

Gestión y Análisis de Políticas Públicas, número 37, marzo de 2025
Monográfico: Reformas institucionales del modelo territorial en Europa y América:
resultados y condicionantes
Sección: RECENSIONES
Recibido: 22-01-2025
Aceptado: 22-01-2025
Publicado: 24/03/2025
ISSN: 1989-8991 – DOI: <https://doi.org/10.24965/gapp.11502>
Páginas: 103-106



Referencia: Hernández-Moreno, J. (2025). Francisco Gabriel Villalba Clemente: El modelo constitucional de organización y financiación territorial en la República Federal de Alemania: aportaciones al modelo español. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 37, 103-106. <https://doi.org/10.24965/gapp.11502>

Francisco Gabriel Villalba Clemente: *El modelo constitucional de organización y financiación territorial en la República Federal de Alemania: aportaciones al modelo español*

Hernández-Moreno, Jorge
Instituto de Políticas y Bienes Públicos (IPP-CSIC) (España – Spain)
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2085-1203>
hernandez.moreno.jorgej@gmail.com

NOTA BIOGRÁFICA

Jorge Hernández-Moreno es investigador en el Instituto de Políticas y Bienes Públicos (IPP-CSIC) y miembro asociado del Centro de Investigación sobre Gobierno Multinivel y Políticas Territoriales (GMPT-UNED). Desde 2021 es secretario del Comité de Redacción de la *Revista Gestión y Análisis de Políticas Públicas* (GAPP). Su investigación se centra en la gobernanza territorial de los Estados de bienestar y las políticas sociales, el federalismo comparado y la reforma del Estado autonómico. Ha publicado diversos capítulos y artículos en editoriales y revistas como Edward Elgar, Oxford University Press, Tecnos, Tirant lo Blanch, *Social Policy & Administration*, *Regional Studies*, *Regional Science*, *Administration & Society* o *Journal of Contemporary European Studies*, entre otras.

RESUMEN

Recensión del libro de Francisco Gabriel Villalba Clemente, *El modelo constitucional de organización y financiación territorial en la República Federal de Alemania: aportaciones al modelo español*, Tirant Lo Blanch, 2023, 544 pp.

PALABRAS CLAVE

Financiación territorial; forma de Estado; descentralización; República Federal Alemana; reforma constitucional; España.

ABSTRACT

Review of the book by Francisco Gabriel Villalba Clemente, *El modelo constitucional de organización y financiación territorial en la República Federal de Alemania: aportaciones al modelo español*, Tirant Lo Blanch, 2023, 544 pp.

KEYWORDS

Territorial financing; State form; decentralization; Federal Republic of Germany; constitutional reform; Spain.

El interés por la organización territorial e institucional del poder y las responsabilidades en los sistemas políticos es un tema tan antiguo como el propio estudio de la política. No obstante, en las últimas décadas hemos asistido a un renovado y estimulante debate público y académico por *la naturaleza cambiante de la autoridad política* —especialmente destacado en Europa Occidental, aunque no solo—, ante la existencia de procesos de descentralización y, en algunos casos, reestructuración constitucional (Treisman,

2007; Dardanelli *et al.*, 2019; Simeon, 2001, 2009; Benz y Colino, 2011; Benz y Broschek, 2013; Benz y Sonnicksen, 2017; Colino, 2018). Todo ello ha dado lugar a la consolidación de una amplia, variada y rica agenda de investigación –tanto teórica¹ como empírica– dominada por las comparaciones transnacionales, pero en la que también ha tenido hueco el estudio comparativo de las jurisdicciones subnacionales (Giraudy *et al.*, 2019; Fenna y Schnabel, 2024; Kincaid y Leckrone, 2023; López-Santana y Tanca, 2024; Hernández-Moreno y Cruz-Martínez, 2024; Béland *et al.*, 2024).

El estudio de la organización territorial del poder se puede agrupar en diferentes líneas de investigación, provenientes, sobre todo, del enfoque económico del federalismo o la Ciencia Política más influida por la gestión pública, la hacienda pública o el derecho público (como en el caso que nos ocupa). A grandes rasgos, para facilitar la comparación, podríamos hablar de cinco grandes temas o áreas de investigación: 1) la organización o configuración territorial de un país –y cómo la constitución reconoce y/o prevé ciertas consideraciones–; 2) la división de poderes y responsabilidades –tanto legislativos como ejecutivos entre los distintos niveles de gobierno–; 3) los mecanismos financieros reflejados en las constituciones y en las distintas legislaciones sectoriales; 4) el impacto y alcance de la toma de decisiones por parte del Estado central, y 5) los mecanismos de coordinación y cooperación tanto horizontal como vertical.

El libro de Francisco Gabriel Villalba Clemente, profesor de Derecho Constitucional en la Facultad de Derecho de la Universidad de Alicante, trata de entablar un diálogo con varias de estas líneas. En este sentido, esta exhaustiva obra parte de dos preguntas de investigación estrechamente interrelacionadas: a) ¿en qué medida el modelo constitucional alemán de organización y financiación territorial puede (o no) ser considerado un referente para una eventual reforma de la versión española del federalismo, el llamado *Estado autonómico*?, y b) ¿qué elementos o características del modelo alemán pueden ser extrapoladas al caso español en aras de mejorar la financiación territorial?² Para tratar de responder a estas preguntas, esta investigación utiliza un enfoque jurídico constitucional basado en el derecho comparado. Las principales fuentes de datos y evidencia empleadas son de carácter secundario, tales como: normas constitucionales –tanto a nivel formal como informal–, jurisprudencia constitucional –emitida por el Alto Tribunal alemán y el Tribunal Constitucional español– y doctrina constitucional –se analizan trabajos de autores alemanes y españoles que han estudiado el modelo alemán como referencia para España–. El enfoque histórico y comparado es clave para entender cómo el modelo territorial alemán ha evolucionado desde el Sacro Imperio Romano Germánico hasta la actualidad, destacando hitos como la Constitución de Weimar, la Ley Fundamental de Bonn de 1949 y las reformas de 1969, 2006 y 2017.

En lo que concierne a su estructura, el libro se organiza en dos grandes bloques o partes interrelacionadas entre sí. A su vez, estos capítulos se subdividen en otros tantos que desgranar y detallan los diferentes aspectos estudiados.

La primera parte, titulada «Forma de Estado» (pp. 49-292), está dividida en dos grandes secciones, dedicadas a describir sistemáticamente la evolución histórica de la organización territorial alemana, la naturaleza jurídica de la forma de Estado (profundamente descentralizado), así como la distribución de competencias entre la Federación y los *Länder*, los principios constitucionales relativos a la organización territorial –como el principio de solidaridad interterritorial o el de lealtad federal o *Bundestreue*–, la distribución vertical de competencias legislativas y los potenciales mecanismos de resolución de conflictos competenciales.

La segunda parte del libro, titulada «Modelo de financiación territorial» (pp. 287-519), disecciona las características básicas que tiene el sistema de financiación alemán y las diferencias principales respecto al modelo español, su marco constitucional y su evolución histórica. Este segundo bloque finaliza con un análisis detallado de cada uno de los ejes fundamentales en los que se divide el marco constitucional que regula el sistema financiero territorial, esto es: el reparto de competencias tributarias y criterios de distribución del gasto público entre la Federación y los Estados federados; el sistema de compensación financiera

¹ Un claro ejemplo lo encontramos en el desarrollo del concepto de *gobernanza multinivel* (Stephenson, 2013), el cual ha estimulado una investigación fascinante sobre la complejidad, la variedad y la dinámica de la gobernanza en entornos multinivel dentro y fuera de los Estados nación (Kölling y Hernández-Moreno, 2023).

² Son varios los procesos de debate y las propuestas en torno a la reforma del modelo de financiación iniciados en los últimos años en España, tanto desde el ámbito académico como político (véase, Comisión de Expertos para la Reforma del Sistema de Financiación Autonómica, 2018; De la Fuente, 2021; Cadaval *et al.*, 2024; Lago Peñas, 2024). En 2017, la Conferencia de Presidentes acordó la creación de una comisión de expertos para la formulación de un nuevo modelo de financiación autonómica basado en los principios de solidaridad, suficiencia, equidad, transparencia, corresponsabilidad fiscal y garantía de acceso de los ciudadanos a los servicios públicos. En el momento de finalizar la recensión de este libro (invierno de 2025) el sistema de financiación autonómica sigue a la espera de una actualización.

interterritorial recogido en el art. 107 de la Ley Fundamental, y los límites al endeudamiento público recogido en los arts. 109 y 115 y en el 143, que regula el régimen transitorio para la aplicación de dichos preceptos. Cada uno de estos ejes incorpora en el texto un marco comparativo con el modelo español.

El libro se cierra con un capítulo dedicado a las conclusiones de la investigación, a través de las cuales el autor contesta a las preguntas de investigación anteriormente planteadas. Unas conclusiones que podríamos resumir en la idea de que, efectivamente, «el modelo alemán es un significativo modelo de referencia para el modelo de financiación territorial español y que del mismo se pueden extraer ciertos elementos significativos de cara a su eventual reforma (...) la articulación del modo de financiación territorial debe siempre conformarse en atención a la forma de organización territorial» (pp. 44-45).

En suma, el libro constituye una valiosa y necesaria aportación al estudio y debate de la organización territorial de la autoridad pública, así como a los procesos de reforma en federaciones y sistemas multinivel. Alemania y España comparten características en su organización territorial descentralizada, lo que hace que el modelo alemán sea más relevante desde un punto de vista del aprendizaje de política que otros sistemas federales como el estadounidense o el brasileño. Además, el modelo alemán ha sido ampliamente estudiado por la doctrina constitucionalista española desde la década de 1970, que lo considera un referente tremendamente útil para abordar problemas y gestionar posibles conflictos intergubernamentales. Quizá se echa en falta, especialmente en la segunda parte del libro, dedicada al análisis de la evolución del modelo de financiación territorial, la incorporación de un apartado o subsección que introdujera de manera transversal posibles factores determinantes de estos procesos de cambio y o reforma y su alcance a partir de aspectos políticos, económicos, coyunturales/contextuales, sociodemográficos, etc. Esta decisión analítica y metodológica aportaría a la obra una mayor validez explicativa de los propios resultados alcanzados, así como una mirada más completa al objeto de estudio. También la incorporación al final del manuscrito de un breve apartado sobre los debates públicos, políticos y académicos en torno a la gestión territorial de la pandemia tanto en España como en Alemania, así como los posibles cambios legales o *de facto* acometidos por los Gobiernos centrales y regionales, proporcionaría un análisis más ajustado y prospectivo sobre el tema que nos ocupa.

En cualquier caso, se trata de un libro destinado a lectores cualificados, ya sean estudiantes de máster o doctorado en las disciplinas de ciencia política, derecho público o economía. Este estudio puede resultar de interés para académicos y estudiosos de la gobernanza multinivel, las políticas territoriales o los sistemas de financiación en sistemas compuestos. Por último, y quizá más importante, de los resultados y reflexiones presentes en la obra también se pueden beneficiar *practitioners* y responsables públicos, tanto del nivel central como del nivel autonómico, especialmente aquellos dedicados a las carteras más transversales, como economía o hacienda en todas sus vertientes y dimensiones.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Béland, D., Marier, P. y Paquet, M. (2024). Subnational Comparative Policy Analysis: Institutions, Methodology, and Research Agenda. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 26(6), 553-566. <https://doi.org/10.1080/13876988.2024.2426878>
- Benz, A. y Broschek, J. (eds.) (2013). *Federal dynamics: Continuity, change, and the varieties of federalism*. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199652990.001.0001>
- Benz, A. y Colino, C. (2011). Constitutional change in federations—a framework for analysis. *Regional & Federal Studies*, 21(4-5), 381-406. <https://doi.org/10.1080/13597566.2011.578886>
- Benz, A. y Sonnicksen, J. (2017). Patterns of federal democracy: tensions, friction, or balance between two government dimensions. *European Political Science Review*, 9(1), 3-25. <https://doi.org/10.1017/S1755773915000259>
- Cadaval Sampedro, M., Fernández Leiceaga, X., Lago Peñas, S. y Martínez-Vázquez, J. (2024). *Propuestas para España. La reforma de la financiación autonómica*. Foro Económico de Galicia. <https://api.foroeconomicodegalicia.es/uploads/FEG/originals/cb8f224e-8a95-4c83-af03-f395b095bf68.pdf>
- Colino, C. (2018). Territorial reform policies in federal and multilevel systems. En K. Detterbeck y E. Hepburn (eds.), *Handbook of Territorial Politics* (pp. 319-338). Edward Elgar Publishing. <https://doi.org/10.4337/9781784718770.00029>
- Comisión de Expertos para la Reforma del Sistema de Financiación Autonómica (2018). *Informe para la revisión del modelo de financiación autonómica*. Instituto de Estudios Fiscales. https://www.ief.es/docs/destacados/publicaciones/libros/lb/2018_ReformaFinanciacionTerritorial.pdf
- Dardanelli, P., Kincaid, J., Fenna, A., Kaiser, A., Lecours, A. y Singh, A. K. (2019). Conceptualizing, measuring, and theorizing dynamic de/centralization in federations. *Publius: The Journal of Federalism*, 49(1), 1-29. <https://doi.org/10.1093/publius/pjy036>

- De la Fuente, A. (2021). *¿Qué hacer mientras llega la reforma de la financiación autonómica?* [Fedea Policy Papers, 2021/12]. Fedea. <https://fedea.net/que-hacer-mientras-llega-la-reforma-de-la-financiacion-autonomica/>
- Fenna, A. y Schnabel, J. (2024). What is Federalism? Some Definitional Clarification. *Publius: The Journal of Federalism*, 54(2), 179-200. <https://doi.org/10.1093/publius/pjad034>
- Giraudy, A., Moncada, E. y Snyder, R. (eds.) (2019). *Inside countries: Subnational research in comparative politics*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781108678384>
- Hernández-Moreno, J. y Cruz-Martínez, G. (2024). Governments, territories, and public policies: Analysis from a multidimensional and multisectoral perspective. Interview with Daniel Béland. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, (36), 116-125. <https://doi.org/10.24965/gapp.11448>
- Kincaid, J. y Leckrone, J. W. (eds.) (2023). *Teaching Federalism: Multidimensional Approaches*. Edward Elgar Publishing.
- Kölling, M. y Hernández-Moreno, J. (2023). The Multiannual financial framework 2021-2027 and Next Generation EU – A turning point of EU multi-level governance? *Journal of Contemporary European Studies*, 32(2), 459-473. <https://doi.org/10.1080/14782804.2023.2241832>
- Lago Peñas, S. (2024). La reforma de la financiación autonómica y el pacto catalán. *Cuadernos de Información Económica*, (303), 20-26. <https://www.funcas.es/articulos/la-reforma-de-la-financiacion-autonomica-y-el-pacto-catalan/>
- López-Santana, M. y Tanca, D. E. (2024). Comparative Policy Analysis, Subnational Research, and Small-N Qualitative Research: Research Design Considerations. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 26(6), 567-584. <https://doi.org/10.1080/13876988.2024.2401809>
- Simeon, R. (2001). Adaptability and change in federations. *International Social Science Journal*, 53(167), 145-152. <https://doi.org/10.1111/1468-2451.00303>
- Simeon, R. (2009). Constitutional design and change in federal systems: Issues and questions. *Publius: The Journal of Federalism*, 39(2), 241-261. <https://doi.org/10.1093/publius/pjp001>
- Stephenson, P. (2013). Twenty years of multi-level governance: 'Where does it come from? What is it? Where is it going?' *Journal of European public policy*, 20(6), 817-837. <https://doi.org/10.1080/13501763.2013.781818>
- Treisman, D. (2007). *The Architecture of Government: Rethinking Political Decentralization*. Cambridge University Press.
- Villalba Clemente, F. G. (2023). *El modelo constitucional de organización y financiación territorial en la república federal de Alemania: aportaciones al modelo español*. Tirant lo Blanch.