

# Estudios de Deusto

Revista de Derecho Público

Vol. 72/1 enero-junio 2024

DOI: <https://doi.org/10.18543/ed7212024>

RECENSIONES

VILLALBA CLEMENTE, Francisco Gabriel, *El modelo constitucional de organización y financiación territorial en la República Federal de Alemania: Aportaciones al modelo español*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2023, 537 pp., ISBN 978-84-1169-523-7.

<https://doi.org/10.18543/ed.3118>

Fecha de recepción: 13.03.2024

Fecha de aceptación: 08.05.2024

Fecha de publicación en línea: junio 2024

## Derechos de autoría / Copyright

*Estudios de Deusto. Revista de Derecho Público* es una revista de acceso abierto, lo que significa que es de libre acceso en su integridad. Se permite su lectura, la búsqueda, descarga, distribución y reutilización legal en cualquier tipo de soporte sólo para fines no comerciales, sin la previa autorización del editor o el autor, siempre que la obra original sea debidamente citada y cualquier cambio en el original esté claramente indicado.

*Estudios de Deusto. Revista de Derecho Público* is an Open Access journal which means that it is free for full access, reading, search, download, distribution, and lawful reuse in any medium only for non-commercial purposes, without prior permission from the Publisher or the author; provided the original work is properly cited and any changes to the original are clearly indicated.

**Estudios de Deusto**

© Universidad de Deusto • ISSN 0423-4847 • ISSN-e 2386-9062, Vol. 72/1, enero-junio 2024  
<http://www.revista-estudios.deusto.es/>

VILLALBA CLEMENTE, Francisco Gabriel, *El modelo constitucional de organización y financiación territorial en la República Federal de Alemania: Aportaciones al modelo español*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2023, 537 pp., ISBN 978-84-1169-523-7.

<https://doi.org/10.18543/ed.3118>

Fecha de recepción: 13.03.2024

Fecha de aceptación: 08.05.2024

Fecha de publicación en línea: junio 2024

La innegable inspiración de la Constitución española en la Ley Fundamental de Bonn se constata, en particular, en la configuración de muchas de las instituciones propias de nuestra descentralización política. No es casual que tanto Alemania como España se compongan de entes subestatales con competencias de carácter legislativo, ejecutivo, administrativo y financiero (lo que los convierte en los más autónomos de la Unión Europea<sup>1</sup>), pues la evidente eficacia del

primer modelo ha estado presente en la construcción (estatutaria y jurisprudencial) del segundo, que llega hasta nuestros días<sup>2</sup>.

de Navarra y del País Vasco por el parcial traspaso de sus competencias a Álava, Vizcaya y Guipúzcoa. *Vid.*, desde 1950 a 2010, para 81 Estados, en Liesbet Hooghe *et al.*, «Measuring Regional Authority. A Post-functional Theory of Governance», vol. I (Oxford: Oxford University Press, 2016). Una actualización parcial de 45 Estados hasta 2016 en Arjan H. Schakel *et al.* «Final Report on Updating the RAI (2010-2016)» (Bruselas: Comisión Europea, 2018).

<sup>2</sup> En palabras de Hernández Lafuente, Director General de Cooperación Territorial entre 1988 y 1996, en la fijación de los elementos definitorios del Estado autonómico no concretados por la Constitución se asumieron categorías del federalismo alemán “no solo por ser una experiencia de funcionamiento muy desarrollada, sino por la evidente eficacia del mismo” (Adolfo Hernández Lafuente, «La participación de las comuni-

<sup>1</sup> De acuerdo con el Índice de Autoridad Regional (RAI), elaborado por la Universidad de Oxford, que evalúa los niveles de autonomía y gobierno de los entes territoriales de casi un centenar de Estados democráticos, los *Länder* alemanes son las regiones más autónomas del mundo. En segundo lugar se encuentran los cantones suizos y, tras ellos, la Comunidad Foral de Navarra y los Estados australianos. En el puesto duodécimo el resto de las comunidades autónomas a excepción

Con esta premisa, Francisco Gabriel Villalba Clemente aborda en *El modelo constitucional de organización y financiación territorial en la República Federal de Alemania: Aportaciones al modelo español*, libro resultado de su investigación doctoral, la concreta influencia del modelo territorial alemán en España en cuanto a la organización y financiación se refiere.

El trabajo comienza con una parte I destinada a realizar un concienzudo análisis de la forma de Estado en Alemania. En él sobresale el examen sobre los principios constitucionales reguladores de los niveles de organización territorial, así como el detenido repaso por la distribución vertical y horizontal de competencias, a lo largo del cual se presta particular atención a las distintas reformas de la Constitución alemana y a la jurisprudencia emanada del Tribunal Constitucional Federal en interpretación de la norma suprema del ordenamiento germano. Es especialmente reseñable en este punto la atención prestada por el autor a la principal bibliografía alemana sobre la materia, que está siempre contextualizada y en consonancia con la evolución y las sucesivas enmiendas de la Ley de Bonn. Tras ello, el trabajo enfatiza en la distribución vertical de las competencias legislativas, donde a partir de un detallado examen de las distintas competencias

en función de su tipo legislativo se hace hincapié en los mecanismos de resolución de conflictos previstos por la Ley Fundamental, que varían en función de las concretas características de cada uno de ellos y, en palabras del autor, están tan desarrollados en la Ley de Bonn que “dejan muy poco espacio para los vacíos o las lagunas competenciales”, a diferencia de lo que sobre esto estipula el Título VIII de la Constitución española.

La parte II del libro se orienta al modelo de financiación territorial alemán en sentido estricto. En tal sentido, Villalba Clemente comienza por exponer brevemente los tres caracteres básicos del sistema de financiación alemán: su plena constitucionalización, su uniformidad y simetría financiera, y la solidaridad como base de la igualdad material. Tras examinar de modo sucinto lo que disponen los artículos 105, 106 y 108 de la Constitución sobre el reparto de competencias tributarias y los criterios de distribución del gasto público entre la Federación y los Estados, el autor procede a desarrollar la evolución histórica del sistema de financiación territorial a partir de sus seis reformas: la de 1955, la de 1967, la de 1969, la de 2006, la de 2009 y la de 2017. Con base en la sucesiva configuración de todas ellas se extrae la regla general del sistema de financiación, que, plasmada en el artículo 104.<sup>a</sup> 1 de la Ley Fundamental, ha sido objeto de muy divergentes interpretaciones: “La Federación y los *Länder* asumen por separado los gastos que resulten del cumplimiento de sus tareas, siempre que la presente Ley Fundamental no disponga otra cosa”. Esta regla se complementa con

---

dades autónomas en los asuntos comunitarios europeos», editado por Ministerio para las Administraciones Públicas, «*La participación de las comunidades autónomas en los asuntos comunitarios europeos*» (Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas, 1995, 162).

lo dispuesto en los apartados 1 y 2 del artículo 106.3 y se exceptúa en cuatro contextos bien señalados por el autor: cuando los *Länder* actúan en régimen de administración por encargo de la Federación; en los casos de ayuda financiera federal; en los supuestos de financiación de las llamadas “tareas comunes”; y cuando la Federación, por iniciativa propia, prevea la creación de instituciones que supongan una carga financiera para un *Land*. Sentado lo anterior, el Profesor de la Universidad de Alicante analiza con detalle los tres principios fundamentales del sistema de financiación alemán: la materialización de los principios de unidad y de lealtad federal en la autonomía financiera, la autonomía presupuestaria, la responsabilidad financiera, la transparencia financiera y la prohibición de la doble imposición; el aseguramiento de la homogeneidad en las condiciones de vida en todo el territorio nacional; y el cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria como premisa para mantener la funcionalidad en el seno del Estado en el contexto de la forma ordinal de la germana.

Lo hasta aquí reseñado es el sustento que permite al investigador trazar tres grandes ejes para comprender el modelo alemán y, eventualmente, trasladar sus disposiciones al español.

El primer eje tiene que ver con los precitados artículos 105, 106 y 108 de la Ley de Bonn. Al respecto, el doctor Villalba Clemente se centra en dos cuestiones: primero, el marco jurídico vigente del sistema de distribución de ingresos y del reparto de competencias legislativas a nivel tributario entre la Federación y los

*Länder*; y, segundo, su evolución y las reformas de los preceptos referidos a ello. Tras un detenido examen, concluye con una propositiva recapitulación sobre el reparto de las competencias tributarias y la distribución del gasto público.

El segundo de los ejes se centra en el sistema de compensación interterritorial de Alemania, donde el principio de solidaridad, elemento nuclear, se analiza también desde la doble óptica normativa y evolutiva; en este caso, resaltando sobremanera los datos históricos, económicos y políticos que complementan y enriquecen el examen jurídico.

Finalmente, el tercer eje se centra en los límites al endeudamiento público, una vez más estudiados desde el plano normativo e histórico; a lo que se añade una comparativa con el modelo español que resulta de especial interés tanto por el conocimiento plasmado por el autor sobre los dos regímenes como por la sistematicidad de los cinco puntos estudiados.

Por último, el trabajo finaliza con 15 conclusivas reflexiones que ponen de manifiesto las convergencias y divergencias entre el modelo alemán y el español. Sintetizando la óptica del autor, la configuración sobre la materia en ambos Estados parece estar orientada a alcanzar unas “condiciones de vida similares” para sus ciudadanos, pero mientras que en Alemania los cambios en el sistema se producen mediante reformas constitucionales, en España se abordan a nivel legal.

En este preciso contexto, como acertadamente sostiene Camisón Yagüe en el prólogo de la obra, todo

estudio que analice el modelo constitucional alemán, en tanto inspiración del español, debe ser bienvenido. Ello sucede en todavía mayor medida si, como en este caso, el estudio

goza de una calidad, reflexión, profundidad y naturaleza propositiva que, sin lugar a dudas, consagra al libro de Villalba Clemente como una luminosa referencia en la materia.

*Miguel Ángel Sevilla Duro*

Profesor e investigador posdoctoral FPU en Derecho Constitucional  
Facultad de Derecho de Albacete, Universidad de Castilla-La Mancha, España  
<https://orcid.org/0000-0002-6759-0020>