por mayoría cualificada del Bundestag (págs. 33 y ss.). La actuación del legislador es valorada de manera positiva por los autores (pág. 36). No obstante, lamentan que se haya desaprovechado la oportunidad de solucionar los problemas derivados de la escasa autonomía tributaria de los *Länder*.

El profesor Gebhard Kirchgässner escribe sobre la experiencia helvética en su contribución «La reforma de la nivelación fiscal (NFA) en Suiza». En contraste con el supuesto alemán, el largo (16 años) proceso de reforma suizo tiene su germen en un exceso de la autonomía fiscal de los cantones. En la situación precedente, la ausencia de un mecanismo de nivelación fiscal y la acusada disparidad entre los cantones obligaba a las entidades con rentas más bajas a incrementar la presión fiscal a fin de sufragar sus necesidades de gasto (pág. 50). Frente a ello, el nuevo modelo garantiza un nivel mínimo de recursos para asegurar el cumplimiento de las obligaciones cantonales y compensa los excesos de gasto derivados de las condiciones socio-demográficas y geográficas (págs. 55 y ss.). Una solución que, a juicio del autor, soluciona los problemas financieros de los cantones sin reducir innecesariamente su autonomía fiscal (pág. 64).

El tercer capítulo aproxima el modelo canadiense a través del trabajo del profesor François Vaillancourt sobre las «Tendencias recientes en las relaciones financieras fe-

dero-provinciales canadienses». El texto da noticia de un sistema estrictamente vertical —sin movimientos en el mismo nivel de gobierno— donde la cuantía de las transferencias aparece desligada del volumen de gasto de la Provincia (págs. 90 y ss.). En su lugar, la cantidad a percibir viene determinada por la diferencia entre la capacidad fiscal de aquélla y la media de las diez Provincias consideradas representativas. Un modelo fuertemente permeable a los cambios en la situación económica de los territorios con mayor índice de ingresos (pág. 102).

Charlie Jeffery describe el debate sobre la reforma del sistema de financiación vigente en Reino Unido en su trabajo «Federalismo fiscal asimétrico. Autonomía fiscal en Escocia». El profesor de la Universidad de Edimburgo se muestra contrario a la definición de un modelo único de financiación que abarque todo el Reino Unido como consecuencia de las diferencias existentes entre los cuatro países constituyentes (pág. 106). Centrándose en el caso de Escocia, el autor destaca la existencia de un consenso político sobre la conveniencia de ampliar su autonomía fiscal, pero no sobre el alcance de la misma (pág. 116). De este modo, las peticiones de un modelo similar al concierto económico («*Devolution Max*») por parte del Gobierno escocés contrastan con la posición de Westminster de incentivar el empleo de los mecanismos previstos en el régimen actual de financiación (págs. 111 y ss.).

La perspectiva internacional se completa con dos trabajos sobre la ordenación de las relaciones financieras en Italia, a cargo de los profesores Tommaso Edoardo Frosini («La apuesta del federalismo fiscal en Italia») y Claudio Tucciarelli («La introducción del federalismo fiscal en Italia»). Las contribuciones subrayan el fracaso del modelo previo de financiación mediante subvenciones del Gobierno central, que originó un descontrol en el gasto público (págs. 120 y 148). La solución fue la reforma en 2001 del sistema constitucional italiano para el establecimiento de un modelo federal que reconoce autonomía financiera a las entidades regionales y locales. El cierre del modelo se confía al gobierno nacional mediante una ley de delegación (Ley núm. 42, de 5 de mayo de 2009), que delimita la regulación de aspectos tales como el funcionamiento de los mecanismos de nivelación —que incluyen una garantía para las regiones más ricas que recuerda a la prevista en el artículo 206.5 del Estatuto de Autonomía de Cataluña—, o el establecimiento de un sistema de recompensas y sanciones orientado a favorecer la eficiencia en la gestión.

La segunda parte del libro se centra el sistema de financiación vigente en el Estado de las autonomías.

La misma se abre con un artículo del profesor López Laborda sobre «El nuevo modelo de financiación de las Comunidades Autónomas» en el que se indican las deficiencias del modelo anterior y se estima la aptitud de la reforma para su superación. El autor valora positivamente los cambios realizados en materia de tributos cedidos, pues, en su opinión, reducirán la dependencia financiera de las Comunidades Autónomas (pág. 160). Por el contrario, lamenta la escasa claridad del modelo, circunstancia que atribuye a la necesidad de cohesionar los diferentes enfoques estatutarios sobre la materia, y la regulación realizada de los servicios públicos no fundamentales. Muestra un especial criticismo con respecto a los Fondos de Competitividad y Cooperación. El

primero difuminaría la ordenación de los servicios sociales en atención a su carácter fundamental (pág. 168), mientras que el segundo constituye «un elemento extraño en el nuevo modelo de financiación autonómica» (pág. 170).

El penúltimo capítulo recoge un segundo análisis del modelo de financiación autonómica establecido en 2009 a cargo de la profesora de la Universidad de Barcelona Nuria Bosch. Bajo el título «Cuestiones pendientes para el futuro» la autora hace uso de numerosos datos estadísticos para justificar su impresión positiva de un modelo más próximo a un sistema federal y que califica de solidario porque «ha de permitir una distribución de los recursos más justa» (pág. 188) y corregir la «redistribución excesiva» en que incurría el sistema anterior (pág. 181). Con todo, considera que el perfeccionamiento del sistema requeriría la inclusión de los regímenes forales en el sistema de nivelación y la mejora tanto del Consejo de Política Fiscal y Financiera como del Senado como mecanismos de coordinación (págs. 188 y 189).

La última contribución corresponde al profesor de la Universidad Complutense Alfonso Utrilla de la Hoz con un estudio relativo a la «Financiación autonómica y desarrollo regional». El autor destaca cómo la deficiente configuración de los Fondos de Compensación Interterritorial obstaculiza la realización efectiva del principio constitucional de solidaridad (pág. 216).

Completan el libro dos índices de las numerosas figuras y tablas utilizadas como apoyo en los distintos capítulos. Su inclusión demuestra el esfuerzo realizado por los autores para ofrecer un enfoque próximo al funcionamiento práctico de los modelos de financiación analizados.

La obra constituye un recurso valioso para el análisis del modelo de financiación establecido por la Ley 22/2009 mediante su comparación con las soluciones vigentes en otros sistemas jurídicos descentralizados. Pero su interés va más allá de esta condición, advirtiendo al lector sobre lo ilusorio de la existencia de un modelo ideal de ordenación de las relaciones financieras y de la condición mudable de éstas, así como, de manera más amplia, sobre el carácter recurrente de los debates acerca del federalismo y la receptividad del ordenamiento constitucional a los cambios socioeconómicos.

*Roberto Rosino Calle*

Universidad Complutense de Madrid