

El artículo 138 de la Constitución española de 1978 y el principio de solidaridad

Esther González Hernández
Profesor Titular de Derecho Constitucional
Universidad Rey Juan Carlos

«De la carroza de la República federal tiran una docena de caballos. Si éstos toman distintas direcciones la ponen en peligro. Ello sólo puede evitarse si todos tienen la voluntad de trabajar en común»(E. STEIN, *Derecho Político*).

SUMARIO: A. EL PRINCIPIO DE SOLIDARIDAD EN EL PERIODO DE REDACCIÓN CONSTITUCIONAL.— B. EL PRINCIPIO DE SOLIDARIDAD EN LA CONSTITUCIÓN DE 1978. EL ARTÍCULO 2 Y EL ARTÍCULO 138 DE LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA.— C. EL ESTADO COMO GARANTE DEL PRINCIPIO DE SOLIDARIDAD. 1. *La referencia al hecho insular*. 2. *El apartado segundo del artículo 138 CE*. D. LA SOLIDARIDAD ECONÓMICA. LA CONSECUCCIÓN DE UN EQUILIBRIO ECONÓMICO ADECUADO Y JUSTO Y LA SOLIDARIDAD FISCAL. 1. El Fondo de Compensación Interterritorial.— BIBLIOGRAFÍA.

A. EL PRINCIPIO DE SOLIDARIDAD EN EL PERIODO DE REDACCIÓN CONSTITUCIONAL

Sin negar la dimensión axiológica de la solidaridad considerada en sí misma valor, virtud o exigencia moral predicable del ser humano integrado en una organización social, del texto de nuestra Norma Fundamental debe deducirse «la importancia de este principio en la ordenación de las Comunidades Autónomas y su entorno»¹, hasta el punto de haber sido caracterizada

¹ F. LÓPEZ MENUDO, y J.I. MORILLO-VELARDE PÉREZ, «Titularidad y contenido de la potestad estatutaria», en VV.AA., *Comunidades Autónomas. Solidaridad, Estatuto, Organización y Convenios*, Instituto Gar-

por MUÑOZ MACHADO como «la clave de bóveda de toda la arquitectura institucional»². Por ello, no es una mera coincidencia que nuestra Constitución acoja el principio de solidaridad en cuatro preceptos, a saber, los artículos 2, 138.1, 156.1 y 158.2, que regulan, cada uno; diferentes manifestaciones del principio de solidaridad.

La expresa mención del principio de solidaridad en la Constitución española de 1978 constituyó una novedad importante; máxime si se tiene en cuenta que la definitiva regulación de nuestra Norma Fundamental supera con creces, la genérica mención a la solidaridad contenida en el Preámbulo de la Constitución francesa de 1946³, en que se decía que la Nación francesa «proclama la solidaridad y la igualdad de los Franceses ante las cargas que resulten de las calamidades nacionales». No obstante, su inclusión en nuestra Constitución hubo de superar una serie de dificultades en el periodo constituyente.

De ello son muestra suficientemente explícita las frecuentes referencias a la solidaridad del en el artículo 2 del Anteproyecto de Constitución en la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas, al hilo de la intensa discusión sobre el modelo de descentralización territorial en Comunidades Autónomas⁴. Este debate tuvo como principal consecuencia la mayor concreción de la llamada a la solidaridad entre las nacionalidades y regiones contenida en el artículo 2, para muchos demasiado genérica y, por demás, ambigua. Era particularmente perceptible el convencimiento casi unánime

cía Oviedo, Sevilla, 1980, p. 127. También es ampliamente reiterado por la jurisprudencia de nuestro Tribunal Constitucional, por ejemplo en la STC 18/1982, de 4 de mayo, o la más reciente 132/1988, de 18 de junio, en cuyo Fj. 10 señala que el principio de solidaridad es consustancial al Estado de las Autonomías.

² S. MUÑOZ MACHADO, *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, t. I, Civitas, Madrid, 1982, p. 186.

³ Si parecen más semejantes a la regulación del principio de solidaridad de nuestro Texto constitucional otros ejemplos del Derecho constitucional comparado como son el art. 2 de la Constitución italiana de 1947 según el cual: «La República reconoce y garantiza los derechos inviolables del hombre, ya sea como individuo ya sea en las formaciones sociales donde desenvuelve su personalidad, y exige el cumplimiento de los imprescindibles deberes de solidaridad política, económica y social» (Un comentario al artículo 2 de la Constitución italiana en G. LOMBARDI, *Contributo allo studio dei doveri costituzionali*, Giuffrè, Milán, 1967, pp. 45 a 81). O el artículo 227.2 de la portuguesa: «La autonomía de las regiones tiene por finalidad la participación democrática de los ciudadanos, el desarrollo económico-social, y la promoción y defensa de los intereses regionales, así como el refuerzo de la unidad nacional y de los lazos de solidaridad entre todos los portugueses». Por su parte la Constitución alemana de 1949 en su artículo 35 establece que: «1. Todas las autoridades de la Federación y de los Estados se prestarán mutuamente asistencia judicial y administrativa. 2. (...) Con fines de ayuda en casos de catástrofe natural o cuando se produzca un accidente particularmente grave, un Estado podría solicitar la asistencia de fuerzas de policía de otros Estados, de efectivos e instituciones de otras administraciones, así como de la Policía Federal de Fronteras y de las Fuerzas Armadas...».

⁴ El Anteproyecto de Constitución (BOC de 5 de enero de 1978) recogía en su artículo 2 la primera mención expresa al principio de solidaridad de nuestra historia constitucional del siguiente modo: «La Constitución se fundamenta en la unidad de España y la solidaridad entre sus pueblos y reconoce el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran». No obstante, el Anteproyecto de Constitución no contenía ningún precepto en que se recogiese la actual dición del artículo 138 CE, pues la siguiente referencia al principio de solidaridad se encontraba en el entonces artículo 145.1 CE (actual artículo 156.1 CE) que exponía: «Los territorios autónomos gozarán de autonomía financiera para el desarrollo de sus competencias y funciones, bajo los principios de coordinación con la Hacienda estatal y la solidaridad entre todos los españoles».

de que, a pesar de que este precepto estuviese contenido en el Título Preliminar, la redacción inicial se asemejaba más a un vago principio posiblemente condenado a los azares del desuso que a una rigurosa exigencia constitucional garantizada en el orden económico y jurídico⁵. La efectiva aplicación del principio de solidaridad no se encontraba consagrada en el ordenamiento jurídico a nivel de derecho subjetivo, sino más bien parecía responder a una situación de expectativa de derecho y en ocasiones de interés legítimo⁶. Además, el artículo 2 del Anteproyecto no especificaba los sujetos vinculados por el mandato de la solidaridad ni tampoco parecía, poder deducirse cierta habilitación gubernamental para la imposición de deberes u obligaciones, o para impedir infracciones a la exigencia de la solidaridad⁷. En este precepto, la solidaridad quedaba prefigurada como una mención soslayada en un contexto que otorgaba una mayor importancia al principio de unidad del Estado español.

No se objetaba, por tanto, la inclusión del principio en el Texto constitucional, pues se convenía como imprescindible alguna fórmula de progresiva igualación entre los diversos territorios, dado el gran desequilibrio económico y social. Se trataba más bien de manifestar insistentemente la insuficiente regulación del Anteproyecto que no permitía la implantación y el funcionamiento de una estructura regional presidida por la solidaridad, desde el momento en que el control de su observancia y aplicación práctica no venía atribuido a ningún sujeto⁸.

Expuestas estas razones, el texto definitivo de nuestra Norma fundamental incorporó el artículo 138 CE en una redacción que no deja lugar a dudas sobre el sujeto encargado de vigilar el cumplimiento efectivo del principio de solidaridad, que, además, incluye expresa interdicción del «establecimiento de privilegios económicos y sociales» entre Comunidades Autónomas.

⁵ A. PÉREZ MORENO, «Solidaridad y convenios entre Comunidades Autónomas», en *Comunidades Autónomas. Solidaridad, Estatutos, Organización y Convenios*, Instituto García Oviedo, Sevilla, 1980, p. 68.

⁶ M. GONZÁLEZ SÁNCHEZ, «El principio de solidaridad en materia financiera y el Estado de Derecho», en J.A. LÓPEZ, J.A. DEL REAL ALCALÁ y R. RUIZ RUIZ, (eds.), *La democracia a debate*, Dykinson, Madrid, 2002, p. 284.

⁷ PÉREZ MORENO, *op. cit.*, p. 67.

⁸ En el estudio sobre el Anteproyecto constitucional que acometió el Centro de Estudios Constitucionales en 1978 fueron invitados una serie de profesores y académicos que manifestaron la insuficiente regulación de esta materia. Concretamente A. PÉREZ MORENO, «Técnicas jurídicas garantizadoras del principio de solidaridad regional», en VVAA., *Estudios sobre el Proyecto de Constitución*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1978, concluía «la necesidad de introducir un precepto que de forma indubitable establezca que todas las Regiones y Territorios Autónomos han de estar vinculados por el principio de solidaridad, con todas las consecuencias resultantes en cuanto a deberes y cargas, derechos y facultades» (La versión utilizada aparece recogida con idéntica intitulación en VVAA., *Comunidades Autónomas. Solidaridad, Estatutos, Organización y Convenios*, Instituto García Oviedo, Sevilla, Madrid, 1980, p. 57). La posición reservada al principio de solidaridad, un tanto secundaria, fue enmendada en las sucesivas discusiones constituyentes en un lento proceso evolutivo, que supuso cambios sustanciales en cada uno de los pasos parlamentarios. Finalmente, el Informe de la Ponencia de 17 de abril de 1978 se estableció que el art. 131.2 pasase a decir: «El Estado velará por el establecimiento de un equilibrio económico adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español».

B. EL PRINCIPIO DE SOLIDARIDAD EN LA CONSTITUCIÓN DE 1978. EL ARTÍCULO 2 Y EL ARTÍCULO 138 DE LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA

Antes de su acogida en sede constitucional, el concepto de «solidaridad» era analizado en el ámbito del Derecho privado, concretamente en relación con el estudio de las obligaciones solidarias, pero su inclusión en nuestra Carta Magna centró la discusión en torno a su naturaleza jurídica, y en la concreción de los mecanismos destinados a su efectividad práctica.

En los primeros años de andadura del Texto de 1978, como ocurrió con casi todo lo relativo al modelo de descentralización territorial que inauguraba nuestra Norma Fundamental, las opciones doctrinales sobre su naturaleza jurídica eran desconcertantemente variadas. El desacuerdo era notable, aunque en líneas generales es posible sistematizar todas las propuestas en las que lo explicaban como límite al principio de autonomía⁹, técnica o cauce de cooperación¹⁰, o elemento integrador del Estado autonómico¹¹, y las que posteriormente lo consideraron como principio esencial¹² o principio informador¹³.

En cuanto a la aplicación práctica del principio de solidaridad, la idiosincrasia de nuestro sistema de descentralización territorial imponía la elaboración de técnicas adecuadas para el funcionamiento eficaz del mismo. Difícil e intrincada tarea *a priori*, y de particular relevancia, pues de sus resultados iba a depender el concreto contenido del principio de solidaridad en los tiempos actuales.

⁹ J. DE ESTEBAN y L. LÓPEZ GUERRA, *et alii*, *El régimen constitucional español*, t. II, Labor, Madrid, 1982, p. 345: «tanto el proceso que conduce a las autonomías, meta de la distribución territorial del poder como la propia actuación de las futuras comunidades autónomas que se creen, deberá ajustarse a unos límites que derivan y vienen expuestos por la Constitución y los valores supremos que la inspiran». También I. DE OTTO, *Derecho Constitucional. Sistema de fuentes*, Ariel, Barcelona, 1999, pp. 254 y 255, que lo caracteriza como «límite de principio», junto con los principios de unidad y autonomía porque «cumplen la función de informar todo el conjunto regulador de la autonomía y de servir de criterios interpretativos de las potestades del legislador en la configuración del sistema y de los preceptos de las leyes que la llevan a cabo». MUÑOZ MACHADO, *op. cit.*, p. 185, y J.A. ALONSO DE ANTONIO, *El Estado autonómico y el principio de solidaridad como colaboración legislativa*, vol. I., Publicaciones del Congreso de los Diputados, Madrid, 1986, p. 34, en tanto que «límite de la actuación de las Comunidades Autónomas como consecuencia de la subordinación de sus propios intereses a los intereses generales de la nación». Del mismo autor puede consultarse «El principio de solidaridad en el Estado autonómico. Sus manifestaciones jurídicas», *Revista de Derecho Político*, n° 21, 1984, pp. 31 a 82.

¹⁰ E. ÁLVAREZ CONDE, «Solidaridad», en *Diccionario del sistema político español*, dir. J.J. GONZÁLEZ Encinar, Akal, Madrid, 1984, p. 857.

¹¹ P. LUCAS VERDÚ, «Artículo 138. La realización efectiva del principio de solidaridad», en *Comentario a las Leyes Políticas. Constitución española de 1978* (dir. O. ALZAGA VILLAAMIL), t. X (arts. 128 a 142), Edersa, Madrid, 1985, p. 465; LÓPEZ MENUDO y MORILLO-VELARDE PÉREZ, *op. cit.*, p. 127; y F. GARCÍA ROCA, «La solidaridad autonómica, valor del ordenamiento», *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, n° 70 (invierno), 1983, p. 267.

¹² E. ALBERTÍ ROVIRA, «Solidaridad territorial (Derecho Constitucional)», en *Enciclopedia Jurídica Básica*, dir. A. MONTOYA MELGAR, vol. IV, Civitas, Madrid, 1995, p. 6372; del mismo autor «El interés general y las Comunidades Autónomas en la Constitución de 1978», *Revista de Derecho Político*, n° 18 y 19, 1983, pp. 120.

¹³ E. ÁLVAREZ CONDE, *Curso de Derecho Constitucional*, t. II, Tecnos, Madrid, 1997, p. 371.

En un primer momento se observó cierta tendencia a encuadrar la exigencia de solidaridad territorial en el marco de la igualdad material¹⁴ o en el principio de cooperación. Sin embargo, pronto hubo que aceptar que ambas opciones no eran capaces de desarrollar toda la potencialidad que este principio permite.

La asimilación de la solidaridad constitucional con la efectiva realización del principio de igualdad material suponía principalmente el establecimiento de un trato desigual para los desiguales que permitiese la consecución del necesario equilibrio interregional. Pero, el principio de solidaridad, tal y como aparece en nuestra Constitución, parece ser mucho más que esto, aunque es cierto que la herencia del régimen franquista determinó que la atención se focalizase principalmente en un plano netamente económico, sobre todo como consecuencia del patente desequilibrio en el nivel de crecimiento de bienestar, muy a pesar de los planes de desarrollo elaborados y aplicados durante el Régimen franquista¹⁵.

No debe extrañar, por tanto, esta inicial asimilación del principio de solidaridad con el principio de igualdad económica, como tampoco que el artículo 138 CE fuese explicado en clave de obligación del Estado de sentar las bases para que existiese una solidaridad que condujese a la igualdad en términos económicos¹⁶.

Por otra parte, el principio de cooperación se concreta en la obligación de prestarse auxilio de las autoridades estatales y autonómicas de las (STC 18/1982, de 4 de mayo, Fj. 4 y 14)¹⁷, el deber de intercambio de información, e incluso el deber de apoyo mutuo (STC 96/1986, de 10 de julio, Fj. 3). No alcanza, obviamente, el contenido del principio de solidaridad, mucho más ambicioso en sus propósitos. La explícita mención del principio de solidaridad en varios preceptos de nuestra Carta Magna, a diferencia del principio de cooperación sólo implícitamente contenido en ésta, es dato más que suficiente para extraer de él diferencias sustanciales entre cooperación y solidaridad. No parece quedar más remedio que admitir que la trascendencia de la solidaridad se revela en la preocupación de nuestro constituyente por consagrarlo genéricamente varias veces de manera expresa¹⁸.

¹⁴ PÉREZ MORENO, «Técnicas jurídicas garantizadoras del principio de solidaridad regional»..., pp. 53 y ss. Para este autor, el principio de solidaridad comportaba tres aspectos: la aceptación del Estado unitario como vínculo supremo, el reconocimiento de las Autonomías como instituciones titulares de derechos pero también receptoras de ciertos deberes y entendimiento de la solidaridad como igualdad en sentido material.

¹⁵ Sobre esta cuestión puede consultarse: *Niveles de Bienestar social. Ensayo sobre indicadores provinciales*, Servicio Sindical de Estadística, Madrid, 1976.

¹⁶ DE ESTEBAN y LÓPEZ GUERRA, *et alii*, *op. cit.*, p. 349.

¹⁷ Esta sentencia que nosotros entendemos como una de las relativas al principio de cooperación sin embargo, es considerada por GARCÍA ROCA, *op. cit.*, p. 264, como ejemplo de una de las primeras decisiones del Alto Tribunal sobre el principio de solidaridad. Concretamente señala que «El Tribunal Constitucional afirma que existe un deber de colaboración o de auxilio caracterizado por la reciprocidad entre Estado y CCAA y derivado de la propia esencia de la forma territorial del Estado. Pues bien, así descrito el principio al que alude, pero que el Tribunal no cita expresamente, no puede ser otro que el de solidaridad». Sobre el principio de cooperación puede consultarse P. SANTOLAYA MACHETTI, «En torno al principio de cooperación», *Revista de Derecho Político*, n.º 21, 1984, pp. 83 y ss.

¹⁸ P. GONZÁLEZ-TREVIANO, y C. NÚÑEZ RIVERO, *El Estado autonómico. Principios, organización y competencias*, Universitas, Madrid, 1998, p. 74.

Las diferentes técnicas de cooperación deben ser entendidas como una faceta del más genérico deber de colaboración que exige una actuación positiva productora de una determinada relación entre Estado y Comunidades Autónomas¹⁹, como pone de manifiesto la vertiente funcional del principio de cooperación²⁰. En definitiva, la cooperación se refiere prioritariamente a vínculos imprescindibles y exigibles en un plano vertical, entre poder central y entidades territoriales. Debe concluirse, por tanto, que estas construcciones van más allá de lo que el constituyente pretendió al integrar el principio de solidaridad entre los elementos que forman nuestro Estado, y tal exceso se explicaría por desviarse del ámbito material en el que el texto fundamental se mueve en relación con la solidaridad²¹.

Posteriormente, la solidaridad fue explicada como un principio que permitía la participación de las Comunidades Autónomas en la formación de la voluntad estatal o, incluso, como una manifestación *sui generis* del principio de lealtad federal en nuestro Estado de las Autonomías. De este modo se defendía su consideración de límite negativo a la actuación de las Comunidades Autónomas por la existencia, dada por supuesta, de un «principio de lealtad institucional, que obligaba a que las diversas instancias de gobierno se abstuviesen de actuar sus propias competencias y facultades de un modo lesivo para el interés general o para los legítimos intereses de las otras partes del conjunto»²². Ciertamente, la sentencia del Tribunal Constitucional 64/1990, de 5 de abril (F.j. 7º) y de forma muy similar la 64/1982, de 4 de noviembre²³, señalaba que el principio de solidaridad requería que, en el ejercicio de sus competencias, se abstuviesen de adoptar decisiones o realizar actos que perjudicasen o perturbasen el interés general y tuviesen, por el contrario, en cuenta la comunidad de intereses que las vinculaban y que no podían resultar disgregados o menoscabados a consecuencia de una gestión insolidaria de los propios intereses. Y continuaba exponiendo que «la autonomía –ha dicho la STC 4/1981– no se garantiza por la Constitución –como es obvio para incidir de forma negativa– sobre los intereses generales de la Nación o sobre intereses generales distintos de los de la propia entidad (F.j. 10). El principio de solidaridad es su corolario (STC 125/1981, F.j. 3)».

Desde esta posición, la solidaridad se presentaría, por tanto, como un «límite a la autonomía política de que gozan las diversas instancias de gobier-

¹⁹ J. TAJADURA TEJADA, *El principio de cooperación en el Estado Autonómico*, Comares, Granada, 2000, pp. 12 y 13.

²⁰ Esta cooperación funcional, según ALONSO DE ANTONIO, *op. cit.*, pp. 569 y 570, se identifica con la «actuación coordinada de todos los poderes público», que adquiere verdadera relevancia cuando se establece entre los productos legislativos del Estado y de las Comunidades Autónomas y que, por lo tanto, se materializa de forma prioritaria en el ámbito de una necesaria «colaboración legislativa».

²¹ P. LUCAS VERDÚ y P. LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, «Artículo 138. La solidaridad interterritorial», en *Comentarios a la Constitución española de 1978*, dir. O. ALZAGA VILLAAMIL, t. X (arts. 128 a 142), Edersa-Cortes Generales, Madrid, 1996, p. 463.

²² ALBERTÍ ROVIRA, «Solidaridad territorial (Derecho Constitucional)... p. 6372.

²³ «(...) la invocación genérica de este principio, y de los citados artículos 2 y 138 de la Constitución, cuya importancia por otra parte no puede ponerse en duda, conviene fijar la atención en el hecho de que con arreglo al artículo 128.1 de la misma «toda la riqueza del país en sus distintas formas y fuese cual fuese su titularidad está subordinada al interés general» (F.j. 6º).

no para la gestión de sus respectivos intereses»²⁴ o bien como «la *otra cara* del principio de autonomía»²⁵, íntimamente conectada con las construcciones alemanas sobre las fórmulas de integración política de tipo funcional-organizativo y el análisis de las capacidades constitucionales de generar dicha integración política.

Uno de los más importantes teóricos de esta concepción fue Rudolf Smend, que defendía la idea de que los procesos de conformación de una voluntad comunitaria eran fundamentales en el devenir político de un Estado integrado por entes territoriales con fines propios. Por ello insistía en la necesidad de un núcleo de valores comunes para su correcto funcionamiento y de un principio moral que lo cohesionase²⁶. El principio de solidaridad vendría a constituir «el punto de equilibrio, ciertamente impreciso, difícil de concretar y preñado de tensiones, entre las tendencias centrípetas que la unidad comporta y las tendencias centrífugas a que puede conducir la autonomía. De esta manera, el Estado (poderes centrales) debe ser respetuoso con las CC.AA., y recíprocamente éstas deben guardar idéntico comportamiento respecto de aquél, conscientes todos de que el «interés general», el bienestar común de todos los ciudadanos, es tanto el «interés central», como el «interés propio o peculiar de la Comunidad Autónoma»²⁷. Sin embargo, señala Hesse que si el objetivo a obtener es la *unidad política* de un Estado, ello sólo se logra «en la medida en que se consigue reducir a la unidad de actuación la multiplicidad de intereses, aspiraciones y formas de conducta»²⁸. Se trata, así, de un deseo o legítima aspiración de unidad de actuación que encuentra su basamento en la búsqueda de acuerdos o compromisos, y en la existencia, al menos, de un asentimiento tácito. El resultado sería la introducción en nuestro modelo de descentralización territorial y competencial del principio de fidelidad a la Federación o *Bundestreue*, y supondría la obligación de los poderes públicos de observar un comportamiento indubitadamente leal.

No obstante, la solidaridad que preceptúa nuestra Norma fundamental parece difícilmente encajable en este esquema²⁹. La asimilación de la solida-

²⁴ E. ALBERTÍ ROVIRA, «Solidaridad territorial (Derecho Constitucional)»... p. 6372.

²⁵ R. ENTRENA CUESTA, «Artículo 138», en *Comentarios a la Constitución*, dir. F. GARRIDO FALLA, 3ª ed. ampliada, Civitas, Madrid, 2001, p. 2408.

²⁶ R. SMEND, *Constitución y Derecho constitucional*, trad. J.M. BENEYTO PÉREZ, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1985, pp. 80 a 82.

²⁷ ALONSO DE ANTONIO, *op. cit.*, p. 379.

²⁸ K. HESSE, *Escritos de Derecho constitucional*, trad. P. CRUZ VILLALÓN, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1992, p. 8.

²⁹ Así lo resalta J. PEMÁN GAVÍN, *Igualdad de los ciudadanos y autonomías territoriales*, Civitas, Madrid, 1992, p. 120, para el que todavía parecen menos aceptables aquellos planteamientos que reconducen al principio de solidaridad todos los diversos mecanismos constitucionales de sentido integrador, pues ello conlleva una noción inmanejable de la solidaridad en la que encajarían aspectos tan diversos como las diversas fórmulas de participación de las Comunidades Autónomas en la formación de la voluntad estatal (representación en el Senado, iniciativa legislativa...), las limitaciones a las Comunidades Autónomas en función del «interés general», o, los mecanismos de colaboración y cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas; y ALBERTÍ ROVIRA, «El interés general y las Comunidades Autónomas en la Constitución de 1978»..., p. 120, pues no es aceptable la traslación mecánica de «una fórmula jurídica que ha estado diseñada en y para una estructura federal, de características, además, acusadamente propias».

ridad con el principio de lealtad federal, esto es, una lealtad autonómica, única versión posible en nuestro sistema, sería más fácil de aceptar que el principio de «interés nacional» propio del sistema italiano³⁰, pues no supone la afirmación de forma directa y expresa de la primacía de un interés, el Federal o Central, sobre el federado o autonómico. Pero, la integración de intereses se realiza a través de la técnica de la coordinación u homogeneización, es decir, de la ordenación sistemática de medios y esfuerzos para la consecución de una acción común, que a la larga puede suponer la supeditación de algunas actuaciones de los *Länders* perjudiciales para la marcha común de la Federación. Sino directamente, sí indirectamente podría conllevar en casos concretos una limitación de la autonomía política de los Estados federados.

En realidad, el principio de la *Bundestreue* ha sido invocado para obtener los resultados más variados³¹. La homogeneidad no exige concordancia total³², pero la lealtad federal «sigue siendo un concepto jurídico indeterminado que ha ido evolucionando desde la implantación de mecanismos de integración político-funcional basados en la noción de «intereses prioritarios».

³⁰ El caso italiano no deja lugar a dudas, pues permite el control de la oportunidad política sobre las leyes regionales desde el momento en que el artículo 127 de su Texto constitucional señala: «El Gobierno de la República, cuando entienda que una ley aprobada por el Consejo regional exceda la competencia de las regiones o contraste con los intereses nacionales, o con las de otras regiones, la reenviará al Consejo regional...» (Un comentario en GARCÍA ROCA, *op. cit.*, pp. 267 y ss). Más concretamente sobre el concepto de «interés nacional» puede consultarse ALBERTÍ ROVIRA, «El interés general y las Comunidades Autónomas en la Constitución de 1978»..., pp. 111 a 113, que lo caracteriza como un límite de carácter general de las leyes regionales, un límite de fondo, sustancial, de oportunidad política, que no puede formularse a través de fórmulas generales que fijen criterios genéricos y apriorísticos, pero que sí permite la suspensión de la promulgación de la ley regional afectada o la anulación una vez que haya entrado en vigor, si la legislación regional afectase a un campo de materias consideradas de «interés nacional». Por el contrario, nuestra Constitución no permite otro control sobre las normas dictadas en el ejercicio de su autonomía que el control de legalidad-constitucionalidad. De modo, que sería imposible aceptar «toda cláusula política restrictiva de competencias, que se superponen a las cláusulas escritas y rompe la consideración de la rigidez constitucional» (*Ibidem*, p. 267).

³¹ Señala MUÑOZ MACHADO, *op. cit.*, p. 186, como ejemplo la sentencia del Tribunal Constitucional Federal de 30 de julio de 1958 que impidió las consultas electorales en los *Länders* sobre cuestiones defensivas de la Federación. O la de 18 de febrero de 1952 que exigió aportaciones financieras a los *Länders* más desarrollados en auxilio de los más pobres. También como criterio garantizador de la igualdad de todos los ciudadanos alemanes, la decisión del Tribunal de Karlsruhe de 10 de diciembre de 1953 que impidió a los *Länders* de economía más boyante dar gratificaciones de Navidad a sus funcionarios, pues otros Estados Federados no podían permitirse dicho gasto. Por su semejanza, debe señalarse que la sentencia de nuestro Tribunal Constitucional 54/1982, de 26 de julio sobre las retribuciones adicionales en beneficio de los funcionarios catalanes en su F.j. 6º afirmaba textualmente que: «En cuanto a la pretendida infracción del principio de solidaridad consagrado en el artículo 2 de la CE y desarrollado en el artículo 138 de la misma (...) no hay indicio alguno de que las retribuciones de dicha categoría de contratados pueda afectar, por su volumen y cuantía, al equilibrio económico adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español a que se refiere el artículo 138 mencionado». Por tanto, cabe deducir que nuestro Alto Tribunal no se muestra muy proclive a una concepción de la solidaridad en sentido semejante a la *Bundestreue*, aunque, como ya hemos señalado, también es verdad que la STC 64/1990 (F.j. 5º) reconocía el «comportamiento leal entre los poderes territoriales del Estado» como una de las manifestaciones del principio de solidaridad constitucional. En idéntico sentido la STC 11/1986 (F.j. 5º) que la define como «concreción, a su vez, del más amplio principio de deber de fidelidad a la constitución».

³² M. BARCELÓ, *Derechos y deberes constitucionales en el Estado autonómico. Un análisis sobre la relación entre la organización territorial del Estado y la regulación de los derechos y deberes constitucionales*, Civitas, Madrid, 1991, p. 45.

rios», hasta la formulación de técnicas que impidiesen el abuso en el ejercicio de competencias propias. En el caso de los «intereses prioritarios», éstos pueden oscilar entre los *intereses federales* o los *intereses de los Länders* dependiendo de las circunstancias, es decir, en ocasiones, habrá que amparar uno y desnudar otro, porque el principio de la *Bundestreue* actúa en una doble dirección: puede obligar a los *Länders* a actuar sus competencias en el caso de que se considere necesario para la buena gestión de la Federación o puede limitar la libertad de éstos en el ejercicio de aquéllas, al exigirles que las pongan en práctica de modo que no lesionen ni el interés de la Federación ni de ninguno de sus miembros³³.

Además, debe tenerse en cuenta que el abuso en el ejercicio de competencias propias también puede producirse cuando de una determinada norma jurídica o de una específica acción administrativa, aun adoptadas sin *animus laedendi*, se derivan perjuicios para esos intereses comunes³⁴. De modo que la «lealtad federal» es, al final, un límite al libre ejercicio de la atribución competencial entre *Bund* y *Länders*, porque por encima de los respectivos intereses de estos últimos estaría el carácter de la Federación como conjunto político con unidad interna. La referencia a la «unidad política de la organización»³⁵ al final siempre termina por necesitar de la *lealtad* como «conjuro de la desunión y de la fragmentación»³⁶; concepto de permanente evolución y de difíciles contornos que puede servir para limitar las pretensiones de uno u otro sujeto (Federación-Estados federados) al margen de reglas concretas, como fórmula de imposición de «obligaciones activas» e, incluso, como fundamento para la intervención de controles en la actividad de los *Länders*.

La diferencia fundamental con el «principio de solidaridad» está en que la lealtad federal exige que el *Bund* trate a todos los *Länders* de acuerdo con el principio de igualdad, sin introducir discriminaciones de ningún tipo entre ellos³⁷ y aquél, sobre todo en el plano económico, parece querer decir lo contrario.

La «solidaridad» a que se refiere nuestra Constitución es otra cosa. No parece bastar con la afirmación de intereses prioritarios en función de las circunstancias peculiares de cada supuesto específico. La mera referencia al Derecho comparado y los deseos de asimilación a las fórmulas de integración,

³³ ALBERTÍ ROVIRA, «El interés general y las Comunidades Autónomas en la Constitución de 1978», p. 114.

³⁴ F. SOSA WAGNER, «Lealtad, gozne del Estado», *Real Revista de Estudios de la Administración Local*, n.º 288 (enero-abril), 2002, p. 82.

³⁵ A este respecto HESSE, *op. cit.*, p. 9, señala que «la formación de unidad política no significa la producción de un armónico estado de conciencia general y en cualquier caso no la eliminación de las diferencias sociales, políticas o de tipo institucional y organizativo a través de la nivelación total. Dicha unidad no resulta imaginable sin la presencia y relevancia de conflictos en la humana convivencia. Los conflictos preservan de la rigidez, del estancamiento en formas superadas: son si bien no únicamente la fuerza motriz sin la cual el cambio histórico no se produciría».

³⁶ SOSA WAGNER, *op. cit.*, p. 82. Merece ser consultado este estudio por el pormenorizado repaso que contiene de la evolución doctrinal del concepto de «lealtad federal» desde los tiempos de la Paz de Ausburgo en 1555.

³⁷ *Ibidem*, p. 85.

no permite dejar de interrogarse sobre nuestros dictados constitucionales, desde el momento que emplea un término distinto. Nuestra Norma Fundamental habla de «solidaridad» en cuatro preceptos, y en ningún momento la sustituye por los términos de «lealtad», «prevalencia del interés general» ni siquiera por la «ayuda recíproca»³⁸. Por tanto, debe ser algo distinto, sobre todo desde que se cuenta con un anclaje constitucional y estatutario mucho más sólido que el de la *Bundestreue*, pues existe una consagración constitucional expresa en una multiplicidad de normas³⁹, a diferencia de la Ley Fundamental de Bonn en que se inexistente.

Estamos ante la correa de transmisión ineludible entre el principio de unidad y el principio de autonomía con la finalidad de satisfacer «intereses comunes»⁴⁰, lo que no debe confundirse con el concepto de «intereses prioritarios». La solidaridad constitucional desempeña una importante función de nexo o pieza de ensamblaje entre la autonomía de las entidades territoriales para la gestión de sus respectivos *intereses individuales* consagrada en los artículos 2 y 137 CE, y «la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles», que la STC 135/1992, de 5 de octubre denomina «factor de equilibrio» entre ambos (F.j. 7º).

Se trata más bien de un vínculo de actuación recíproca entre las Comunidades Autónomas y el Estado⁴¹, un bien público común de todos los españoles⁴² o, si se quiere, un principio organizativo del Estado o mecanismo complementario y/o corrector de la articulación u organización del Estado español como Estado de las Autonomías. García Roca lo define como un elemento axiológico de nuestro ordenamiento que debe ser diferenciado de la igualdad sustancial y de la unidad del sistema de autonomías territoriales, y concreta

³⁸ Esta técnica de cooperación ha sido fomentada y desarrollada en los últimos años en el ordenamiento italiano desde el momento en que la Ley 59 de 1997 consiguiere aportar una regulación que, sin alterar ni el Texto ni el marco constitucional, ampliase el sistema de reparto de competencias entre los diversos niveles de gobierno (Estado, Regiones, Provincias y Municipios). Esta norma pretendía realizar una transferencia de funciones del Estado Central a los entes periféricos, es decir, mediante la emisión de sucesivos decretos legislativos asignar todas las funciones administrativas que tuviesen que ver con la defensa de sus respectivos intereses regionales o locales. Con esto, se ha pulsado más aún el deber de ayuda recíproca derivado del más general deber de colaboración entre entidades estatales. Las Regiones, por tanto, tienen el deber de realizar todas aquellas medidas necesarias para que cada sujeto pueda ejercer correcta y eficazmente sus propias competencias en los siguientes modos: intercambio de información a través de los instrumentos informáticos comunes a todas las estructuras administrativas, oficinas únicas para la tramitación de contratos públicos, creación de la llamada ventanilla única... Todo esto viene más extensamente explicado en E. CECCHERINI, «La participación del sistema autonómico en la formación de la voluntad del Estado», *Revista de Estudios Políticos*, nº 111 (enero-marzo), 2001, pp. 196 y ss.

³⁹ F. GARCÍA ROCA, «Asimetrías autonómicas y principio constitucional de solidaridad», *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 47 (II) (enero-abril), 1997, p. 81.

⁴⁰ GONZÁLEZ-TREVILANO y NUÑEZ RIVERO, *op. cit.*, p. 74.

⁴¹ Así la caracteriza también GARCÍA ROCA, «La solidaridad autonómica, valor del ordenamiento»..., p. 269, que habla del «carácter recíproco» y escrupulosamente democrático del principio que conseguiría, de esta manera, resultados más equilibrados y menos centrípetos. La doctrina italiana, en concreto Lombardi, *op. cit.*, p. 48, señala que el principio de solidaridad logra una mediación u homogeneización sin la cual la vida política se reduciría a una guerra hobbesiana de todos con todos.

⁴² ALONSO DE ANTONIO, *op. cit.*, p. 377.

que estamos ante una «manera bilateral y pluralista de entender el vínculo estatal que nace de la comunidad política»⁴³. Estaría más en la línea de compromiso, de relación entre sujetos que participan con el mismo interés en cierta cosa, de espíritu por el que se sienten unidos en una comunidad⁴⁴.

A través del principio de solidaridad se estaría postulando una orientación política de consenso en torno a los principios institucionales del ordenamiento que permitiría superar las «fracturas» o desavenencias que pondrían en peligro la unidad del propio ordenamiento jurídico-constitucional. La solidaridad, predicable también de las Comunidades Autónomas entre sí, exige que en su actuación, además de satisfacer su interés, también se logren los intereses del resto de la comunidad solidaria⁴⁵, porque cuando ésta aparece revestida de eficacia y autoridad constitucional establece una obligación íntegra de aceptación de una relación que puede conllevar beneficios o costes, dependiendo del caso y del lugar que se ocupe en la concreta situación demandante de solidaridad.

De aquí su mediata colocación en el artículo 2 justo detrás del principio de unidad del Estado español dentro del Título preliminar. Esto no es más que el reconocimiento constitucional de su valencia política inmediata. La inclusión de la solidaridad como elemento en el que se fundamenta la Constitución española de 1978 es una exigencia constitucional de que las entidades con autonomía política tengan presente su obligada adhesión a la causa o empresa del resto, que, por estar contenida en el Título preliminar, no es meramente circunstancial, sino que adquiere las notas de «valor constitucional de carácter perpetuo», que rebasa el aspecto meramente económico y enlazaría, incluso, con el Preámbulo de nuestra Constitución cuando afirma la voluntad de la nación de «proteger a todos los españoles y pueblos de España en el ejercicio de los derechos humanos, sus culturas y tradiciones, lenguas e instituciones»⁴⁶.

Pero, el principio de solidaridad también estaría en disponibilidad de asumir una nueva función de orientación o reconducción de una situación heredada por nuestra Constitución, y asumida a beneficio de inventario, que entendía el fenómeno político de la autonomía como una excepción en función de la existencia de cierto «hecho diferencial». Efectivamente, los modos de acceso a la autonomía que preceptúa nuestra Constitución dan prueba de la voluntad constituyente de diferenciar entre Autonomías. Este dato es todavía más palpable si se pone el acento en la consciente diferenciación que asume el

⁴³ GARCÍA ROCA, «Asimetrías autonómicas y principio constitucional de solidaridad»..., p. 69.

⁴⁴ Debe tenerse presente que el moderno principio de solidaridad en el Derecho Público participa de cierta herencia o carga iusprivatista de la idea de la «buena fe» como modo con el que evitar o, al menos, mitigar resultados insolidarios (M.J. MONTORO CHINER, *Convenios entre Federación y Estados Miembros de la República Federal Alemana. Solidaridad y lealtad constitucional en los sistemas alemán y español*, Tecnos, Madrid, 1987, pp. 21 y 22).

⁴⁵ *Ibidem*, p. 23.

⁴⁶ J. DE LUCAS, «La polémica sobre los deberes de solidaridad», *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, nº 19 (septiembre-diciembre), 1994, p. 47.

artículo 2 CE entre «nacionalidades» y «regiones»⁴⁷. A esto siguió una «elevada incidencia del factor competitivo en su aceptación *horizontal* o inter CC.AA. y, por la proyección de esta competitividad en la dificultad de conjugar establemente los instrumentos constitucionales disponibles para la «homogeneización» federalizante (fuerza o vector centrípeta) con las pulsiones «diferenciadoras» (fuerza o vector centrífugo)»⁴⁸.

No obstante, a pesar de que los intentos de uniformización competencial de 1992⁴⁹ no se hayan visto satisfactoriamente culminados, sí parece evidente que la desuniformidad de las Autonomías no puede ser un atentado contra la unidad del Estado por cuanto acarrea una contradicción insalvable con los preceptos garantes de la coherencia esencial del sistema contenidos en los artículos 1.1, 9.2, 14, 138, 139 y 158 CE entre otros⁵⁰. Así, parece apreciarse la necesidad de que la evolución del proceso autonómico español se oriente en el sentido de alcanzar «un equilibrio dinámico y cambiante de fuerzas centrífugas y centrípetas»⁵¹. No se trata tanto de un desequilibrio competencial sino que continúan creciendo las diferencias entre Comunidades Autónomas en materia, sobre todo, financiera⁵², y ello puede llegar a enquistarse en

⁴⁷ El texto del Anteproyecto de Constitución ya incluía el término «nacionalidades» como concepto de nuevo cuño en nuestra historia constitucional. La polémica que suscitó finalmente tuvo como resultado una indeseable complicación de la redacción inicial del precepto que se limitaba a señalar que: «La Constitución se fundamenta en la unidad de España y la solidaridad entre sus pueblos y reconoce el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran», es decir, que el valor solidaridad es fundamento sobre el que se sustentan la Nación española y su pacto constitucional.

⁴⁸ J.F. LÓPEZ AGUILAR, *Estado autonómico y hechos diferenciales*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1998, p. 89.

⁴⁹ Los Acuerdos Autonómicos de 28 de febrero de 1992 intentaron infructuosamente la homogeneización competencial, que conllevaron la reforma de diez Estatutos de Autonomía de segundo grado. A ello le siguió la aprobación de la LO 9/1992, de 23 de diciembre, de delegación y transferencia de competencias a las Comunidades Autónomas. Estas medidas tuvieron el sorprendente efecto de multiplicar las demandas de mayor autogobierno por parte de las autonomías de primer grado, aquéllas a las que el artículo 2 CE denomina «nacionalidades». No fue posible eliminar las fricciones, lo que demuestra, como apunta I. TORRES MURO, *Los Estatutos de Autonomía*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales-BOE, Madrid, 1999, p. 37, que «las tensiones respecto a las competencias seguirán sin duda y buena prueba de ello es la actividad del Tribunal Constitucional al respecto».

⁵⁰ LÓPEZ AGUILAR, *op. cit.*, p. 97.

⁵¹ GARCÍA ROCA, «Asimetrías autonómicas y principio constitucional de solidaridad»..., p. 47, que explica aún más esta circunstancia cuando señala que «parece razonable pensar que todas estas asimetrías competenciales, estructurales, financieras, derivadas de asimetrías de hecho —históricas, culturales, geográficas, políticas, lingüísticas—, constituyen elementos potencialmente centrífugos del modelo que deben de ser convenientemente contrarrestados por otros mecanismos centrípetos, para asegurar un equilibrio y garantizar el funcionamiento unitario del ordenamiento jurídico en su conjunto, así como la igualdad sustancial en las condiciones de vida de todos los españoles, independientemente de la autonomía territorial en la que residan». Estas asimetrías serían el *humus* sobre el que la solidaridad y esos otros instrumentos unitarios se proyectan (*Ibidem*, pp. 67 y 68).

⁵² Es en este aspecto de unidad del sistema fiscal donde más se pone el acento en los últimos tiempos. Ya se ha dicho que el principio de solidaridad, entendido como algo más que la simple igualación objetiva de las Comunidades Autónomas, suele jugar sino como mecanismo de igualación, al menos de equilibrio y esto manifiesta disfuncionalidades en relación con los conciertos económicos que encuentran apoyatura en la Disposición Adicional Primera de la Constitución. El sistema de conciertos económicos supone una excepción al régimen general de financiación de las Comunidades Autónomas previsto en los artículos 156 y 158 CE, que se ampara en el reconocimiento de la Disposición Adicional Octava CE de unos «derechos históricos», concepto jurídico indeterminado que alguien ha calificado de agujero negro (GARCÍA ROCA, «Asimetrías autonómicas y principio constitucional de solidaridad»... p. 60), para unos «territorios históri-

el sistema constitucional dejando poco margen de acción al principio de solidaridad.

El principio de solidaridad debe ser un elemento a tener en cuenta en la preservación del pacto constitucional en relación con la unidad de la Nación española, y también en cuanto baluarte del valor igualdad del artículo 1.1 CE y de su consecución real para el ciudadano y para los grupos en que se integra, esto es, también de las Comunidades Autónomas. Señala García Roca que «el modelo constitucional exige unidad, igualdad y solidaridad, si alguno de estos principios quisiera excepcionarse en su día, habría, sin duda, que reformar la Constitución»⁵³, porque, en efecto, el modelo de Estado consagrado en nuestra Constitución parece indisoluble de la solidaridad, hasta el punto de que los límites de la actuación del Estado es también una discusión acerca de los límites en las exigencias de solidaridad⁵⁴.

C. EL ESTADO COMO GARANTE DEL PRINCIPIO DE SOLIDARIDAD

La aspiración de realización efectiva de la solidaridad constitucional es tanto más necesaria cuanto más patentes y perceptibles son las diferencias de tipo económico o de oportunidades de crecimiento. Ciertamente, la proyección constitucional de la solidaridad no es exclusivamente económica, pero la relevancia del concepto normativo de solidaridad tienen una razón justificati-

cos» que, por tanto, deben ser concebidos como entidades territoriales muy diferentes del resto de entes territoriales del Estado español. Igualmente, la LOFCA también reconoció el sistema especial de concierto y convenio para las Comunidades del País Vasco y Navarra, junto con el artículo 41 del Estatuto de Autonomía del País Vasco y la Disposición Transitoria Octava de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra. No obstante, este especial tratamiento fiscal es, desde hace tiempo, uno de los asuntos prioritarios de la Comisión Europea, que en Decisión de 14 de julio de 1999 relativa a las ayudas fiscales en las provincias de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya (País Vasco), así como en la Comunidad Foral de Navarra (*Boletín UE 7/8-1999*) señalaba que: «(...) en lo relativo a varios regímenes de ayudas fiscales que revisten forma de crédito fiscal del 45% y se aplican en las provincias vascas de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya, y, por otra parte, de ayuda a empresas de reciente creación en forma de reducción de la base imponible en estas tres provincias y de reducción del 50% del impuesto en la comunidad autónoma de Navarra. Estas ayudas no parecen ni cumplir las prescripciones de la normativa sobre ayudas de finalidad regional, ni poder beneficiarse de alguna de las excepciones previstas en el Tratado CE, en los apartados 2 y 3 de su artículo 87». Y, mucho más explícita la Adopción de 11 de julio de 2001: «La Comisión decidió dar por terminados mediante sendas decisiones negativas, los procedimientos incoados en virtud del apartado 2 del artículo 88 del Tratado respecto a siete regímenes de ayudas fiscales, seis de ellos en el País Vasco y uno en la Comunidad Autónoma de Navarra. Se trata de tres regímenes (...) que conceden desgravaciones fiscales a las sociedades de reciente creación, durante los cuatro primeros ejercicios en que obtengan beneficios. La Comisión consideró que estos regímenes de ayudas no pueden acogerse a ninguna excepción a la incompatibilidad de las ayudas, en particular en concepto de desarrollo regional o PYME, ya que no cumplen las condiciones de compatibilidad fijadas a este respecto por las normas comunitarias en la materia. Así pues, prohibió la continuación de la aplicación de estos regímenes e impuso la recuperación de las ayudas ya concedidas, junto con los intereses devengados desde la fecha de su concesión». Estos regímenes no deben confundirse naturalmente con especialidades lógicas dada su ubicación geográfica del llamado hecho insular canario.

⁵³ GARCÍA ROCA, «Asimetrías autonómicas y principio constitucional de solidaridad»..., p. 48.

⁵⁴ DE LUCAS, «La polémica sobre los deberes de solidaridad»..., p. 14.

va más profunda, que se extiende desde el mismo concepto de solidaridad política a la solidaridad económica y social»⁵⁵.

Por ello, el artículo 138, en su primer inciso, completa adecuadamente la imprescindible referencia al hecho económico si se quería que lo contenido en el artículo 2 CE fuese algo más que una mera declaración retórica. Como señala la sentencia del Tribunal Constitucional 146/1992, el contenido del artículo 138.1 de la Constitución «no puede ser reducido al carácter de precepto programático, o tan siquiera, al de elemento interpretativo de las normas competenciales». Incluso la STC 64/1990, que en su momento comentábamos como un ejemplo de cierta aceptación del principio de solidaridad en términos de lealtad, expresa de forma indubitada que «es la constatación de notables desigualdades de hecho, económicas y sociales de unas partes a otras del territorio nacional, acentuadas en ocasiones por circunstancias coyunturales, pero debidas también a elementos naturales... difícilmente alterables, la que legitima en aras y por imposición de la solidaridad interregional, no sólo que zonas de mayor capacidad económica asuman ciertos sacrificios o costes en beneficio de otras menos favorecidas».

El Estado tiene la obligación de garantizar la realización efectiva de aquel principio de forma prioritaria en el plano económico, que le exige concretar los cauces con los que alcanzar una progresiva corrección de las desigualdades interterritoriales. Por ello, es precisamente en su vertiente económica en donde se encuentra la justificación última de la existencia de dicha potestad estatal»⁵⁶.

El principio de solidaridad opera fijando obligaciones al Estado. Duguit no dejaba lugar a dudas en la primigenia posición del Estado como garante o principal actor del principio de solidaridad. Con las diferencias que pudieran derivarse de la solidaridad eminentemente social que propugnaba este autor, que la definía como interdependencia típica de una comunidad de intereses, insistía con vehemencia en la obligación que pesaba sobre el Estado de que ejercitase su poder en servicio de la solidaridad social. Por tanto, el Estado «está obligado a hacer todas las leyes que aseguren a todos la posibilidad moral y material de colaborar con la solidaridad»⁵⁷.

Sea la vigilancia de la actuación en todos los órdenes de las Comunidades Autónomas, sea como mecanismo reparador de desigualdades económicas, ello se atribuye al Estado *ex* artículo 138 CE (SSTC 33/1993, de 12 de noviembre y 135/1992, de 5 de octubre), aunque los sujetos obligados por el mandato constitucional de «solidaridad» son también las Comunidades Autónomas. La solidaridad no es una obligación exclusiva del Estado, sino que éste es su garante, es decir, debe ofrecer todos los medios que garanticen su efectiva rea-

⁵⁵ LOMBARDI, *op. cit.*, p. 79, hasta el punto de que el campo operativo de la solidaridad política no es el Estado en sentido estricto, sino el ámbito de las relaciones propias de la Constitución social.

⁵⁶ MUÑOZ MACHADO, *op. cit.*, p. 185.

⁵⁷ L. DUGUIT, *Traité de Droit Constitutionnel*, t. III (*La théorie générale de l'État*), Ancienne Librairie Fontemoing, París, 1923, p. 596.

lización. Pero las Comunidades Autónomas también deben procurar su observancia. La solidaridad es un valor predicable de las Comunidades Autónomas, porque las relaciones que se entablen entre ellas también deben estar presididas por el principio de solidaridad. El papel de Estado como garante del principio de solidaridad no disminuye en absoluto esta dimensión de la solidaridad interregional, que es precisamente su contenido prioritario. De idéntica convicción es la STC 150/1990, de 24 de marzo, cuyo Fj. 11º señala que la solidaridad vincula a todos los poderes públicos en el ejercicio de sus respectivas competencias no sólo al Estado, que es únicamente su garante.

A este deseo obedece la meditada colocación en nuestra Constitución de la solidaridad de marcado carácter económico por detrás del precepto que reconoce que municipios, provincias y Comunidades Autónomas «gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses» (art. 137), dentro del Capítulo I («Principios Generales») del Título VIII («De la organización territorial del Estado»). Al igual que en la organización federal «los Estados no son meros objetos de la integración sino sobre todo factores del proceso integrador»⁵⁸. Las Comunidades Autónomas son elementos consustanciales de realización y consecución del principio de solidaridad. Así se refleja en la lacónica redacción del apartado primero del artículo 138 CE que, respecto de las entidades territoriales, debe ser entendido como precepto condensador de los dos contenidos básicos de la solidaridad para el constituyente de 1978: una solidaridad integrativa, de superación de tensiones de forma pacífica y una solidaridad económica, de erradicación de privilegios interautonómicos.

No debe extrañar la inclusión en los Estatutos de Autonomía de constantes referencias al principio de solidaridad general en términos muy similares a la dicción del artículo 2 CE, V.g.r. el Preámbulo del Estatuto de Autonomía de Cataluña que proclama: «(...) El presente Estatuto es la expresión de la identidad colectiva de Cataluña y define sus instituciones y sus relaciones con el Estado en un marco de libre solidaridad con las restantes nacionalidades y regiones. Esta solidaridad es la garantía de la auténtica unidad de todos los pueblos de España»; el artículo 1.2 del Estatuto de Autonomía de Andalucía según el cual: «El Estatuto de Autonomía aspira a hacer realidad los principios de libertad, igualdad y justicia para todos los andaluces, en el marco de la igualdad y la solidaridad con las demás nacionalidades y regiones de España»; o el Preámbulo del Estatuto de Autonomía de Cantabria que reza: «(...) El presente Estatuto es la expresión jurídica de la identidad de Cantabria y define sus instituciones, competencias y recursos, dentro de la indisoluble unidad de España y en el marco de la más estrecha solidaridad con las demás nacionalidades y regiones»⁵⁹. No obstante, el Estatuto de Autonomía de Castilla y León

⁵⁸ SMEND, *op. cit.*, p. 179.

⁵⁹ Las llamadas autonómicas a la solidaridad interregional no acaban en los tres ejemplos expuestos. Así, pueden señalarse el artículo 1.3 del Estatuto de Autonomía de La Rioja: «El Estatuto de Autonomía aspira a hacer realidad los principios de libertad, igualdad y justicia para todos los riojanos en el marco de igualdad y solidaridad con las demás nacionalidades y regiones de España»; el Preámbulo del Estatu-

es el más expresivo a este respecto pues su artículo 41, introducido por LO 4/1999, señala sin ambages que: «1. La Comunidad Autónoma de Castilla y León velará porque, en los términos de los artículos 138 y 139 de la Constitución española, el Estado garantice la realización efectiva de los principios de igualdad y de solidaridad y el equilibrio económico de las diversas Comunidades Autónomas, sin que las diferencias entre sus Estatutos y competencias puedan implicar, en ningún caso, privilegios económicos o sociales en perjuicio de Castilla y León».

Los mecanismos constitucionales llamados a proyectar una solidaridad vigilante podrían ser la facultad gubernamental de dictar leyes de armonización de las disposiciones normativas de las Comunidades autónomas cuando así lo exigiese el interés general (art. 150.3 CE), el supuesto del artículo 155.1 CE, el control del Gobierno del ejercicio de las facultades competenciales de titularidad estatal delegadas a las Comunidades Autónomas del artículo 150.2 CE, las instrucciones gubernamentales a que se refiere el artículo 155.2 CE, el nombramiento de un delegado del Gobierno para la coordinación y dirección de la Administración estatal sita en el territorio de una Comunidad Autónoma, la posibilidad de que el Gobierno pueda impugnar la constitucionalidad de las disposiciones y resoluciones adoptadas por órganos de las Comunidades Autónomas (art. 161.2 CE), y la elaboración por el Ejecutivo central de los proyectos de planificación de armonización de la actividad económica general de acuerdo con los datos suministrados por las Comunidades Autónomas (art. 131 CE).

No obstante, no debe olvidarse que el principio de solidaridad del artículo 138 CE debe ser interpretado en relación con el resto de preceptos constitucionales y sobre todo de acuerdo con un criterio sistemático. Por ello, el mandato constitucional contenido en los artículos 156.1 y 158.2 deben primar en la interpretación del artículo 138 CE por la innegable conexión temática de los

to de Autonomía de Murcia: «El Estatuto es la expresión de la identidad de la Región de Murcia y define sus instituciones, competencias y recursos, con la convicción de que las Comunidades Autónomas, bajo el principio de solidaridad, contribuyen a reforzar la unidad de España»; el artículo 1 de La Ley de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra: «Navarra constituye una Comunidad Foral con régimen, autonomía e instituciones propias, indivisible, integrada en la Nación española y solidaria con todos los pueblos»; el Preámbulo del Estatuto de las Islas Baleares: «El pueblo de las Illes Balears, a través de su Estatuto, proclama como valores supremos de su autogobierno el sistema democrático que se inspira en la libertad, la justicia, la igualdad y la defensa de los derechos humanos, así como la solidaridad entre todos los pueblos de España»; el artículo 3 del Estatuto de Autonomía de Madrid: «La Comunidad de Madrid, al facilitar la más plena participación de los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social, aspira a hacer realidad los principios de libertad, justicia e igualdad para todos los madrileños, de conformidad con el principio de solidaridad entre todas las nacionalidades y regiones de España»; el Estatuto de Castilla y León según el cual: «Castilla y León consciente de su significado histórico, confía en que el proceso que inicia con el presente Estatuto conduzca a sus hombres y a sus tierras hacia metas elevadas de progreso social, económico y cultural y contribuya a la corrección progresiva de sus propios desequilibrios internos en un proyecto común asentado en los Principios democráticos de la libertad, la justicia, la igualdad, la solidaridad y el pluralismo»; o, por último, los Estatutos de Autonomía de Ceuta y Melilla que establecen idéntica redacción en sus respectivos artículo 1 que reconoce su autonomía para la gestión de sus fines de conformidad con la Constitución, en los términos de sus Normas estatutarias «y en el marco de la solidaridad entre todos los territorios de España».

mismos. Así, según la clasificación aportada por ALBERTÍ ROVIRA, la solidaridad del 138 CE comprendería el conjunto de medidas encaminadas a la consecución de un equilibrio económico, adecuado y justo, medidas garantizadas de la autonomía financiera, y concretos instrumentos de financiación de las Comunidades Autónomas⁶⁰.

Por último, en coherencia con la función de garante que se encomienda al Estado, el control del cumplimiento del principio de solidaridad y del buen uso y seguimiento también corresponde, de forma prioritaria, al Estado. Más concretamente, la Ley 31/1994, de 24 de noviembre, lo atribuye directamente a la Comisión General de las Comunidades Autónomas, que debe emitir un Informe sobre la dotación, distribución y regulación del Fondo de Compensación Interterritorial, así como ejercer la supervisión y seguimiento de los proyectos de inversión y la valoración de su impacto en la corrección de desequilibrios interterritoriales (art. 56 ñ) RS).

1. *La referencia al hecho insular*

La referencia al hecho insular que se contiene en el artículo 138 de la Constitución española de 1978, surge como consecuencia de una enmienda *in voce* del Grupo parlamentario de UCD, que englobaba las presentadas por todos los grupos parlamentarios del Congreso y que pretendía su inclusión en el actual artículo 130 (entonces art. 122). Pareció, no obstante, más aconsejable que figurase finalmente en este precepto.

Se aceptó y justificó en el momento de redacción constitucional, según la exposición del diputado Sr. GARÍ MIR, en atención a que la necesidad de aplicar medidas encaminadas a conseguir un equilibrio económico adecuado y justo es particularmente relevante cuando «además de toda la problemática que puedan producir los desequilibrios regionales o sectoriales... el hecho diferencial que produce la condición insular añade un factor más de distorsión económica, factor que tiene unas peculiaridades y características fácilmente objetivables y diferenciadas, incluso cuantificables, y cuyo carácter claramente acumulativo a la problemática citada, exige un tratamiento especial»⁶¹.

Lo que se pretendía no era constitucionalizar una especie de privilegio a favor de los territorios insulares sino llamar la atención sobre el hecho objetivo desequilibrante que la insularidad representa, fundamentalmente por motivos espaciales, esto es, de elevada distancia con la Península, que cuenta con otro apoyo constitucional: la Disposición Adicional III de la Constitución española.

Así, el antiguo artículo 45 del Estatuto canario (actual artículo 46.1) se contempla un régimen económico-fiscal especial basado en la franquicia

⁶⁰ ALBERTÍ ROVIRA, «Solidaridad territorial (Derecho Constitucional)»..., p. 6372.

⁶¹ *Diario de Sesiones del Congreso*, nº 85, de 9 de junio de 1978.

arancelaria sobre el comercio exterior y la franquicia sobre el consumo. La referencia explícita del artículo 138 CE al hecho insular diluye toda duda sobre la inconstitucionalidad de su peculiar situación que, en modo alguno, puede ser considerada un privilegio puesto que tiene una clara justificación objetiva, basada en circunstancias geográficas, que no parece pueda cuestionarse⁶², a diferencia de la situación del archipiélago balear⁶³. No obstante debe señalarse que el artículo 138 habla del «hecho insular» en general y no sólo referido al caso de Canarias, como «un hecho diferencial que debe ser atendido a la hora de velar por un equilibrio económico regional adecuado y justo»⁶⁴.

La regulación de este régimen económico-fiscal, insuficiente e insatisfactoria en muchos casos⁶⁵, se contenía inicialmente en la Ley 30/1972, de 22 de julio, revisada en 1991 por Ley 20/1991, de 7 de junio, y posteriormente por Ley 19/1994, de 6 de junio, de modificación del Régimen Económico y Fiscal de Canarias, que pretendía conciliar «los principios de su diferencialidad, reconocidos en los ordenamientos español y comunitario, con el diseño operativo de un sistema impulsor a la actividad económica, la creación de empleo, la potenciación de sus distintos espacios insulares, la oferta y regulación de un foco de atracción a la iniciativa empresarial y a la presencia de inversor exterior». Para ello, esta regulación pretendía mantener una menor presión fiscal que la media del resto de España y de la Comunidad Económica Europea conseguir que Canarias dispusiese de una «atractividad» territorial capaz de compensar los aspectos negativos y efectos desfavorables de la insularidad económica y crear una Zona Especial Canaria en la que, respetando el principio de estanqueidad, pudiesen ubicarse capitales y empresas provenientes del exterior, que atraídos por las ventajas inherentes a este tipo de zonas especiales, coadyuven a potenciar el desarrollo económico y social del archipiélago⁶⁶.

Sin embargo la «singularidad canaria» no ha sido una cuestión tan pacífica los últimos años, pues en 2003 el tribunal Constitucional resolvió el recurso de inconstitucionalidad planteado por Gobierno y Parlamento canario contra la Ley estatal de Impuesto Especiales 38/1992, de 28 de diciembre; normativa que establecía un nuevo impuesto sobre determinados medios de transporte y, por ende, afectaba el régimen económico-fiscal de Canarias, al modificar tipos impositivos en el impuesto general indirecto canario.

⁶² PEMÁN GAVÍN, *op. cit.*, p. 256.

⁶³ La Ley 30/1998, de 29 de julio, de Régimen Especial de las *Illes Balears*, en su Exposición de Motivos dice: «(...) de la formulación constitucional se desprenden dos efectos inmediatos: la existencia del hecho insular como conjunto de circunstancias específicas cuya determinación se encomienda al Estado y la conclusión de que tal hecho insular debe ser atendido al formular las políticas concretas cuyo objetivo no es otro que la materialización del equilibrio económico».

⁶⁴ GARCÍA ROCA, «Asimetrías autonómicas y principio constitucional de solidaridad»..., p. 62.

⁶⁵ GONZÁLEZ-TREVIANO y NUÑEZ RIVERO, *op. cit.*, p. 78.

⁶⁶ Las peculiares circunstancias de Canarias que justifican un diferente régimen fiscal han sido también reconocidas por la Unión Europea, que en Decisión del Consejo de 20 de junio de 2002 señalaba que «teniendo en cuenta su situación estructural social y económica, agravada por su lejanía, insularidad, reducida superficie, relieve y clima adversos y dependencia económica de un reducido número de productos, así como la persistencia y combinación de estos factores, que perjudican gravemente a su desarrollo», exigiendo, por tanto, la adopción de un 2 serie de medidas que potencien el «desarrollo socio-económico de las Islas Canarias».

En este sentido debe recordarse, el tenor de la Disposición Adicional Tercera de Constitución española de 1978 según la que: «La modificación del régimen económico y fiscal del archipiélago canario requería in forme previo de la Cámara autónoma o, en su caso, del órgano provisional autonómico». Esto, según los recurrentes suponía el reconocimiento constitucional de una garantía institucional «con un determinado contenido protegido, inmutable e indisponible en su núcleo esencial». Sin embargo, a juicio del Tribunal Constitucional, la Disposición Adicional Tercera de la Constitución debe de ser interpretada de forma sistemática, es decir, que este precepto encuentra «su sentido pleno valorándolo en relación con los demás» (STC 16/2003, de 30 de enero, Fj. 5).

Basandose en esta línea interpretativa de partida, el artículo 138.1 CE, según el Alto Tribunal, recoge el carácter claramente evolutivo, a la par que finalista, del régimen económico y fiscal de Canarias. Primeramente, este especial sistema «se integra por un conjunto de elementos –no exclusivamente fiscales– de carácter rigurosamente instrumental, en cuanto que son puros medios para conseguir un fin– art. 138.1 CE– concretamente la realización efectiva del principio de solidaridad, se deriva de que el artículo 138 de la Constitución «no se refiere al hecho insular, sino “a las circunstancias del hecho insular”. Y si el hecho insular ese perfectamente invariable, las “circunstancias” sociales y económicas que lo rodean, no. De ello deriva el carácter fundamentalmente evolutivo del régimen económico y fiscal de Canarias». Por esto, este especial régimen debe adaptarse, no sólo a la integración de España en el Unión Europea sino que también supone la consideración de Canarias como un elemento más de «un sistema general en el que el Estado, por exigencias del principio de solidaridad, ha de velar «por el establecimiento de un equilibrio económico, edecuado y justo, entre las diversas partes del territorio español» (STC 13/2003, de 30 de enero, Fj. 5).

En definitiva, según el Tribunal Constitucional, no cabe deducir de la Disposición Adicional Tercera de la Constitución de 1978 dicha garantía institucional y, aún siendo así no habría sido vulnerada precisamente por dicha naturaleza evolutiva del especial régimen económico y fiscal canario, pues ésta «no asegura un contenido concreto o un ámbito competencial determinado y fijado de una vez por todas, sino la preservación de una institución en términos reconocibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar» (STC 109/2004, de 30 de junio, FJ. 4)⁶⁷.

Más fija, o algo menos inmutable, parece la segunda vertiente del principio de solidaridad aplicado a la «insularidad», esto es, los criterios que señala

⁶⁷ Esta Sentencia sigue idéntica línea argumental que la STC 16/2003, de 30 de enero, pues se refiere a un supuesto similar. En este caso, a la posible inconstitucionalidad de la Ley estatal 66/1997, de 30 de diciembre de medidas fiscales, administrativas y de orden social, que, modificando el art. 3.1 de la Ley 38/1992 de Impuestos especiales, gravaba el consumo eléctrico y, por tanto, a juicio del Gobierno y del Parlamento de Canarias, vulneraba el principio de franquicia fiscal sobre el consumo sancionado en el artículo 46 del Estatuto de Autonomía de Canarias.

la Ley 7/1984, reguladora del Fondo de Compensación Interterritorial, en que se señalaba que la variable del «hecho insular» se tendría en cuenta aumentando la cantidad que le correspondiese de forma general a esos territorios según los criterios generales en un 5 por cien, más un 1 por cien por cada cincuenta kilómetros de distancia de la península. Así, la cantidad que ello supusiese reduciría proporcionalmente la correspondiente a los restantes territorios. De modo, que es aquí donde efectivamente se comprueba el carácter solidario del Fondo de Compensación Interterritorial en cuanto a la redistribución horizontal de la riqueza nacional. Por su parte, la Ley 22/2001 prevé en su artículo 4.4 b) que: «La insularidad, que se considerará incrementando en un 63.1 por ciento la cantidad que la haya correspondido a la Comunidad Autónoma de Canarias por el conjunto de los criterios expresados en los apartados 3.a), 3.b), 3.c) y 4.a) precedentes. El incremento que ello suponga le será retrasado a las restantes Comunidades Autónomas en proporción a las cantidades que les hubiesen correspondido por los mismos apartados antes citados».

2. *El apartado segundo del artículo 138 CE*

La especificación contenida en el apartado 2º del artículo 138 CE añade una matización importante en el modo en que debía y debe discurrir el desarrollo práctico del principio de solidaridad: la necesidad de erradicar situaciones que supongan privilegios o un trato estatal más favorable para unas Comunidades en exclusión de otras Autonomías, sin motivo suficiente que justificase este especial trato de favor⁶⁸.

Se trata de una referencia explícita y expresa al principio de igualdad, una concreción del mismo, pues este precepto «quiere dejar bien sentado que la igualdad, rige también para las Comunidades Autónomas en su conjunto»⁶⁹. De modo que «lo que se prohíbe es una desigualdad impuesta y no voluntaria entre unas y otras, que dé lugar a privilegios injustificados»⁷⁰ y, además asegura que las diferencias entre los distintos Estatutos de Autonomía no puedan suponer privilegios económicos y sociales (STC 76/1983, de 5 de agosto).

Debe resultar comprensible el énfasis que la Constitución pone en este apartado a la vista del fuerte proceso de concentración de la renta, de riqueza y de población en determinadas áreas geográficas que se había producido en nuestro país en los años de desarrollo anteriores a la crisis económica iniciada a mediados de la década de los setenta. La preocupación básica del constituyente era evitar que el reconocimiento de las autonomías territoriales signifi-

⁶⁸ Así lo expone PÉREZ MORENO, «Técnicas jurídicas garantizadoras del principio de solidaridad regional»..., p. 51, que habla de la necesidad de asegurar en los Estados descentralizados «la variedad sin privilegios».

⁶⁹ J. DE ESTEBAN, y P. GONZÁLEZ-TREVIJANO, *Curso de Derecho Constitucional Español*, t. III, Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho. UCM, Madrid, 1994, p. 820.

⁷⁰ *Ibidem*, p. 820.

case una consolidación o agudización de estas tendencias, salvando explícitamente el logro de este «equilibrio económico» interterritorial cuya consecución se encomienda al Estado⁷¹. Este apartado, en consecuencia, haría las veces de cláusula inspiradora o prohibitiva de toda medida de fomento de la solidaridad y prohibitiva de aquellas acciones que permitiesen la instauración, siquiera indirecta, de privilegios entre entes territoriales.

D. LA SOLIDARIDAD ECONÓMICA. LA CONSECUCCIÓN DE UN EQUILIBRIO ECONÓMICO, ADECUADO Y JUSTO Y LA SOLIDARIDAD FISCAL

El artículo 2 recoge una solidaridad inspiradora e informativa de nuestro sistema constitucional. Los artículos 138.1, 156.1 y 158.2 contienen sendas especificaciones. El primero señala al Estado, como primer garante de la efectividad del principio de solidaridad en su faceta de equilibrio económico, mientras que el artículo 156.1 impone idéntica obligación a las Comunidades Autónomas en el ejercicio de sus competencias y el 158.2 CE expone uno de los mecanismos, sin exclusión de otros, que la Constitución cree adecuado para su consecución. De todos ellos se deduce la importancia del aspecto de tipo socio-económico en la realización efectiva del principio de solidaridad.

El artículo 138 es la clave para comprender el marcado matiz económico del principio de solidaridad en nuestro sistema constitucional. Y es precisamente en este aspecto económico, presupuestario y financiero en donde el principio de solidaridad más se distancia de la *Bundestreue* y se acerca más al principio de igualdad compensatoria o de resultados⁷².

Si en el ámbito político la exigencia de solidaridad debe ser entendida como una «necesidad de armonización *ex ante* de todo el Título VIII», en el plano económico es el conjunto de potenciales capacidades reparadoras o enmendantes en manos del Estado, altamente útil como instrumento territorialmente igualatorio, dado que «cierto grado de asimetría o heterogeneidad puede llegar a generar privilegios o agravios e impedir una deseable uniformidad sustancial de las condiciones de vida de los ciudadanos, por demás, objetivo irrenunciable de cualquier Estado con aspectos unitarios»⁷³ como es España. La referencia a la solidaridad contenida en el primer inciso del artículo 138 CE es, en definitiva, «el fundamento que exige, además de lo señalado, una acción positiva por parte del Estado en el orden interno en relación con los desfavorecidos»⁷⁴, es decir, con las Autonomías más pobres.

En una primera etapa, la existencia de este precepto permitió identificar la solidaridad como objetivo prioritario del Estado, lo que le habilitaba para la

⁷¹ PEMÁN GAVÍN, *op. cit.*, p. 253.

⁷² GARCÍA ROCA, «Asimetrías autonómicas y principio constitucional de solidaridad»..., p. 79.

⁷³ *Ibidem*, pp. 54 y 55.

⁷⁴ DE LUCAS, *op. cit.*, p. 18.

puesta en marcha de determinadas mecanismos y políticas. Entre ellas, la propia Constitución señala el Fondo de Compensación Interterritorial (art. 158.2 CE), e impone determinadas cautelas en el ejercicio de competencias financieras. En la actualidad, sin embargo, se pone el acento en las medidas de solidaridad intrarregional, esto es, políticas autonómicas de erradicación de desequilibrios económicos en el seno de cada Comunidad. A estos efectos deben señalarse dos ejemplos: el Fondo de Solidaridad Interinsular contemplado en el artículo 56.2 del Estatuto Canario y el Fondo de Compensación Regional del artículo 40.2 del Estatuto de Castilla y León, según el cual «con el objeto de asegurar el equilibrio económico dentro del territorio de la comunidad y la realización interna del principio de solidaridad, se constituirá un Fondo de Compensación Regional que será regulado por una Ley de Cortes de Castilla y León». Éste quedó definitivamente constituido por Ley 8/1989, de 9 de noviembre⁷⁵.

Sea como fuere, la consecución de un equilibrio económico, adecuado y justo exige una mirada atenta a varias de las disposiciones del Título VII («Economía y Hacienda»), cuyo artículo 131 CE impone la obligación de una distribución de la renta regional equitativa. Tampoco debe olvidarse que el artículo 40.1 CE exige a los poderes públicos promover las condiciones favorables para el progreso económico y social y para la distribución de la renta regional más justa. Estos mandatos constitucionales exigen al Estado la elaboración de una política económica estatal que garantice la consecución de la máxima estabilidad económica, así como el desarrollo armónico entre las diversas partes de nuestro territorio, y la planificación estatal de la actividad económica que satisfaga las necesidades colectivas y busque el estímulo del crecimiento de la renta y su justa y adecuada distribución⁷⁶.

En otra palabras, la solidaridad económica, puede ser definida como el conjunto de mecanismos destinados a asegurar la justa distribución territorial de la riqueza nacional, para la corrección de los seculares desequilibrios entre las zonas prósperas y las zonas menos desarrolladas del país⁷⁷; cuestión en la que destaca el establecimiento de flujos económicos «compensadores», o, lo que es lo mismo, la diferente asignación a las Comunidades Autónomas de recursos para gastos de inversión provenientes del Fondo de Compensación Interterritorial.

A ello se dedica especialmente la Ley Orgánica 8/1989, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA) (modificada por Ley 7/2001, de 27 de diciembre)⁷⁸, que insiste en el carácter de garante del Estado para

⁷⁵ También en Aragón las leyes presupuestarias de 1990 y 1991 previeron un Fondo Intrarregional de Solidaridad. A éste se debe añadir la Ley aragonesa 7/1992, de 20 de julio, de creación del Instituto Aragonés de Fomento que señalaba como objetivo la corrección de los desequilibrios intrarregionales. Recientemente la Ley 2/2002, de 3 de abril, de sistema de financiación definitivo de los Consejos Insulares del Parlamento balear contempla en su artículo 4 un nuevo Fondo de Compensación Interinsular.

⁷⁶ GONZÁLEZ-TREVIANO y NUÑEZ RIVERO, *op. cit.*, p. 76.

⁷⁷ ALONSO DE ANTONIO, *op. cit.*, p. 384.

⁷⁸ Fue objeto de otra modificación por LO 3/1996, de 27 de diciembre. La reforma de 2001 viene espoleada por la reunión del Consejo de Política Fiscal y Financiera, las Comunidades Autónomas y el Gobier-

la consecución «del equilibrio económico, a través de la política económica general, de acuerdo con lo establecido en los artículos 40.1, 131 y 130 de la Constitución». Por tanto, el Estado debe velar por «adoptar las medidas oportunas tendentes a conseguir la estabilidad económica interna y externa, así como el desarrollo armónico entre las diversas partes del territorio español» (art. 2.1 b LOFCA).

Sin embargo, la LOFCA, si bien señala que las Comunidades Autónomas gozarán de autonomía financiera⁷⁹ para el desarrollo y ejecución de las competencias, en su artículo 2.1 b) les impone el respeto del principio de solidaridad consagrado en los artículos 2 y 138.1 y 2 CE, así como por la garantía de su propio equilibrio territorial y la realización del principio de solidaridad en el interior de su territorio autonómico (art. 2.2). Por tanto, reconoce expresamente la vertiente de la solidaridad interregional⁸⁰.

El artículo 9 de la LOFCA establece que «las Comunidades Autónomas podrán establecer sus propios impuestos», respetando lo establecido en el artículo 6, es decir, dentro del margen que permiten la Constitución y las leyes y excepcionando aquellos hechos ya gravados por el Estado. En consecuencia, en materia fiscal el principio de solidaridad (art. 156.1 CE), por un lado no implica una uniformidad impositiva en todo el territorio del Estado español, ni mucho menos una unidad en su gestión, pero sí impone un límite negativo, esto es, un fraccionamiento excesivo que produjera un pluralismo fiscal incontrolable que obstaculizara una política fiscal unitaria⁸¹. Y por otro significa que

no de 27 de julio de 2001, en que se proponía la modificación del régimen de cesión de tributos del Estado a las Comunidades Autónomas como consecuencia del nuevo modelo de financiación autonómica instaurado en 1997, basado en el principio de corresponsabilidad fiscal entre el Estado y las Comunidades Autónomas. La realización de este objetivo exigía la modificación de la LOFCA, de modo que ésta permitiese la cesión de una parte del IRPF a las Autonomías y la atribución de competencias normativas a éstas para regular los tributos que le hubiesen sido cedidos. La reforma de 2001 supone una ampliación del inicial reconocimiento legal de 1996. Así, el artículo 11 de la LO 7/2001 añade los impuestos que pueden ser objeto de cesión: impuesto sobre el valor añadido, los impuestos especiales de fabricación, impuestos sobre la electricidad e impuestos especiales sobre determinados medios de transporte.

⁷⁹ Los estudios sobre la configuración de las Haciendas autonómicas son abundantes. De entre todos pueden consultarse: J. LINARES MARTÍN DE ROSALES, *El régimen financiero de las Comunidades Autónomas españolas*, Diputación General de Aragón, Zaragoza, 1981; J.J. FERREIRO LAPATZA, «La financiación de las Comunidades Autónomas», en AA.VV., *La España de las Autonomías*, vol. II, Madrid, 1981; y MUÑOZ MACHADO, *op. cit.*; R. CALLE SAIZ, *Hacienda pública española: financiación de las Comunidades Autónomas y corporaciones locales*, Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 1996; E. GONZÁLEZ GARCÍA, *et alii*, *El sistema de financiación autonómica. Jornadas sobre el sistema de financiación autonómica*, INAP, Madrid, 1998; J. GARCÍA MORILLO, P. PÉREZ TREMP y J. ZORZONA PÉREZ, *Constitución y financiación autonómica*, Tirant lo Blanch, Madrid, 1998, entre otros. También puede consultarse *Documentación Administrativa*. Monográfico sobre: *La financiación de las Comunidades Autónomas*, n.º 181 (enero-marzo), 1979. En éste se incluyen, entre otros, los siguientes estudios: J. DE JUAN y PEÑALOSA, «El principio de solidaridad interregional. El principio de solidaridad y la regionalización de los Impuestos», pp. 191 a 224; E. SIMÓN ACOSTA, «La financiación de las regiones en función de los bienes y servicios de provisión regional» pp. 225 a 298; J. GARCÍA JAVALOYS, «Las autonomías regionales y la política económica», pp. 299 a 396; A. PÉREZ MORENO, «Solidaridad y convenios entre Comunidades Autónomas», pp. 397 a 412; J. LASARTE, «La financiación de las Comunidades Autónomas», pp. 413 a 444; J. ORTÍZ DÍAZ, «La Administración local en la regionalización», pp. 445 a 458; C.J. FERNÁNDEZ-CARNICERO, «La institucionalización de las regiones en el contexto de reforma de la Administración tributaria española. Evaluación de la experiencia italiana», pp. 459 a 490 etc.

⁸⁰ Véase PÉREZ MORENO, «Solidaridad y convenios entre Comunidades Autónomas...», pp. 72 y ss; y ALONSO DE ANTONIO, *op. cit.*, pp. 384 y ss.

⁸¹ GARCÍA ROCA, «La solidaridad autonómica, valor del ordenamiento...», pp. 269 y 270.

los impuestos satisfechos dentro del Estado español tendrán efectos redistributivos de la riqueza nacional en forma de inversiones en obras públicas y servicios en aquellas partes más desfavorecidas. Las Comunidades Autónomas más ricas deberán pagar más que los servicios que reciben en beneficio de las Comunidades Autónomas más pobres como manifestación externa de la principal vertiente del principio de solidaridad económica y fiscal; algo perfectamente constitucional según STC 150/1990, de 24 de marzo cuyo F.j. 11 dice textualmente: «(...) el propio artículo 2.2 de la LOFCA obliga expresamente a cada Comunidad Autónoma a velar por su propio equilibrio territorial y por la realización interna del principio de solidaridad. En consecuencia, si bien las Comunidades Autónomas carecen de una competencia específica para desarrollar, con cualquier alcance, los principios constitucionales de solidaridad e igualdad material, sí pueden, e incluso deben, por mandato constitucional, estatutario y legal, atender a la realización de tales principios en el ejercicio de sus competencias propias». Como señala GARCÍA ROCA, «de no ser así estaríamos ante *un do ut des* escasamente solidario»⁸².

Así, aparte de lo señalado en la LOFCA, los criterios económicos de aplicación del principio de solidaridad son:

1. El establecimiento de incentivos regionales que pretendan corregir y enmendar clásicos y arraigados desequilibrios económicos interterritoriales. Así lo contempla la Ley 50/1985, de 27 de diciembre, de Incentivos regionales para la corrección de desequilibrios económicos interterritoriales⁸³, que pretendía desterrar el carácter disperso y fragmentario de este tipo de ayudas, así como la reducción de las diferencias económicas en el territorio nacional y el reparto más equilibrado de la actividad económica (art. 1). Para ello su Reglamento de desarrollo⁸⁴ clasifica el territorio nacional en tres clases: a) zonas de promoción económica, es decir, las de menor desarrollo económico e industrial, b) zonas industrializadas en declive, las afectadas por los procesos de ajuste industrial, c) otras zonas que en circunstancias especiales aconsejen la aplicación de incentivos regionales.

2. Las subvenciones concedidas en el marco del Programa de Cooperación Económica Local del Estado (CEL), regulado por Real Decreto 665/1990, de Cooperación Económica del Estado a las inversiones de las Entidades Locales. Estas subvenciones están destinadas a crear y mejorar las infraestructuras y equipamientos básicos de competencia local. Además, la

⁸² *Ibidem*, p. 270. Puede consultarse también DE JUAN y PEÑALOSA, *op. cit.*, pp. 191 a 224.

⁸³ Esta normativa fue recurrida por su posible inconstitucionalidad, cuestión que el Tribunal Constitucional resolvió en su sentencia 146/1992, de 16 de octubre que declaraba que era perfectamente constitucional. Este tipo de medidas, que fomentan la industrialización de zonas muy deprimidas a través de la mejora de las infraestructuras y la concesión de incentivos (subvenciones, desgravaciones fiscales...), comenzaron a implantarse en algunos espacios territoriales muy concretos hace dos décadas, por ejemplo: los Planes Badajoz y Jaén, los Polos de Desarrollo de Zonas de Preferente Localización Industrial, Grandes Áreas de Expansión Industrial, Sociedades de Desarrollo Regional... A ellos hay que añadir el reciente Plan Galicia, que a largo plazo pretende «impulsar el desarrollo social y económico de Galicia para mantener los actuales niveles de convergencia con la renta media española». Para ello en los próximos años este Plan prevé una inversión adicional de más de 5200 millones de euros que deben facilitar el reequilibrio y la cohesión territorial a través del desarrollo de infraestructuras y la potenciación de la imagen de esta Comunidad.

⁸⁴ Su Reglamento de ejecución se aprobó por RD 1535/1987, de 11 de diciembre, modificado en sucesivas ocasiones.

normativa permite a las entidades locales acceder a los fondos estructurales europeos. De modo que en la financiación total de las inversiones participan las Diputaciones provinciales, los Municipios y en muchas ocasiones los fondos europeos. Conviene señalar, no obstante, que estas inversiones, que en principio responden al principio de solidaridad, además parecen orientarse en el sentido de reconocer que la descentralización territorial de base local se funda en el otorgamiento de una mayor capacidad de los gobiernos locales para adecuar su oferta pública de bienes y servicios a las concretas preferencias y necesidades de sus ciudadanos, ya que en cada uno de los municipios existen unas circunstancias específicas que no tienen porqué coincidir con el resto de localidades⁸⁵.

3. La concesión de ayudas de carácter inmediato en casos de catástrofe o siniestro regulado en el Real Decreto 692/1981, de 27 de marzo, sobre coordinación de medidas con motivo de situaciones de emergencia o de naturaleza catastrófica. Esta regulación ha sido completada en los últimos años como consecuencia de situaciones particularmente graves a través de la emisión de Decretos-Leyes, por ejemplos el Decreto-Ley 4/1987, de 3 de noviembre, o el 6/1989, de 11 de diciembre, entre otros. El último supuesto ha sido el Plan Galicia, aprobado en Consejo de Ministros de 24 de enero de 2003 como conjunto de medidas destinadas a corto plazo a paliar las consecuencias económicas y sociales del hundimiento de petrolero *Prestige* frente a las costas gallegas. Este Plan, no obstante, tiene un carácter mixto pues es también un mecanismo de incentivo regional⁸⁶.

Debe señalarse también que la integración de España en la Comunidad Europea ha tenido su importancia en el principio de solidaridad en sus dos manifestaciones principales: recursos provenientes de los Fondos Estructurales Europeos (FSE, FEDER⁸⁷, FEOGA, FONDO DE COHESIÓN), y de los Fondos Europeos de Desarrollo Regional (FEDER).

1. *El Fondo de Compensación Interterritorial*

El Fondo de Compensación Interterritorial, según el artículo 158.2 de la Constitución española de 1978, participa de forma primigenia en la realización del principio de solidaridad mediante la distribución por las Cortes Generales

⁸⁵ J.L. LAMPREAVE PÉREZ y P. LAMPREAVE MÁRQUEZ, «Artículo 158. Mecanismos de redistribución de las Comunidades Autónomas», en *Comentario a la Constitución española de 1978*, dir. O. ALZAGA VILLAA-MIL, t. XI (arts. 143 a 158), Edersa-Cortes Generales, Madrid, 1996, p. 551. Sobre la autonomía local puede consultarse la reciente publicación de J. LÓPEZ-MEDEL BÁSCONES, *Autonomía y descentralización local*, El consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Madrid, 2003.

⁸⁶ *Vid.* nota 82.

⁸⁷ La regulación de estos Fondos se contiene en el Reglamento (CEE) n° 2025 del Consejo, de 24 de julio de 1988 relativo a las funciones de los Fondos con finalidad estructural y a su eficacia, así como a la coordinación entre sus intervenciones con las del Banco Europeo de inversiones y con las de los demás instrumentos financieros existentes, que desarrolla el Título V, Parte III, arts. 130 A a 130 E del Acta única Europea. (Una explicación de estos Fondos en PEMÁN GAVÍN, *op. cit.*, p. 275, nota 50).

de una serie de recursos. Salvo la referencia del artículo 158.2 CE a «gastos de inversión», la naturaleza del Fondo no aparece bien definida en la Constitución y, por tanto, podía constituirse en: Fondo de dotación exclusiva del Estado, técnica de nivelación horizontal o, incluso un sistema de fórmula mixta⁸⁸.

El Fondo de Compensación Interterritorial contemplado en el artículo 16 de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas, fue inicialmente regulado por Ley 7/1984, de 3 de marzo. Esta inicial regulación estableció que todas las Comunidades Autónomas serían beneficiarias del Fondo⁸⁹, y que estos recursos debían vincularse a proyectos de inversión y a las necesidades de gasto que se derivasen del traspaso de nuevos servicios por el Estado. En esta primera fase se estableció un límite mínimo: la dotación del Fondo no podía ser inferior al conjunto de inversiones reales que obedeciesen a una transferencia de servicios a las Comunidades Autónomas. Por ello, el Fondo de Compensación Interterritorial fue tratado como instrumento al servicio de la solidaridad intraterritorial⁹⁰ y como instrumento de suficiencia para financiar la inversión

⁸⁸ MUÑOZ MACHADO, *op. cit.*, p. 412.

⁸⁹ Esta opción venía determinada por el Informe que un grupo de expertos, creado a instancias del Consejo de Política Fiscal y Financiera, presentó ante el Pleno de éste el día 20 de agosto de 1981. El Informe fue elevado al Consejo de Ministros que lo materializó en Acuerdo 2/1981, de 16 de septiembre, sobre criterios de distribución del Fondo de Compensación Interterritorial (BOE 269/1981, de 10 de noviembre de 1981). El documento llevaba por título: «Informe propuesta del Grupo de trabajo sobre criterios de distribución del Fondo de Compensación Interterritorial». El «Grupo de trabajo» estaba compuesto por: el Director general de Coordinación con las agencias territoriales, el Director del Instituto Nacional de Estadística, y D. José Sevilla Segura, en representación del Gobierno, y por los consejeros de hacienda de Galicia, Aragón, Canarias, Andalucía, Murcia, Castilla-La Mancha, en representación de las diversas Comunidades autónomas o entes preautonómicos. El Informe contenía los argumentos que justificaban la distribución del Fondo entre todas las Comunidades Autónomas: «Es evidente que ateniéndose al tenor literal de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas, no existe predeterminación legal en lo referente al número de Comunidades Autónomas que deban ser beneficiarias del FCI y, en consecuencia su señalamiento debe entenderse incluido entre los criterios utilizados para la distribución del mencionado Fondo (...) Naturalmente si bien es cierto que la distribución del Fondo no tiene porqué necesariamente alcanzar a todas las Comunidades Autónomas no lo es menos que se excluya la posibilidad de que el criterio de distribución elegido incluya a todas, tal y como propone el Gobierno.

A este respecto, el Grupo de trabajo entiende que la opción sobre el número de entes territoriales beneficiarios del FCI debe realizarse atendiendo a una doble circunstancia: de una parte el tamaño del Fondo, y, de otra, el grado de redistribución que se pretenda llevar a cabo.

Un Fondo muy pequeño obliga necesariamente, si se pretende que sea realmente redistributivo, como exige la LOFCA, a reducir el número de beneficiarios, mientras que un Fondo de mayor tamaño, permitiría sin renunciar al grado perseguido de redistribución aumentar el número de beneficiarios. El tamaño mínimo está establecido con carácter obligatorio por la propia LOFCA en su artículo 16 en un 30 por 100 de la inversión pública y, por tanto, no cabe esperar una cuantía reducida del mismo. Es más previsiblemente la dotación del Fondo será superior al mencionado porcentaje mínimo y, en consecuencia, parece razonable que todos los territorios, tal y como propone el Gobierno, puedan ser beneficiarios del Fondo, sin renunciar al principio de solidaridad, pero sin introducir, por otra parte, tensiones como consecuencia del criterio redistributivo que sustenta su asignación». De todas formas, este Informe remarcó las especiales circunstancias de Ceuta y Melilla y valoró positivamente el hecho insular de las Baleares y Canarias.

⁹⁰ LÓPEZ NIETO y F. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, «Análisis de las divergencias entre la Constitución, la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA) y el Proyecto de ley del Fondo de Compensación Interterritorial», *Revista de Derecho Político*, n° 18 y 19, 1983, p. 140, opción que señalaban «contraria a la letra y el espíritu del artículo 2 de la Constitución, que presenta inequívocamente a la solidaridad en su dimensión interregional; y por tanto, opuesta al apartado 1 del artículo 138 de la Constitución, vinculado expresamente al artículo 2, y, de ahí, también opuesta al apartado 2 del artículo 158, que prolonga o culmina las inquietudes de solidaridad desplegadas en el artículo 2 y en el apartado 1 del artículo 138».

nueva⁹¹. Esta circunstancia determinó que en estos primeros años de andadura fuese caracterizado como «fondo de dotación exclusiva del Estado»⁹², desde el momento en se quería respondiese a los dos componentes de la descentralización que el Informe de la Comisión de Expertos sobre Comunidades Autónomas señalaba como imprescindibles en la construcción del modelo de distribución territorial de la financiación para inversión pública⁹³: la inversión nueva derivada de la descentralización en favor de las Comunidades Autónomas, y la mejora y conservación de los servicios ya transferidos a las Comunidades Autónomas.

A ésta le siguió la denominada «etapa de transición» que tuvo como principal propósito solucionar uno de los problemas del sistema de financiación autonómico vigente en aquel momento: la exclusión de la inversión nueva en el cálculo del coste efectivo de los servicios traspasados, que hasta 1980 había sido pieza angular en el cálculo de la Participación de los Ingresos del Estado⁹⁴. Las incoherencias del primer sistema, que, entre otras cosas, dieron lugar a la sobrefinanciación de las Comunidades Autónomas con menor renta *per capita* y a la fuerte limitación de las de mayor renta⁹⁵, obligaron a una serie de cambios que se materializaron en la Ley 29/1990, de 26 de diciembre, del Fondo de Compensación Interterritorial⁹⁶.

Con esta normativa la política de desarrollo regional financiada por los Presupuestos Generales del Estado adquirió coherencia con la que se desarrolla con cargo al presupuesto comunitario, porque la nueva normativa configuró el Fondo exclusivamente como instrumento de desarrollo regional, elimi-

⁹¹ F. BECKER ZUAZUA, «Estadísticas infrateritoriales», *Revista Fuentes Estadísticas* n.º 21 (diciembre), 1996, p. 2 (www.fuentesestadisticas.com).

⁹² MUÑOZ MACHADO, *op. cit.*, p. 412.

⁹³ LÓPEZ NIETO y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *op. cit.*, p. 150.

⁹⁴ BECKER ZUAZUA, *op. cit.*, p. 2. Hasta 1986, la instrumentalización y puesta en marcha del sistema de financiación autonómica y local fue un proceso paulatino, que tenía como criterio básico de distribución del Fondo el de que el montante global para cada ejercicio no sería inferior al 30 por cien de la inversión pública aprobada en los Presupuestos Generales del Estado. En 1986 el Consejo de Política Fiscal y Financiera, por Acuerdo 1/1986, de 7 de noviembre (BOE de 3 de noviembre de 1988) toma la iniciativa de incrementar el porcentaje inicial en un 5 por cien, opción que secunda la Ley 29/1990. En realidad el Informe de la Comisión de Expertos sobre financiación de las Comunidades Autónomas también influyó en la configuración posterior que se otorgó al Fondo de Compensación Interterritorial a partir del Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 21 de febrero de 1990. *La Comisión de Expertos sobre Comunidades Autónomas, de 19 de mayo de 1981* estaba integrada por siete profesores de Derecho administrativo: García de Enterría, Coscolluela, Fernández Rodríguez, Muñoz Machado, Quadra Salcedo, Sánchez Morón y Sosa Wagner y presidida por el primero de ellos, que elaboró el conocido como *Informe de la Comisión de Expertos en materias económicas y financieras, de 7 de julio de 1981* sobre financiación de las Comunidades Autónomas, que expresaba como principal preocupación que la instauración del sistema de autonomías no supusiese un incremento del gasto público (*Informe de la Comisión de Expertos sobre financiación de las Comunidades Autónomas*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1981, pp. 74 y ss).

⁹⁵ PEMÁN GAVÍN, *op. cit.*, p. 277. La normativa contenida en la Ley de 1984 ha sido valorada en varias ocasiones por nuestro Tribunal Constitucional, por ejemplo las sentencias 183/1988 y 250/1988, en la que se analizan los criterios de distribución por su posible inconstitucionalidad.

⁹⁶ Sobre esta normativa puede consultarse: A. CASTELLS, «La reforma del Fondo de Compensación Interterritorial», en E. Aja, (dir), *Informe Pi i Sunyer sobre Comunidades Autónomas 1989*, Civitas, Barcelona, 1990, pp. 260 y ss. En general sobre el FCI también son útiles, aunque valoran la normativa de 1984, los siguientes: DE URIARTE y M.M. ZULUETA, «El Fondo de Compensación Interterritorial», en AANV, *La organización territorial del Estado (Comunidades Autónomas)*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1984, pp. 283 y ss; y FALCÓN y R. TELLA, *La compensación financiera interterritorial*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1986, pp. 189 y ss.

nando su utilización como mecanismo básico de financiación de las Comunidades Autónomas⁹⁷. De esta forma la Ley 29/1990, por un lado, devolvió al Fondo de Compensación Interterritorial su original naturaleza de instrumento redistributivo, pues el destino de las subvenciones no podía ser la financiación de la nueva inversión no asociada a competencias traspasadas, y sólo serían beneficiarias del Fondo las Comunidades catalogadas como Objetivo I, que coincidían con las de menor nivel de renta⁹⁸. Y, por otro, señalaba como uno de sus objetivos explícitos el establecimiento de una política de redistribución de la riqueza coherente con los instrumentos comunitarios destinados a tal fin, es decir, que el Fondo de Compensación Interterritorial y los Fondos FEDER se complementasen en razón de su idéntica naturaleza: «fomentar el desarrollo y el ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas» (art. 1, Reglamento comunitario n° 2052/88, de 24 de junio).

Los criterios utilizados para el cálculo del montante total del Fondo a favor de una Comunidad fueron: la inversa de la renta por habitante, la tasa de inmigración, el porcentaje de desempleo en el total de la población activa y la superficie territorial⁹⁹.

No obstante, a pesar de la buena voluntad, la nueva regulación no conseguía clarificar la forma en la que efectivamente se materializaba la solidaridad interterritorial, y además algunos representantes de la doctrina vieron inconvenientes en los criterios utilizados para el reparto del FCI¹⁰⁰.

La nueva Ley reguladora del Fondo de Compensación Interterritorial es la Ley 22/2001, de 27 de diciembre, reguladora de los Fondos de Compensación Interterritorial¹⁰¹, como consecuencia de las modificaciones llevadas a cabo por el Acuerdo del Consejo de Política Fiscal de 27 de julio de 2001 en que se aprueba el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común. Fundamentalmente el Consejo de Política Fiscal planteó la necesidad de que se financiasen con cargo al Fondo no sólo los gastos de inversión, sino también los gastos corrientes asociados a esta inversión. Ello hizo necesario la creación de un nuevo marco de regulación del principal

⁹⁷ Así lo señala también la STC 183/1988, de 13 de octubre que remarca el carácter de las transferencias del Fondo de Compensación Interterritorial de carga general del Estado al servicio del principio de solidaridad, y de la corrección de posibles desequilibrios territoriales (F. j. 5).

⁹⁸ En 1996 y 1997 las Comunidades Autónomas beneficiarias del Fondo de Compensación Interterritorial fueron exclusivamente: Andalucía, Canarias, Extremadura, Galicia, Asturias y Murcia.

⁹⁹ Sobre el reparto definitivo y los resultados del Fondo de Compensación Interterritorial pueden consultarse: *Clasificación Funcional del Fondo de Compensación Interterritorial*, Dirección General de Coordinación de las Haciendas Locales. Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid, 1997; y *Estadística sobre la gestión y ejecución del Fondo de Compensación Interterritorial*, Dirección General de Coordinación de las Haciendas Locales. Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid, sucesivas ediciones, la última de 2002.

¹⁰⁰ LAMPREAVE PÉREZ y LAMPREAVE MÁRQUEZ, *op. cit.*, pp. 556 a 558.

¹⁰¹ La normativa de 1990 fue objeto de modificación en 1994 por Ley 31/1994, de 24 de noviembre, de modificación del artículo 9 de la Ley 29/1990, de 26 de diciembre, del Fondo de Compensación Interterritorial, que en su nueva redacción otorgaba a la Comisión General de las Comunidades Autónomas del Senado y a las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas el control parlamentario de los proyectos financiados con cargo al Fondo de Compensación Interterritorial y la valoración de su impacto en la corrección de los desequilibrios territoriales.

mecanismo de solidaridad, que inaugura el denominado «Fondo complementario».

El 30 por cien de la inversión pública que de modo general integraba el Fondo de Compensación Interterritorial se distribuye del siguiente modo: un 75 por cien el FCI, y un 25% en el Fondo Complementario que podrá financiar el funcionamiento de inversiones hasta un máximo de dos años. La segunda de las novedades se refiere a la entrada en estos Fondos a las ciudades de Ceuta y Melilla en consideración de su particular situación geográfica.

BIBLIOGRAFÍA:

- ALBERTÍ ROVIRA, E., «El interés general y las Comunidades Autónomas en la Constitución de 1978» *Revista de Derecho Político*, nº 18 y 19, 1983.
- ALBERTÍ ROVIRA, E., «Solidaridad territorial (Derecho Constitucional)», en *Enciclopedia Jurídica Básica*, dir. A. MONTOYA MELGAR, vol. IV, Civitas, Madrid, 1995.
- ALONSO DE ANTONIO, J.A., «El principio de solidaridad en el Estado autonómico. Sus manifestaciones jurídicas», *Revista de Derecho Político*, nº 21, 1984.
- ALONSO DE ANTONIO, J.A., *El Estado autonómico y el principio de solidaridad como colaboración legislativa*, vol. I., Publicaciones del Congreso de los Diputados, Madrid, 1986.
- ÁLVAREZ CONDE, E., «Solidaridad», en *Diccionario del sistema político español*, dir. J.J. González Encinar, Akal, Madrid, 1984.
- ÁLVAREZ CONDE, E., *Curso de Derecho Constitucional*, t. II, Tecnos, Madrid, 1997.
- BARCELÓ, M., *Derechos y deberes constitucionales en el Estado autonómico. Un análisis sobre la relación entre la organización territorial del Estado y la regulación de los derechos y deberes constitucionales*, Civitas, Madrid, 1991.
- BECKER ZUAZUA, F., «Estadísticas infraterritoriales», *Revista Fuentes Estadísticas*, nº 21 (diciembre), 1996, (www.fuentesestadisticas.com).
- CECCHERINI, E., «La participación del sistema autonómico en la formación de la voluntad del Estado», *Revista de Estudios Políticos*, nº 111 (enero-marzo), 2001.
- Clasificación Funcional del Fondo de Compensación Interterritorial*, Dirección General de Coordinación de las Haciendas Locales. Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid, 1997.
- DE ESTEBAN, J. y LÓPEZ GUERRA, L., *et alii*, *Régimen constitucional español*, t. II, labor, Madrid, 1982.
- DE ESTEBAN, J. y GONZÁLEZ-TREVIJANO, P., *Curso de Derecho Constitucional Español*, t. III, Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho. UCM, Madrid, 1994.
- DE JUAN y PEÑALOSA, J., «El principio de solidaridad interregional. El principio de solidaridad y la regionalización de los Impuestos», *Documentación*

- Administrativa*. Monográfico sobre: *La financiación de las Comunidades Autónomas*, n° 181 (enero-marzo), 1979.
- DE LUCAS, J., «La polémica sobre los deberes de solidaridad», *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, n° 19 (septiembre-diciembre), 1994.
- DE OTTO, I., *Derecho Constitucional. Sistema de fuentes*, Ariel, Barcelona, 1999.
- DUGUIT, L., *Traité de Droit Constitutionnel*, t. III (La théorie générale de l'État), Ancienne Librairie Fontemoing, París, 1923.
- ENTRENA CUESTA, R., «Artículo 138» en *Comentarios a la Constitución*, dir. F. Garrido Falla, 3ª ed. ampliada, Civitas, Madrid, 2001.
- Estadística sobre la gestión y ejecución del Fondo de Compensación Interterritorial*, Dirección General de Coordinación de las Haciendas Locales. Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid, sucesivas ediciones, la última de 2002.
- GARCÍA ROCA, F., «Asimetrías autonómicas y principio constitucional de solidaridad» *Revista Vasca de Administración Pública*, n° 47 (II) (enero-abril), 1997.
- GARCÍA ROCA, F., «La solidaridad autonómica, valor del ordenamiento», *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, n° 70 (invierno), 1983.
- GONZÁLEZ SÁNCHEZ, M., «El principio de solidaridad en materia financiera y el Estado de Derecho», en LÓPEZ, J.A., DEL REAL ALCALÁ, J.A. y RUIZ RUIZ, R. (eds.), *La democracia a debate*, Dykinson, Madrid, 2002.
- GONZÁLEZ-TREVIJANO, P. y NÚÑEZ RIVERO, C., *El Estado autonómico. Principios, organización y competencias*, Universitas, Madrid, 1998.
- HESSE, K., *Escritos de Derecho constitucional*, trad. P. CRUZ VILLALÓN. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1992.
- Informe de la Comisión de Expertos sobre financiación de las Comunidades Autónomas*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1981.
- LAMPREAVE PÉREZ, J. L. y LAMPREAVE MÁRQUEZ, P., «Artículo 158. Mecanismos de redistribución de las Comunidades Autónomas», en *Comentario a la Constitución española de 1978*, dir. O. ALZAGA VILLAAMIL, t. XI (arts. 143 a 158), Edersa-Cortes Generales, Madrid, 1996.
- LOMBARDI, G., *Contributo allo studio dei doveri costituzionali*, Giuffrè, Milán, 1967.
- LÓPEZ AGUILAR, J.F., *Estado autonómico y hechos diferenciales*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1998.
- LÓPEZ MENUDO, F. y MORILLO-VELARDE PÉREZ, J.I., «Titularidad y contenido de la potestad estatutaria», en VVAA., *Comunidades Autónomas. Solidaridad, Estatuto, Organización y Convenios*, Instituto García Oviedo, Sevilla, 1980.
- LÓPEZ NIETO, A. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, F., «Análisis de las divergencias entre la Constitución, la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA) y el Proyecto de ley del Fondo de Compensación Interterritorial», *Revista de Derecho Político*, n° 18 y 19, 1983.

- LUCAS VERDÚ P. y LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, P., «Artículo 138. La solidaridad interterritorial, en *Comentarios a la Constitución española de 1978*, dir. O. ALZAGA VILLAAMIL, t. X (arts. 128 a 142), Edersa-Cortes Generales, Madrid, 1996.
- LUCAS VERDÚ, P., «Artículo 138. La realización efectiva del principio de solidaridad», en *Comentario a las Leyes Políticas. Constitución española de 1978*, dir. O. ALZAGA VILLAAMIL, t. X (arts. 128 a 142), Edersa, Madrid, 1985.
- MONTORO CHINER, M.J., *Convenios entre Federación y Estados Miembros de la República Federal Alemana. Solidaridad y lealtad constitucional en los sistemas alemán y español*, Tecnos, Madrid, 1987.
- MUÑOZ MACHADO, S., *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, t. I, Civitas, Madrid, 1982.
- Niveles de Bienestar social. Ensayo sobre indicadores provinciales*, Servicio Sindical de Estadística, Madrid, 1976.
- PEMÁN GAVÍN, J., *Igualdad de los ciudadanos y autonomías territoriales*, Civitas, Madrid, 1992.
- PÉREZ MORENO, A., «Solidaridad y convenios entre Comunidades Autónomas», en *Comunidades Autónomas. Solidaridad, Estatutos, Organización y Convenios*, Instituto García Oviedo, Sevilla, 1980.
- PÉREZ MORENO, A., «Técnicas jurídicas garantizadoras del principio de solidaridad regional», en VVAA., *Comunidades Autónomas. Solidaridad, Estatutos, Organización y Convenios*, Instituto García Oviedo, Sevilla, Madrid, 1980.
- SANTOLAYA MACHETTI, P., «En tomo al principio de cooperación» *Revista de Derecho Político*, nº 21, 1984.
- SMEND, R., *Constitución y Derecho constitucional*, trad. J.M. BENEYTO PÉREZ, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1985.
- SOSA WAGNER, F., «Lealtad, gozne del Estado», *Revista de Estudios de la Administración Local*, nº 288 (enero-abril), 2002.
- TAJADURA TEJADA, J., *El principio de cooperación en el Estado autonómico*, Comares, Granada, 2000.
- TORRES MURO, I., *Los Estatutos de Autonomía*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales-BOE, Madrid, 1999.

