

Análisis del modelo de financiación territorial alemán: ¿una referencia para el modelo de financiación autonómica en España?

Francisco Gabriel
Villalba Clemente

Doctor por la Universidad de Alicante

SUMARIO.

- I. Introducción.
- II. Los problemas en la financiación autonómica vienen derivados de las propias características de nuestro sistema.
- III. La intrínseca relación entre forma de Estado y el sistema de financiación.
- IV. Conexión entre los principios de organización territorial y los principios constitucionales-financieros de la Ley Fundamental.
- V. Conclusiones.

NOTA BIOGRÁFICA:

Francisco Gabriel Villalba Clemente es licenciado en Derecho por la Universidad de Educación a Distancia y Doctor con mención Cum Laude por la Universidad de Alicante en 2022. Desde 2005 ejerce como abogado y desde 2017 imparte clases de Derecho Constitucional y Derecho de la Unión Europea en la Universidad de Alicante en los grados de Derecho, y en los dobles grados de Derecho y Administración de Empresas y Derecho y Criminología. Sus principales líneas de investigación son el sistema de financiación autonómica y el principio de solidaridad interterritorial.

I. INTRODUCCIÓN

Antes de profundizar sobre el contenido de mi tesis doctoral me gustaría contar- por si a alguien le interesa- mi experiencia personal, dado que mis inicios en el ámbito de la investigación no han sido los “comunes” en el ámbito académico universitario.

He de decir que mi vocación como docente ha estado siempre presente desde mi infancia -ya ayudaba en sus estudios a mis hermanos pequeños-, posteriormente he dado clases particulares durante mis años de estudiante universitario, estuve trabajando como profesor en academias privadas explicando distintas leyes, etc... En definitiva, puedo afirmar que mi vida de un modo u otro siempre ha estado ligada a la docencia, aunque a la hora de decidir mi carrera universitaria me decanté por la licenciatura de Derecho por motivos familiares fundamentalmente.

Desde que acabé la carrera en 2001 estuve trabajando como abogado, primero como “pasante” con la precariedad laboral que ello suponía y, posteriormente, desde 2005 hasta la actualidad, como autónomo siendo el gerente de mi propio despacho. No han sido pocos los momentos durante todos estos años en los que echaba de menos la docencia y, es por ello, por lo que comencé a compaginar

mi trabajo de abogado en mi despacho con el trabajo de docente en academias de formación privadas explicando distintas normas de nuestro ordenamiento jurídico y en numerosas ocasiones, nuestra Norma Fundamental.

Durante esta etapa en la que compaginaba ambos trabajos se me presentó la oportunidad de trabajar como docente a tiempo parcial en la Universidad. Todo comenzó con una conversación con mi estimada Lourdes Sabater que, conocedora de mi vocación docente, me explicó la existencia de la figura del “profesor asociado” en la Universidad y de la próxima convocatoria de plazas en su área de conocimiento -Derecho Constitucional-, a las que podía aspirar con mi currículum profesional.

Para situaros cronológicamente he de decir que esta conversación se dio a mediados del año 2017 y, en noviembre del mismo año, comencé mi andadura profesional como docente universitario a tiempo parcial gracias a un contrato de profesor asociado, cuyo requisito fundamental era el de contar con una carrera profesional fuera de la Universidad, que proyectara sobre el alumnado toda la práctica experimentada en mi despacho.

Mi carrera docente y mi carrera investigadora comenzaron casi al mismo tiempo, pues en la primera semana de impartir docencia mantuve una reunión con el entonces director del departamento, D. José Asensi, en la que se planteó la posibilidad de hacer carrera universitaria. La idea surgió porque al preguntarme sobre mi primera semana como docente mi respuesta no dejó lugar a dudas de que la docencia era mi camino a seguir como me decía mi “iaia”. No era una decisión fácil pues yo ya tenía mi despacho, mi familia y, a ello había que añadir que, como sabéis, la carrera académica no es un camino de rosas y está llena de incertidumbres sobre los doctorandos y demás figuras anteriores a la titularidad docente acerca de su estabilidad laboral.

Con el objetivo claro en mi cabeza de alcanzar mi sueño a nivel profesional, esto es, lograr una plaza como docente en la Universidad, mantuve una conversación con mi mujer para contar con su apoyo y embarcarme en tan apasionante, como complicado, proyecto profesional -compaginar dos trabajos, mi pequeño Manuel requería de nuestros cuidados las 24 horas del día, tener tiempo para mi mujer- apoyo con el que conté desde el principio.

Con la decisión tomada y el apoyo incondicional que necesitaba de mi mujer comencé en el curso 2018-2019 los estudios de doctorado.

Entre los temas que me planteó el profesor Asensi, me llamó la atención la problemática de la financiación autonómica en España, presente en todas las tertulias políticas y de índole académico en ese momento y que todavía persisten en la actualidad.

En los primeros meses de la investigación hubo un cambio en la dirección de mi tesis doctoral y comenzó a dirigirla una gran persona, gran profesor y magnífico director de tesis, D. José Ángel Camisón. Bajo su dirección, a mediados de 2019 procedimos a centrar nuevamente el objeto principal de la tesis y, lo que en principio iba a ser un estudio de diversos Estados de estructura descentralizada en cuanto a su sistema de financiación territorial, con el objetivo de extrapolar algunas de sus características al modelo español para la mejora de su funcionamiento, se concretó en el estudio de un único Estado, el alemán, cuya justificación haré más adelante.

Centrado el tema y el objetivo principal de la tesis doctoral, me dediqué los dos años posteriores -pandemia y nacimiento de mi segunda hija en este periodo- a la elaboración de la tesis. Este periodo ha estado lleno de luces y sombras por la innegable dureza del proceso en el que estaba inmerso y, es por ello, por lo que considero necesario dejar constancia en este artículo del apoyo incondicional que he recibido de mi mujer, de la fuerza que sin ellos saberlo me daban mis hijos para seguir adelante, y, cómo no, de uno de mis directores de la tesis, José Ángel Camisón. En este contexto de agradecimientos no podría olvidar a mi compañero y amigo el profesor Adrián García quien, durante esta etapa me ha acompañado y ayudado mucho más de lo que se imagina, pues hemos compartido muchas charlas que incluían desánimos, incertidumbres y también, la verdad sea dicha, muchas risas que nos han dado fuerza a ambos para continuar adelante.

Este duro y apasionante proceso de elaboración de la tesis doctoral y, por ende, de mi madurez investigadora culminó con la defensa de la misma el 17 de junio de 2022 en la que obtuve del Tribunal la mayor calificación.

En las líneas siguientes se expondrán los principales apartados que incluyo en mi tesis doctoral y que derivan en las conclusiones finales de la investigación doctoral que lleva por título “El modelo constitucional de organización y financiación territorial en la república federal de Alemania: aportaciones al modelo español”.

La investigación doctoral quiere aportar soluciones a un problema de máxima actualidad en nuestro país como es la necesaria reforma del actual sistema de financiación autonómica que debía haberse aprobado en 2014. Para ello hemos considerado importante preguntarnos si existe un modelo de financiación territorial en un Estado compuesto que pueda servir de “referencia” a nuestro modelo y, de este modo, extrapolar algunas de sus características para mejorar su funcionamiento.

En la investigación previa a la redacción definitiva de la tesis consideré la posibilidad de estudiar varios Estados compuestos, como Estados Unidos, Brasil o Alemania, decantándome por éste último por las razones que a continuación detallo.

La idea de estudiar Alemania, o mejor dicho, su sistema de organización y financiación territorial, no es pura casualidad, sino fruto de un estudio previo de varios

Estados compuestos entre los que se intentaba encontrar elementos que pudiesen ser comparables con el modelo español. En este orden de cosas, aunque con sus diferencias, obviamente, podemos decir que ambos modelos poseen los siguientes elementos comunes que nos han llevado a considerar apropiado el estudio del modelo alemán para averiguar si podía servirnos como “referente” del nuestro:

- una Constitución multinivel que otorga competencias a diferentes niveles territoriales,
- una Cámara de representación territorial,
- sustentan el sistema de compensación interterritorial sobre la base del principio de solidaridad,
- en cuanto a miembros de la UE están sujetos a las mismas normas sobre el Pacto de Estabilidad y Crecimiento fijado en la misma.
- han visto como las reglas fijadas en dicho pacto se han flexibilizado para hacer frente a la COVID-19.
- la estructura descentralizada de Alemania es muy similar a la de España y no han sido pocos los estudios doctrinales que se han publicado comparando ambos Estados: no solamente en su dimensión institucional, sino también en otras dimensiones como la jurídica.

En cuanto al descarte respecto a otros Estados de estructura descentralizada tiene su razón de ser en las escasas semejanzas que mantiene con España, por ejemplo, Estados Unidos y que darían lugar a resultados poco fructíferos para nuestro objetivo.

Tras lo expuesto podemos determinar con claridad el objetivo de nuestro estudio, que no es otro que determinar si el modelo constitucional alemán de financiación territorial puede o no ser considerado como un referente para una eventual reforma del modelo español. Y, en su caso, conocer qué elementos de aquel podrían extrapolarse a éste en aras de mejorar y perfeccionar nuestro modelo constitucional de financiación territorial.

Para lograr este objetivo se ha profundizado en el estudio de la organización territorial y su sistema de financiación de Alemania desde la perspectiva fundamentalmente de la doctrina española especializada en el estudio de la correlación entre la organización territorial y financiera territorial en Alemania con la finalidad de extraer conclusiones extrapolables al caso español.

Ahora bien, como toda investigación requiere, he de significar aquí que en esta investigación he aportado mis trabajos sobre la reforma constitucional financiera de la Ley de Bonn de 1949 aprobada en 2017 que hasta la fecha había sido poco tratada por la doctrina española.

II. LOS PROBLEMAS EN LA FINANCIACIÓN AUTONÓMICA VIENEN DERIVADOS DE LAS PROPIAS CARACTERÍSTICAS DE NUESTRO SISTEMA

Las características propias de nuestro sistema de distribución de competencias entre el Gobierno central y las CC.AA. y el sistema de financiación autonómico diseñado en nuestra Norma Fundamental y en las leyes que la han desarrollado derivan en una serie de problemas que deben ser mejorados y perfeccionados para una correcta funcionalidad del Estado.

Entre estos problemas-cuyo mayor desarrollo se puede encontrar en la propia tesis doctoral de la que deviene este artículo- destacamos los siguientes:

1. El origen asimétrico de nuestro sistema de distribución competencial ha derivado en un sistema de financiación asimétrico que se refleja en la regulación que la CE prevé en cuanto a la aceptación de tres regímenes fiscales diferentes: común, foral y el canario.
2. La no existencia en el modelo español -como sí ocurre en Alemania- de una institución o cámara de representación territorial que funcione adecuadamente como órgano de coordinación entre el Gobierno central y las distintas CC.AA. Pero este órgano no solamente debería configurarse como un órgano de coordinación sino que se le debería otorgar funciones legislativas que le permitieran intervenir en el proceso de aprobación de leyes estatales que englobaran tanto asuntos de organización territorial como de organización financiera para minorar con esta función numerosos conflictos competenciales entre ambos niveles territoriales-Gobierno central y las CC.AA-.
3. La regulación de la CE permite que nuestro sistema de distribución competencial entre ambos niveles territoriales pueda ser cerrado mediante la aprobación de normas externas a ésta -Estatutos de Autonomía, por ejemplo- que derivan en la posibilidad de asumir competencias distintas a cada una de las CC.AA. que dan lugar a la asimetría anteriormente comentada.

III. LA INTRÍNSECA RELACIÓN ENTRE FORMA DE ESTADO Y EL SISTEMA DE FINANCIACIÓN

Una de las primeras ideas que plasmé en la redacción de la tesis fue que ésta debía dividirse en dos capítulos, el primero de los cuales contendría el análisis de la organización territorial del Estado alemán y, a continuación, en el segundo capítulo expondría las características de su sistema de financiación territorial, no pudiéndose hacer en el orden inverso habida cuenta que no puede entenderse un sistema de financiación sin haber explicado con anterioridad su organización territorial.

En el caso alemán, por ejemplo, la naturaleza simétrica de su sistema de financiación territorial viene derivada de la simetría en su organización territorial

basada en el principio de igualdad federal. Según dicho principio, ningún *Land* podrá tener un status especial, esto es, todos los *Länder* han de tener un nivel competencial similar.

Esta simetría del sistema de organización territorial alemán viene reflejada en su Norma Suprema en la que se detalla exhaustivamente la distribución competencial entre ambos niveles territoriales con competencia legislativa -Federación y *Länder*- aspecto que ha evitado sustancialmente la existencia de conflictos competenciales entre ellos. Por extensión, esta claridad en su sistema de distribución de competencias ha evitado también la generación de conflictos a nivel financiero, habida cuenta que la Norma Suprema recoge un único régimen o sistema de financiación para todos los *Länder*.

Tras lo expuesto se puede afirmar que sería conveniente introducir en nuestro sistema de organización territorial más elementos tendentes a la simetría por la minoración de conflictos que como hemos visto en el Estado alemán se obtiene como resultado.

IV. CONEXIÓN ENTRE LOS PRINCIPIOS DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL Y LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES-FINANCIEROS DE LA LEY FUNDAMENTAL

La conexión entre los principios básicos que definen la organización territorial en un Estado descentralizado como el alemán y los principios de su sistema financiero puede explicarse desde el deber de cumplimiento de tres mandatos constitucionales:

1. el principio de solidaridad como materialización de dos principios constitucionales básicos como son el principio de Unidad y el de Lealtad federal,
2. el aseguramiento de la homogeneidad en las condiciones de vida en todo el territorio nacional mediante la aplicación del principio de solidaridad interterritorial y,
3. el cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria como premisa para mantener la funcionalidad en el seno del Estado

En cuanto al primero de los mandatos constitucionales cabe decir que los principios de Unidad y Lealtad federal se consideran básicos para una correcta funcionalidad de un Estado descentralizado. Por un lado, la Unidad debe entenderse necesaria en todo Estado compuesto para lograr que éste funcione correctamente, habida cuenta que sin Unidad no puede haber Estado. Por otro lado, el mismo significado de la Lealtad federal responde al carácter solidario que todo Estado compuesto debe cumplir habida cuenta que solamente con la colaboración entre las distintas partes que conforman un Estado y el compromiso de solidaridad que deben adquirir se podrá alcanzar una homogeneidad en las condiciones de vida en todo el territorio nacional.

Como consecuencia de lo anterior se puede afirmar que el eje vertebrador de todo Estado compuesto es la solidaridad interterritorial. Esta solidaridad ha de obtenerse mediante un sistema de compensación financiera cuyo objetivo principal sea el de alcanzar la homogeneidad en las condiciones de vida para todos los ciudadanos y ciudadanas del territorio nacional

En este sentido, el artículo 106.3.2 de la Ley Fundamental se erige como la pieza fundamental de todo el sistema de organización territorial y de financiación y, en él, se establece expresamente la necesidad de fijar un mecanismo que tenga como objetivo principal alcanzar la homogeneidad en las condiciones de vida de todo el territorio nacional sin que ello suponga una carga excesiva para ninguno de sus componentes.

Para lograr esta finalidad la propia Norma Suprema fija un mecanismo de “compensación equitativa” por el que se realiza un reparto de ingresos a cada una de las Administraciones Públicas con el fin de que cada una de ellas pueda hacer frente a los gastos derivados del cumplimiento de sus respectivas funciones. Este mecanismo ha ido evolucionando desde su primera regulación constitucional en la que se fijaban dos sistemas de compensación, uno horizontal entre los distintos *Länder* y, otro denominado “compensación vertical” entre la Federación y los *Länder*, cuya finalidad era la compensación de desigualdades de desarrollo económico hasta la actual derivada de la última reforma constitucional de la Ley Fundamental de 2017 que recoge una mayor carga compensatoria para la Federación, suprimiéndose, al menos formalmente, la denominada compensación horizontal entre los *Länder*.

Por último, cabe hablar en este apartado de la obligación constitucional de establecer mecanismos adecuados para alcanzar una estabilidad presupuestaria en todo el territorio nacional mediante la fijación de límites constitucionales al endeudamiento público. La finalidad de este mandato constitucional es la de dar cumplimiento tanto a la normativa nacional como a la comunitaria que prevé que ningún Estado miembro pueda alcanzar un endeudamiento público más allá de unos límites fijados previamente en su Norma Suprema.

Como recojo en mi investigación el concepto de “endeudamiento público” en Alemania sufrió una evolución y así, en la redacción originaria de la Ley Fundamental de Bonn de 1949 se consideraba como un “freno al desarrollo económico” al que solamente podía acudir en casos de “extrema necesidad” para, posteriormente, tras la reforma constitucional de 1969 y como consecuencia de la crisis económica derivada de la Segunda Guerra Mundial, ya se permitía en la Norma Suprema utilizar la institución del endeudamiento público sin que se percibiera como un freno al desarrollo económico.

Ahora bien, esta institución y su conexión con el principio de estabilidad presupuestaria seguía, aun después de la reforma de 1969, regulada de forma imprecisa lo que provocó que durante la etapa de la reunificación alemana los niveles de

endeudamiento público alcanzaran cuotas elevadísimas hasta el punto de que la Unión Europea tuvo que iniciar contra Alemania un procedimiento sancionador por incumplir la normativa sobre Estabilidad Presupuestaria firmada por todos los Estados miembros de la Unión.

Consecuencia de ello se produjo en Alemania en el 2009 una nueva reforma constitucional fundamentalmente de los artículos 109 y 115 que contenían las normas fundamentales sobre el endeudamiento público para dar cumplimiento a la normativa comunitaria, reforma que fue secundada por otros Estados como por ejemplo España que reformó en 2011 el artículo 135 de la CE.

En estas reformas constitucionales se preveía el cumplimiento del Pacto de Estabilidad y Crecimiento de la Unión Europea y, solamente ante situaciones excepcionales como la vivida por el COVID-19 se podría dar lugar a la flexibilización de las mismas.

Con las reformas constitucionales aludidas se vincula estrechamente la institución del límite al endeudamiento público con el principio de estabilidad presupuestaria considerado en Alemania esencial para el correcto funcionamiento de un Estado y ésta solamente se va a alcanzar si se respetan los límites constitucionales establecidos en cuanto al endeudamiento público.

V. CONCLUSIONES

La primera de las conclusiones a las que llegué tras mi investigación doctoral fue que el modelo alemán puede tomarse como referente ante una eventual reforma del sistema de financiación autonómica y, además, puede decirse que dicho modelo tiene elementos extrapolables al caso español como veremos a continuación.

Además de la principal conclusión descrita en el párrafo anterior de la investigación se pueden extraer otras conclusiones secundarias que apoyan la primera.

1. Para el funcionamiento correcto de un sistema de distribución de competencias en un Estado descentralizado se debería establecer una distribución de competencias cerrada en nuestro ordenamiento jurídico tal y como se recoge en el ordenamiento alemán.
2. Ahora bien, cabe matizar la conclusión anterior porque un sistema cerrado de distribución de competencias por sí solo no asegura un correcto funcionamiento del Estado ni sería suficiente para alcanzar las condiciones de vida homogéneas en todo el territorio nacional. Esto solamente podría alcanzarse si se le diera -como sí sucede en el ordenamiento germano- a la cámara de representación territorial en España -Senado- verdaderas funciones de colaboración y coordinación entre el Gobierno central y las CC.AA. Esto es, que tuviera el poder suficiente para aprobar leyes estatales que repercutiesen en

el ámbito autonómico tanto a nivel de organización territorial como como en asuntos de organización financiera.

3. Ambos sistemas de financiación -el alemán y el español- presentan diferencias fundamentales que evidencian la necesidad de proceder a la reforma de nuestro ordenamiento si se pretende alcanzar el grado de homogeneidad que presenta el sistema alemán. Por ejemplo:
 - El sistema alemán, como ya hemos comentado anteriormente, es un sistema tanto en su organización territorial como financiera de carácter simétrico inspirado en el principio de igualdad federal que no otorga ninguna clase de privilegios a ningún *Land*. En el caso español, ya hemos destacado el carácter abierto del sistema de distribución de competencias recogido en la CE y la regulación de tres sistemas fiscales distintas.
 - El sistema alemán presenta un sistema de distribución de competencias legislativas entre la Federación y los *Länder* tanto a nivel constitucional como financiero cuasi cerrado en la Ley Fundamental de manera que evita el origen de muchos de los conflictos competenciales entre ambos niveles territoriales. En España existen además de la CE otras normas -como la LOFCA y los Estatutos de Autonomía- a las que se les permite regular tanto cuestiones de organización territorial como financieras que pueden ser el origen de determinados conflictos entre la Norma Suprema y leyes inferiores.
 - El sistema de financiación territorial alemán, regulado en la Ley Fundamental de manera minuciosa y se divide en tres ejes fundamentales: Primero, regulación del sistema de distribución de ingresos y gastos y del reparto de competencias tributarias a nivel legislativo entre la Federación y los *Länder*; Segundo, regulación de un sistema de compensación interterritorial basado en el principio de solidaridad que presenta dos límites fundamentales: la prohibición de la nivelación total entre los *Länder* y el cumplimiento del principio de ordinalidad y, como tercer eje, la regulación de un sistema destinado al cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria mediante el establecimiento de un límite al endeudamiento público que respete tanto las normas internas sobre la materia como las normas comunitarias. En España esta regulación tan exhaustiva del sistema de financiación se desarrolla en leyes inferiores -como la LOFCA- especificándose de forma muy breve en la Norma Suprema algunos aspectos sobre su financiación, remitiéndose como hemos dicho a leyes de orden inferior.
 - En el sistema alemán existe un sistema de compensación interterritorial basado en un principio de solidaridad cuya finalidad es el alcance de la homogeneidad de unas condiciones de vida similares para todo el territorio nacional sin sobrepasar dos límites fundamentales: por un lado, la ordinalidad que supone que una vez efectuadas los mecanismos de compensación interterritorial entre los distintos niveles no haya pérdida de

capacidad financiera para ninguno de los *Länder* que supusiese una bajada en el ranking de posiciones previo a dicha compensación y, por otro lado, que la nivelación que se alcance nunca sea total por cuanto que lo que exige el artículo 106.3.2 de la Ley Fundamental es “condiciones de vida similares”, que no idénticas.

4. En Alemania se han aprobado diversas reformas constitucionales tanto en lo que respecta a su sistema de distribución de competencias como en el Título X de su Norma Suprema que recoge las características básicas de su sistema de financiación. Estas modificaciones se han efectuado en la propia Ley Fundamental, hecho que difiere de lo ocurrido en España donde las reformas constitucionales del sistema de financiación autonómico ha tenido lugar en leyes de inferior rango como la LOFCA o en algunos Estatuto de Autonomía. Por tanto, podemos hablar también de una diferencia en cuanto a la modificación en su sistema de fuentes por cuanto que en Alemania se reforma su Norma Suprema y en España fundamentalmente—salvo la reforma del artículo 135 CE— se han modificado leyes inferiores que regulan el sistema de financiación. En definitiva, en España se modifican leyes inferiores a la CE que regulan el sistema de financiación y en Alemania se modifica expresamente la Norma Suprema.
5. Otra de las conclusiones a las que se ha llegado con la investigación es que, en el caso alemán, la regulación de su sistema de financiación pretende alcanzar como hemos visto “unas condiciones de vida similares de los ciudadanos”, sin embargo, en el caso español lo que se pretende es alcanzar la homogeneidad de los territorios.