

El principio de solidaridad en el Estado Autonómico

Javier Tajadura Tejada

*Profesor Titular de Derecho Constitucional
Universidad del País Vasco*

SUMARIO: I. LA SOLIDARIDAD EN EL DERECHO PÚBLICO. II. LA DEFICIENTE REGULACIÓN CONSTITUCIONAL DEL PRINCIPIO DE SOLIDARIDAD. III. LAS DISTINTAS FACETAS O DIMENSIONES CONSTITUCIONALES DE LA SOLIDARIDAD. 3.1. *La dimensión política de la solidaridad: la solidaridad como fundamento de la sociedad y del Estado.* 3.2. *La dimensión jurídica de la solidaridad: la solidaridad como deber.* 3.3. *La dimensión socio-económica de la solidaridad: la solidaridad como principio competencial.* IV. LA NECESARIA SUBORDINACIÓN DE LA AUTONOMÍA A LA SOLIDARIDAD.

I. LA SOLIDARIDAD EN EL DERECHO PÚBLICO

El principio de solidaridad, como principio jurídico-político, hizo su aparición en la Historia en el contexto de la Revolución francesa de 1789. Los revolucionarios franceses proclamaron la fraternidad junto a la libertad y a la igualdad, como uno de los valores fundacionales y estructurales del nuevo régimen. La Constitución de 1793 reflejaba claramente ese ideal en términos de imperativo categórico kantiano: «La libertad es el poder que pertenece al hombre de hacer todo aquello que no perjudique a los derechos de los demás; tiene por principio la naturaleza, por regla la justicia, por garantía la ley; *su límite moral se expresa en esta máxima: No hagas a otro lo que no quieras que te hagan a ti*¹. En esa misma Constitución se recoge igualmente la idea de deber como un principio objetivo constitucional, pero no solamente como «deber de cada uno

¹ Artículo 6 de la Declaración de Derechos del Acta Constitucional de 24 de junio de 1793. Significativos resultan también los artículos 21 y 22 de la citada Declaración: Artículo 21. Las ayudas públicas son una deuda sagrada. La sociedad debe la subsistencia a los ciudadanos desgraciados, ya sea procurándoles trabajo, ya sea proporcionando los medios de existencia a lo que no estén en condiciones de trabajar. Artículo

respecto de los derechos de los demás, sino como deber de todos para hacer posible la existencia de cada uno»². Así, el artículo 23 disponía «La garantía social consiste en la acción de todos para asegurar a cada uno el goce y la conservación de sus derechos; esta garantía reposa sobre la soberanía nacional».

En los orígenes del constitucionalismo contemporáneo encontramos, por tanto, que la solidaridad se presentaba como la traducción jurídica en forma de deber de un valor moral (la fraternidad). Posteriormente, el constitucionalismo liberal decimonónico eliminará estas manifestaciones y habrá que esperar al siglo XX para que el principio de solidaridad ocupe nuevamente un lugar central en la arquitectura constitucional. Esta «restauración» de la solidaridad hace de ella el principio fundamental del Estado Social. Como con meridiana claridad y acierto pleno subraya el profesor De Cabo: «El derecho constitucional del Estado social establece la desaparición del hombre aislado (propia del constitucionalismo liberal) y recoge como un principio que informa de manera general el ordenamiento, *la vinculación de cada uno con el otro*, es decir la solidaridad como principio constitucional objetivo»³.

Esa «vinculación de cada uno con el otro», en la que la solidaridad consiste, encontró en el jurista francés Leon Duguit (1859-1928)⁴ a su principal teorizador. Hasta tal punto esto es así que la Teoría Constitucional del insigne catedrático de la Universidad de Burdeos sólo puede comprenderse cabalmente como una Teoría de la solidaridad. Para Duguit el fundamento mismo del Derecho se sitúa en la noción de solidaridad humana (o interdependencia social)⁵.

22. La instrucción es una necesidad para todos. La sociedad debe favorecer con todas sus fuerzas los progresos de la razón pública, y poner la instrucción al alcance de todos los ciudadanos.

² El profesor De Cabo nos advierte en este sentido que «aparece mucho antes la construcción objetiva del deber que la construcción objetiva del derecho (artículo 4 de la Constitución del año III), lo que indudablemente induce a que debiera corregirse lo que con frecuencia se considera exclusivamente ‘individualismo revolucionario’». DE CABO, C.: «La solidaridad como principio constitucional en el actual horizonte reformista», en *El Estado Autonómico. Integración, solidaridad y diversidad* (M.A. García Herrera y J.M. Vidal, directores) INAP-Colex, Madrid, 2005. Volumen I, p. 379.

³ DE CABO, C.: «La solidaridad como principio constitucional...», *ob. cit.*, p. 379.

⁴ REQUEJO, J.L.: «Leon Duguit», en *Juristas Universales* (R. Domingo, director). Marcial Pons, Madrid-Barcelona, 2004. Volumen III, pp. 719-722.

⁵ Como han destacado Monereo Pérez y Calvo González, aunque el solidarismo, inicialmente, fue una doctrina del «Estado tranquilizante», en la Teoría de Duguit, adquiere una dimensión más edificante de orientación transformadora. A finales del siglo XIX y durante el primer tercio del siglo XX, el solidarismo fue la «filosofía oficial» de Francia y otorgó a la III República francesa un nuevo principio de legitimidad. La ideología implícita e inherente al solidarismo jurídico defendía la acción pública encaminada a mantener la cohesión y la paz social. De esta suerte, inspiró la organización de un sistema de solidaridad organizada (seguros sociales primero, y más tarde la Seguridad Social) y de legislación social. De este modo «cumplió una finalidad integradora y ‘restablecedora’ del orden social y político en la crisis del sistema liberal. Era una filosofía que convenía a esa situación de crisis del Estado de Derecho Liberal y del dogma del individualismo idealista». MONEREO PÉREZ, J. L. y CALVO GONZÁLEZ, J.: «La teoría jurídica de León Duguit», en *DUGUIT, L: Manual de Derecho Constitucional* (1921) (edición de J.L. Monereo y J. Calvo), Comares, Granada, 2005, p. XXXVIII.

«Nuestro punto de partida –escribe el Decano de Burdeos– es el hecho incontestable de que el hombre vive en sociedad, ha vivido siempre en sociedad y no vivirá más que en sociedad con sus semejantes, y que la sociedad humana es un hecho primario y natural, y en manera alguna producto o resultado de la voluntad humana. Todo hombre forma, pues, parte de un grupo humano; lo ha formado y lo formará siempre, por su propia naturaleza. Pero al mismo tiempo, todo hombre tiene conciencia más o menos clara de su individualidad; se siente dueño de una personalidad individual, determinada por necesidades, tendencias y aspiraciones. Pero el hombre comprende, además, que no puede satisfacer estas necesidades, ni puede realizar estas tendencias y aspiraciones sino mediante la vida en común con otros hombres. El hombre tiene, en una palabra, conciencia, más o menos precisa, según las épocas, de su sociabilidad, esto es, de su dependencia de un grupo humano, y de su individualidad. No es esto una afirmación a priori, sino una positiva certeza, un claro hecho de conciencia»⁶.

Para Duguit, por tanto, resulta evidente que los hombres tienen conciencia tanto de su individualidad como de los lazos o vínculos que les unen a los demás hombres. En esa vinculación de cada hombre a los demás consiste la solidaridad: «Al conjunto de ellos (de esos lazos o vínculos) se les designa con un nombre, de que en la hora actual suele hacerse extraordinario abuso, pero que sigue siendo, a pesar del descrédito con que los políticos han empañado algún tanto su recto significado, el más exacto y pertinente. Así pues, diremos que el *hombre está unido a los demás hombres por los lazos de la solidaridad social*»⁷.

Establecido esto, Duguit afirma que es fácil demostrar cómo la solidaridad es el verdadero fundamento del derecho: «Una regla de conducta se impone, por consiguiente, al hombre social, por la fuerza misma de las cosas, regla que puede formularse así: *no hacer nada que cause perjuicio a la solidaridad social (...) y hacer todo lo que, por su naturaleza, es preciso para realizar y desarrollar la solidaridad social (...)*. Todo el derecho objetivo se condensa en esta fórmula, y la ley positiva, para ser legítima, debería ser la expresión, el desarrollo o la aplicación práctica de este principio»⁸.

⁶ DUGUIT, L.: Manual de Derecho Constitucional (1921) (edición de J.L. Monereo y J. Calvo), Comares, Granada, 2005, pp. 6-7.

⁷ DUGUIT, L.: Manual de Derecho Constitucional..., ob. cit., p. 7. Establecido eso, Duguit distinguirá dos tipos de solidaridad según la motivación que guíe a los hombres para el establecimiento de vínculos sociales, y así diferenciará la solidaridad por similitud, de la solidaridad por división del trabajo: «Los hombres de un mismo grupo social son solidarios los unos de los otros: 1º, porque tienen necesidades comunes cuya satisfacción no puede ser asegurada sino por la vida en común; 2º, porque tienen necesidades diferentes y aptitudes diferentes, viéndose obligados a asegurar la satisfacción de sus necesidades diferentes por el cambio de servicios recíprocos, debidos al desenvolvimiento y al empleo de sus aptitudes diferentes. La primera especie de solidaridad es la solidaridad por similitud; la segunda, la solidaridad por división del trabajo», p. 8

⁸ DUGUIT, L.: Manual de Derecho Constitucional..., ob. cit., p. 9. «Fundado el derecho objetivo en la solidaridad social, de él se deriva, directa y lógicamente, el derecho subjetivo. En efecto: estando todo

En definitiva, para Duguit la solidaridad reviste dos manifestaciones distintas: por un lado es un hecho, por otro, una auténtica obligación jurídica. Y esto es algo de singular importancia puesto que, como veremos después al examinar las distintas facetas que la solidaridad reviste en el Estado Social, la distinción formulada por Duguit entre la solidaridad como hecho (dimensión política) y como obligación (dimensión jurídica) continúa vigente⁹.

Ahora bien, la teoría de Duguit anteriormente expuesta tiene un punto débil, y este, paradójicamente, es el mismo que invalida las construcciones individualistas-iusnaturalistas que pretendidamente combate, la conversión del ser en deber-ser. Duguit no logra explicar convincentemente cómo la solidaridad que es un hecho se transforma en auténtica obligación jurídica. Y no lo consigue porque, como veremos después, ello sólo es posible acudiendo a la doctrina del Poder Constituyente (y a la distinción entre pacto social y acto constitucional), teoría que, por el lugar central que ocupa en el Derecho constitucional clásico, el decano de Burdeos rechaza. Como señaló Geny, el punto débil de la construcción duguitiana reside en el hecho de que «en vano se pretende hacernos ver que la solidaridad aparece como una condición esencial de la vida en sociedad, y que el hombre, no pudiendo dejar de vivir de este modo, es conducido por eso mismo a practicar la solidaridad. Nosotros preguntamos siempre cómo esta necesidad de hecho se convierte en necesidad de derecho»¹⁰. Compartimos plenamente la crítica de Geny, en la medida en que del simple hecho de la solidaridad social no se puede extraer el principio de obligación inherente a la noción misma de Derecho.

En cualquier caso, en el contexto del Estado Social constitucionalizado, la referida objeción pierde su razón de ser. La razón es fácilmente comprensible. En el constitucionalismo social, la solidaridad es un principio esencial presente

individuo obligado por el derecho objetivo a cooperar a la solidaridad social, resulta necesariamente poseedor del *derecho* a ejecutar todos cuantos actos conduzcan a este fin, esto es, a hacer todo aquello mediante lo que coopera a la solidaridad social, y a impedir que nadie le suscite obstáculo alguno para el cumplimiento del papel social que le incumbe. Todo hombre que vive en sociedad tiene derechos; pero estos derechos no son prerrogativas que le pertenezcan en su calidad de hombre; son sencillamente facultades que le corresponden, porque, como hombre social, tiene deberes que cumplir y debe tener, necesariamente la facultad, el poder de cumplirlos». DUGUIT, L.: Manual de Derecho Constitucional..., ob. cit., pp. 10-11.

⁹ Además y como elementos de valor permanente de la aportación duguitiana debemos subrayar: «el intento de replantearse la problemática del Derecho Público en función de una situación social. Partiendo del principio de solidaridad, Duguit construye un sistema jurídico nuevo, un sistema basado en los simples hechos sociales en donde no haya sitio para la abstracción. Si el profesor de Burdeos no fue consecuente con su método –como parece ser– esto no invalida la novedad e interés del intento (...) En segundo lugar tenemos lo que podemos denominar el humanismo liberal de Duguit. Aunque parezca esto extraño (...) existe una indudable vertiente humanista y hasta un afán moralizador en la doctrina del maestro francés». LUCAS VERDÚ, P.: Curso de Derecho Político, Tecnos, Madrid, 2ª edición, 1976. Vol. I, pp. 101-103.

¹⁰ GENY, F.: Science et Technique en droit privé positif, II parte, Recueil Sirey, Paris, 1927, pp. 191 y ss. Tomo la cita de MONEREO PÉREZ, J.L. y CALVO GONZÁLEZ, J.: «La teoría jurídica de León Duguit», en DUGUIT, L.: Manual de Derecho Constitucional..., ob. cit., p. XXXVII.

en todos los Textos Constitucionales. Y como tal, aparece reflejado en ellos, bien de forma expresa, bien implícitamente en la cláusula de Estado Social¹¹.

El carácter normativo de la Constitución nos obliga a conferir un valor jurídico a la solidaridad y, en este contexto, su configuración como auténtica obligación jurídica no plantea problemas. Por decirlo con mayor claridad, la solidaridad que es un hecho y un valor que precede a la Constitución se concreta y traduce en un auténtico deber jurídico a través de su inclusión por el Constituyente en una Constitución determinada. La recepción constitucional del principio de solidaridad convierte el ser en deber ser, el hecho de la solidaridad en el deber de solidaridad.

En este contexto, y partiendo de su indiscutible valor jurídico, el problema reside en determinar cuál es el significado y alcance del principio de solidaridad en un ordenamiento dado. En este sentido, el objeto de este trabajo es analizar su contenido en la Constitución española de 1978.

Para una mejor comprensión del tema, conviene realizar antes dos observaciones:

- a) La primera consiste en subrayar que la solidaridad, en mayor o menor medida, es propia de toda comunidad política¹². Ahora bien, es preciso subrayar las diferencias cualitativas existentes entre unas y otras solidaridades, en el sentido de reconocer en la solidaridad nacional, esto es, en la que tiene por marco jurídico-político el Estado Constitucional, el más alto grado de cohesión jamás alcanzado en la historia de las comunidades políticas. Y esto es algo que merece ser subrayado en un momento en el que, sometido el Estado a un proceso de acoso y derribo, puede acabar sucumbiendo¹³. A pesar del discurso dominante en torno a la globalización, los hechos nos demuestran que el Estado es hoy, como lo fue en el pasado, y como lo seguirá siendo en el futuro inmediato, la principal instancia capaz de garantizar lo que los escolásticos

¹¹ Desde la perspectiva del Estado Social, los principios de solidaridad y de cooperación resultan esenciales a nuestra forma de Estado que, por utilizar un término acuñado por un ilustre constitucionalista alemán, el profesor P. Häberle, podemos calificar de Estado de Derecho cooperativo, un Estado que encuentra su identidad en asegurar y salvaguardar la cooperación y la solidaridad tanto interna como supranacional HABERLE, P.: *El Estado Constitucional*, UNAM, México. D. F. 2003.

¹² «Abarca esta solidaridad (...)—se preguntaba Duguit— a todos los miembros de la humanidad. Indudablemente sí. Pero estos lazos son todavía bien flojos y bien inciertos: la humanidad se halla actualmente dividida todavía en varios grupos sociales, más o menos extensos, y el hombre no atina a considerarse solidario más que de los otros hombres que pertenecen al mismo grupo que él». *Manual de Derecho Constitucional...*, ob. cit., p. 7. En otro pasaje reconocerá en la nación el ámbito privilegiado de la solidaridad: «La nación es una realidad (...). Esta realidad se muestra patente en el vínculo de solidaridad, de interdependencia que liga entre sí, de manera singularmente estrecha, a los hombres que son miembros de una misma nación», p. 49.

¹³ Sobre la problemática relación entre constitucionalismo y globalización, remito al lector a mi trabajo, TAJADURA, J.: «¿El ocaso de Westfalia?. Reflexiones en torno a la crisis del constitucionalismo en el contexto de la mundialización» en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 123, 2004, pp. 315-349.

denominaban bien común y nosotros, desde el Renacimiento, calificamos de interés general. Dicho con otras palabras, el Estado Constitucional es el marco jurídico-político en el que el principio de solidaridad ha descendido del limbo de las ideas y de los buenos propósitos para alcanzar una operatividad real y desplegar eficacia jurídica. Hasta tal punto esto es así que el Estado Social ha sido definido, con indudable acierto, por mi maestro, el profesor Torres del Moral como «un sistema de solidaridad nacional»¹⁴.

- b) La segunda observación es que en el seno de aquellos Estados organizados territorialmente de forma descentralizada, esto es, en los denominados Estados federales o compuestos, la solidaridad presenta dos dimensiones, una de carácter personal o individual (solidaridad entre ciudadanos), y otra de carácter territorial o comunitario (solidaridad entre Estados, Regiones, Comunidades Autónomas..., etc.). Esta solidaridad interterritorial se proyecta directamente sobre el orden de distribución de competencias y sobre el sistema de financiación del Estado. En la Constitución española de 1978, la ausencia casi total de referencias constitucionales a la primera dimensión de la solidaridad contrasta con la expresa recepción de esta segunda dimensión, la solidaridad interterritorial, en los artículos 2 y 138.

En este contexto, el objeto de este estudio es determinar el significado y alcance del principio de solidaridad en la Constitución de 1978. El esquema que voy a seguir es el siguiente. En primer lugar, pondré de manifiesto cómo, a pesar de su reconocimiento expreso, la regulación constitucional de la solidaridad interterritorial resulta, claramente insuficiente (2). A continuación, y ese es el núcleo central de la exposición, analizaré las distintas dimensiones (política, jurídica y económica) del principio de solidaridad (3). Ello me permitirá extraer algunas conclusiones sobre la relación existente entre los principios de solidaridad y autonomía, relación que no siempre ha sido bien entendida (4).

II. LA DEFICIENTE REGULACIÓN CONSTITUCIONAL DEL PRINCIPIO DE SOLIDARIDAD

El principio de solidaridad figura en el artículo 2 de la Constitución: «La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la nación española,

¹⁴ TORRES DEL MORAL, A.: Principios de Derecho Constitucional español, Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, 5ª edición, Madrid, 2004. Tomo I, p. 51. En todo caso, conviene subrayar el hecho de que durante los últimos cincuenta años se viene gestando un nuevo ámbito de solidaridad (transnacional): la solidaridad europea. Los denominados Fondos de Cohesión, a los que tanto debe el desarrollo económico-social de España en las últimas décadas, son una expresión muy significativa del principio de solidaridad desarrollado a escala europea.

patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la *solidaridad* entre todas ellas». Posteriormente, en el Título VIII, relativo a la organización territorial, el artículo 138 atribuye al Estado el deber de velar por la realización efectiva del principio: «*El Estado garantiza la realización efectiva del principio de solidaridad* consagrado en el artículo 2 de la Constitución, velando por el establecimiento de un equilibrio económico, adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español y atendiendo en particular a las circunstancias del hecho insular».

La literalidad de estos preceptos (art. 2 y 138 CE) conduce a configurar la solidaridad «como el envés del principio de autonomía»¹⁵. En este sentido, el Tribunal Constitucional afirma que la solidaridad es el corolario de la autonomía de las nacionalidades y regiones, siendo el Gobierno de la nación el prioritariamente llamado a velar por él, administrando unos recursos que son siempre escasos en relación con los fines¹⁶.

Ahora bien, a pesar de su capital importancia, a lo largo del Texto Constitucional, el desarrollo del mencionado principio resulta asombrosamente escaso, y ello no deja de ser problemático. Fundamentalmente porque su relación con el principio de autonomía es mucho más compleja de lo que puede deducirse del propio artículo 2 y de la jurisprudencia constitucional.

En la Constitución nos encontramos, por un lado, con que la solidaridad es definida como un principio fundamental y estructurador del Estado (aparentemente situado al mismo nivel que el principio de autonomía política regional); por otro, con la expresa atribución al Estado entendido como poder central, del deber de velar por la efectividad de ese principio. El principal problema que ello entraña es determinar los medios a través de los cuales el Estado puede cumplir esa función. Y digo que ello es un problema porque el Texto Constitucional no los precisa. Esto es, la gran carencia de nuestra Constitución en este ámbito es que no establece con la debida claridad y precisión a través de qué instrumentos el Estado puede y debe garantizar la solidaridad interterritorial¹⁷.

¹⁵ TORRES DEL MORAL, A.: Principios de Derecho Constitucional español, Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense. Madrid, 2004. Vol. II, p. 296.

¹⁶ STC 25/1981, de 14 de julio.

¹⁷ Por otro lado los Estatutos de Autonomía en sus redacciones originarias también contenían referencias expresas a la solidaridad. El Estatuto de Cataluña la mencionaba en su Preámbulo elevándola al supremo rango de «garantía de la auténtica unidad de todos los pueblos de España» y en alguna disposición del articulado la dotaba de contenido material específico. Así, por ejemplo, el artículo 45.1.c que disponía como una de las bases para negociar la participación de la Generalidad en los impuestos estatales, el principio de solidaridad interterritorial. En el Estatuto del País Vasco, el artículo 41.1 proclama el principio de solidaridad como uno de los principios rectores de la organización y funcionamiento del sistema de concierto. Por lo demás, otros Estatutos como el gallego o el andaluz recogen expresamente como finalidades de sus respectivas Comunidades Autónomas, la realización efectiva del principio de solidaridad. En todo caso, de esas y otras previsiones estatutarias resulta muy difícil deducir efectos concretos y consecuencias precisas.

Por ello, cualquier estudio del principio de solidaridad debe partir del hecho de que, a pesar de su importancia, la plena efectividad de las disposiciones referidas al mismo, no está suficientemente garantizada en el Texto Constitucional. Entre otras razones, como veremos después, *porque el contenido mismo del principio, esto es, las consecuencias que en el ámbito competencial y financiero se derivan de él no están explicitadas en el Texto Constitucional*. Y así nos encontramos con que los únicos instrumentos constitucionalmente previstos –de forma expresa– para garantizar la solidaridad son la planificación económica (art. 131 CE) cuya utilidad en el contexto político-económico actual es nula; y la previsión en el artículo 158. 2 de un Fondo de Compensación Interterritorial (FCI): «Con el fin de corregir desequilibrios económicos interterritoriales y hacer efectivo el principio de solidaridad se constituirá un Fondo de Compensación con destino a gastos de inversión, cuyos recursos serán distribuidos por las Cortes Generales entre las Comunidades autónomas y provincias, en su caso»¹⁸.

Ahora bien, como advierte Vidal Prado, el desarrollo legal del FCI nos pone de manifiesto que éste tiene una doble dimensión al configurarse simultáneamente como un instrumento de política regional y de financiación. Esto plantea un problema grave cuando estas dos facetas del Fondo resultan contradictorias¹⁹. Además, como acertadamente subraya el autor citado, el FCI no es el único ni el principal instrumento garantizador de la solidaridad. Lo que la Constitución exige, como veremos después, es que todo el sistema de financiación autonómica esté al servicio del principio de solidaridad, razón esta que explica que la determinación de dicho sistema necesariamente competa a los poderes centrales del Estado²⁰.

De todo lo anterior cabe extraer una primera conclusión: la regulación constitucional de la solidaridad interterritorial presenta carencias y deficiencias que únicamente pueden colmarse mediante la activación del procedimiento de reforma constitucional. Pero es que además, con relación a la solidaridad personal, la situación es más grave puesto que la Constitución omite cualquier

¹⁸ La referencia a las provincias sólo puede entenderse como expresión de las dudas del constituyente sobre la conveniencia de incluir todas las provincias en la estructura autonómica del Estado. En este sentido, el Informe del Consejo de Estado sobre la Reforma Constitucional advierte que «como dichas dudas han perdido ya su razón de ser, esa mención a las provincias en relación con el FCI, o es letra muerta, y en consecuencia, debe desaparecer del texto o, si se entiende viva, lleva a un concepto de solidaridad que no coincide con el que parece deducirse del artículo 138, a través de la referencia que en él se hace del artículo 2». Informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional. Texto del Informe y debates académicos. Consejo de Estado-CEPC, Madrid, 2006, p. 160.

¹⁹ VIDAL, C.: EL Fondo de Compensación Interterritorial como instrumento de Solidaridad, Comares, Granada, 2001. Es una referencia indispensable para conocer el significado, dinámica y función de este instrumento constitucional al servicio de la solidaridad interterritorial.

²⁰ STC 146/1992, de 16 de octubre. «La indudable conexión existente entre los artículos 133.1, 149.1.14 y 157.3 determina que el Estado sea competente para regular no sólo sus propios tributos sino también el marco general de todo el sistema tributario y la determinación de las competencias financieras de las CC.AA respecto de las del propio Estado». STC 192/2000, de 13 de julio.

referencia general a ella. Y esa omisión es grave en la medida en que como veremos la solidaridad es el principio jurídico-político básico del Estado Social. Por supuesto, que en nuestro ordenamiento, el principio de solidaridad puede y debe ser ubicado en el contexto de la distribución territorial del poder. Pero ello no significa que, de esa manera, se agoten sus efectos. Como ha advertido el profesor Pérez Ayala «más que un principio estructural del Estado autonómico, que también lo es, la solidaridad es, ante todo, el principio nuclear del Estado Social, que halla (...) su plasmación institucional en el sistema de la Seguridad Social»²¹.

A pesar de la ausencia de una referencia expresa a la solidaridad interpersonal, el constituyente reguló dos manifestaciones concretas de ella. La principal, en el referido artículo 41, que constitucionaliza el régimen público de Seguridad Social aunque sin fundamentarlo expresamente en el principio de solidaridad: «Los poderes públicos mantendrán un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos que garantice la asistencia y las prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad, especialmente en caso de desempleo. La asistencia y prestaciones complementarias serán libres». Por otro lado, en el artículo 45 se recoge el derecho al medio ambiente y se alude de forma expresa a su conexión con el principio de solidaridad en su dimensión interpersonal e intergeneracional. Innecesario es recordar que se trata de una cuestión que reviste una importancia decisiva para la propia supervivencia de la especie como ponen de manifiesto los informes publicados por Naciones Unidas y otros organismos internacionales sobre el cambio climático. «1. Todos tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo. 2. Los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva»²².

En todo caso, es esta ausencia de una referencia explícita al principio de solidaridad en su dimensión intersubjetiva o personal (no interterritorial) la que explica –aunque no justifica– que la doctrina haya interpretado fundamentalmente la solidaridad en clave interterritorial²³.

²¹ PÉREZ AYALA, A.: «La Seguridad Social en la Constitución» en *Los principios rectores de la política social y económica* (J. Tajadura, dir.). Biblioteca Nueva, Madrid, 2004, p. 119.

²² Sobre el significado y alcance de este precepto constitucional, ARLUCEA RUIZ, E.: «El derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado» en *Los principios rectores de la política social y económica...*, ob. cit., pp. 291-336; ESCOBAR, G.: *La ordenación constitucional del Medio Ambiente*, Dykinson, Madrid, 2001; CANOSA, R.: *Constitución y Medio Ambiente*, Dikynson, Madrid, 2001.

²³ Así lo advierte, por ejemplo, Pérez Ayala: «Quizá la configuración constitucional de la solidaridad haya contribuido a alimentar esta concepción sesgada, vinculada casi exclusivamente al Estado autonómico y apenas al Estado social. En efecto, en nuestra Constitución se hace referencia expresamente a la solidaridad en el artículo 2 dedicado a constitucionalizar 'la unidad de la nación española... y la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran'. En este contexto, el significado y el sentido que cabe atribuir a la noción de solidaridad es la de cumplir una función integradora y de equilibrio entre los elementos componentes –nacionalidades y regiones– de la unidad nacional; es decir se trataría de una concepción

En este sentido, consideramos que un examen del principio constitucional de solidaridad, enfocado única y exclusivamente desde la perspectiva de la organización territorial del Estado, esto es, de las relaciones entre las entidades infraestatales que lo conforman, resulta claramente insuficiente. O por decirlo con mayor claridad, por prescindir de una de las dimensiones esenciales de dicho principio conduciría a un resultado erróneo. Así, el profesor Pérez Ayala, uno de los más lucidos estudiosos del tema, nos advierte cómo «la aceptación de este esquema unidimensional de la solidaridad, en tanto en cuanto se la reduce únicamente y de forma exclusiva a su dimensión interautonómica, puede conducir, además, a situaciones de insolidaridad real, tanto en el interior de una Comunidad Autónoma (puede darse el caso de una situación de falta de solidaridad interna de una Comunidad Autónoma, compatible con el cumplimiento formal de los requisitos de solidaridad intercomunitaria entre Comunidades Autónomas) como también en el seno de la comunidad de ciudadanos delimitada por el Estado (igualmente puede darse una situación de ausencia de solidaridad en las relaciones interpersonales o intergrupales a escala estatal, compatible también con un cumplimiento formal de los requisitos de solidaridad entre Comunidades Autónomas)»²⁴.

En este trabajo se pretende abordar, principalmente, la dimensión interautonómica de la solidaridad, pero siendo conscientes de que la verdadera comprensión del significado y alcance de la solidaridad exige tener presentes todas las dimensiones o facetas de aquella. Dicho con otras palabras, que la dimensión autonómica del principio de solidaridad no puede prescindir de la cláusula de Estado Social.

Dicho esto, conviene subrayar además que en la Constitución existe un precepto en que las dos dimensiones de la solidaridad aparecen claramente conectadas. Me refiero al artículo 156.1 referido a la autonomía financiera de las CC. AA²⁵. Se trata de una disposición que aunque ubicada en el Título VIII (Organización Territorial del Estado) alude expresamente a «la solidaridad entre todos los españoles». Ello «permite sacar a la solidaridad del ámbito exclu-

de la solidaridad en clave nacional pero en la que apenas son perceptibles los elementos de carácter específicamente social, relativos a las relaciones entre los grupos, clases sociales, generaciones y los individuos pertenecientes a cada uno de ellos; esto es, de la dimensión más genuinamente social de la solidaridad». PÉREZ AYALA, A.: «La Seguridad Social en la Constitución...», ob. cit., p. 120.

²⁴ PÉREZ AYALA, A.: «En torno al Estado Social Autonómico» en *El Estado Autonómico. Integración, solidaridad y diversidad*. (M.A. García Herrera y J.M. Vidal, directores). Colex-INAP, Madrid, 2005. Vol. I, pp. 570-571. En todo caso, de su ubicación sistemática en el Capítulo Primero del Título VIII, en donde se enumeran los principios generales de la organización territorial, válidos, por tanto, no sólo para las Comunidades Autónomas, sino también para municipios y provincias, el Tribunal Constitucional ha afirmado que el principio de solidaridad no opera solo en las relaciones interautonómicas, sino también en las intraautonómicas, y ha considerado que la obligación de hacer efectiva su realización faculta a las Comunidades Autónomas para establecer un Fondo de Solidaridad Municipal. SSTC 152/1988, de 20 de junio, 183/1988, de 4 de octubre; 150/1990, de 13 de octubre.

²⁵ MUÑOZ MACHADO, S.: *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, Vol. II, Civitas, Madrid, 1983, pp. 409 y ss.

sivo de las relaciones interautonómicas e intercomunitarias y situarla también en el de las relaciones interpersonales de los ciudadanos»²⁶.

Esta deficiente regulación constitucional de la solidaridad nos pone de manifiesto *la conveniencia de activar el procedimiento de Reforma Constitucional para recoger en el Texto de forma expresa* –con las ventajas que ello conlleva de seguridad jurídica y legitimidad política– *el principio de solidaridad personal, y las consecuencias jurídico-políticas que se derivan de la vigencia del principio de solidaridad interterritorial*.

Sobre la conveniencia de una tal reforma se ha pronunciado también el Consejo de Estado, bajo la presidencia del profesor Rubio Llorente, en su muy meritorio Informe sobre la Reforma constitucional (febrero 2006)²⁷. La respuesta de dicho informe a la pregunta formulada por el Gobierno y relativa a la inclusión de las Comunidades Autónomas en el Texto Constitucional, contiene un apartado final titulado «Análisis de otras cuestiones estrechamente relacionadas con la Reforma que podrían ser atendidas para completarla y perfeccionarla». Dicho análisis comienza con una exposición relativa al principio de solidaridad, al que califica de «esencial», que por su interés merece la pena examinar.

«Con independencia del contenido específico que en las distintas ramas del ordenamiento se le atribuye, este término (solidaridad) –señala el Consejo de Estado– no se utiliza en el lenguaje jurídico para designar sentimientos subjetivos, individuales o colectivos, sino *un principio objetivo del que dimanar deberes concretos*, cuya observancia puede ser exigida y asegurada con los medios que el Derecho ofrece». De su consideración como «principio objetivo» generador de «deberes concretos» el alto órgano consultivo deduce «la necesidad de que, cuando menos, se determine, con alguna precisión quiénes son los obligados por él, qué poder o autoridad está facultado para definir los deberes que de él dimanar, y, eventualmente, cuáles son las consecuencias que origina su infracción»²⁸.

Desde esta perspectiva, el Consejo de Estado advierte, acertadamente, que la Constitución no da respuesta satisfactoria a esos interrogantes: «Pese al lugar central que el principio de solidaridad tiene en nuestro sistema de distribución territorial del poder (...) las referencias que a él se hacen en la Constitución están lejos de satisfacer esa necesidad de determinar su ámbito y su contenido. No solo porque en algunas de ellas no hay alusión alguna ni a lo uno ni a lo otro, ni siquiera mediante el empleo de los conceptos generales y abiertos que

²⁶ PÉREZ AYALA, A.: «La Seguridad Social en la Constitución...», ob. cit., p. 121. «Es preciso reseñar, además, –continúa el autor citado– que de acuerdo con esta disposición constitucional las CC.AA en el ejercicio de su autonomía financiera, han de contribuir a la realización efectiva del principio de solidaridad, cuya garantía en última instancia la Constitución atribuye directa y expresamente al Estado (art. 138.1), en el ámbito de las relaciones interpersonales además de en el de las relaciones intercomunitarias e interterritoriales».

²⁷ El Gobierno solicitó el Informe por acuerdo del Consejo de Ministros de fecha 4 de marzo de 2005.

²⁸ Informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional. Texto del Informe y debates académicos. Consejo de Estado-CEPC, Madrid, 2006, p. 158.

son propios de los enunciados constitucionales, sino también porque los obligados por la solidaridad que ocasionalmente se mencionan no son siempre los mismos, ni es el mismo el deber que la solidaridad les impone»²⁹.

En este sentido, el Informe denuncia la discordancia existente entre el artículo 2 y el artículo 138 de la Constitución: «En el artículo 2, la solidaridad recíproca de nacionalidades y regiones aparece más bien como un principio organizativo abstracto, funcionalmente análogo a los valores consagrados en el artículo 1. Naturaleza de principio es también la que le atribuye el artículo 138, que se remite directamente al 2. Pese a esta remisión directa, ni el ámbito en el que el principio opera, ni su contenido son ya los mismos en el artículo 138 que en el artículo 2. Mientras en este último es la Constitución la que garantiza la solidaridad entre nacionalidades y regiones, el artículo 138 atribuye esta función al Estado en su función restringida. Cabría, quizá, superar esta discordancia entendiendo que lo que el Estado, en sentido estricto, ha de garantizar no es la solidaridad en cuanto ‘principio’, sino su ‘realización efectiva’, y que la tarea que la Constitución encomienda a las instituciones centrales del Estado es la de fomentar los comportamientos solidarios de las Comunidades Autónomas y combatir los que no lo sean. Pero esta interpretación no es fácil de extraer partiendo del tenor de los preceptos hoy vigentes, que *no establecen con claridad el deber de solidaridad de las Comunidades autónomas en cuanto tales*»³⁰.

El Consejo de Estado pone también de manifiesto las dificultades hermenéuticas que plantean los artículos 138 y 156, en la medida en que resulta muy difícil deducir de ellos efectos concretos.

- a) Por lo que se refiere a la obligación encomendada al Estado de velar por el establecimiento de un equilibrio económico adecuado y justo entre las diversas partes del territorio nacional, prevista en el artículo 138 el Consejo advierte de la indeterminación de los medios para cumplir esa función: «Una tarea que el Estado (...) ha de cumplir además dentro del respeto estricto de las competencias que la Constitución le otorga, pues el precepto que se le impone, que no tiene carácter meramente programático, ni eficacia meramente interpretativa, tampoco es según el Tribunal Constitucional, una norma atributiva de competencia (Sentencia 146/1992, de 16 de octubre)».
- b) Respecto al artículo 156, el Consejo de Estado advierte: «El artículo 156 se refiere a la solidaridad como uno de los principios (junto con el de coordinación con la Hacienda Estatal) a los que las Comunidades Autónomas han de ajustar el ejercicio de su autonomía financiera. La solidaridad que en él se menciona no es, sin embargo, la que resultaría de la trasposición a las Comunidades de la que el artículo 2 refiere a las

²⁹ Ibidem.

³⁰ Informe del Consejo de Estado sobre..., ob. cit., pp. 158-159.

nacionalidades y regiones, sino a la que existe (o debería existir) ‘entre todos los españoles’, y esa caracterización ha oscurecido el significado del precepto. Parece razonable entender que los españoles concernidos por la solidaridad no pueden ser, para cada Comunidad Autónoma, únicamente el conjunto de sus propios miembros, pero no es fácil discernir qué efectos puede tener la solidaridad general de todos los españoles entre sí sobre el ejercicio de las competencias financieras de las distintas Comunidades Autónomas, puesto que la regulación de ese ejercicio ha de ser efectuada (art. 157.3) por una ley orgánica».

La conclusión que de todo ello extrae el Consejo de Estado en su riguroso y bien fundamentado Informe es clara y contundente: «...para asentar más claramente las funciones que al Estado, personificado en la Administración General, le corresponden en relación, no con las ‘diversas partes del territorio español’, sino con las Comunidades Autónomas, así como las limitaciones que a éstas impone el deber de solidaridad recíproca, *parece conveniente revisar el tratamiento que la Constitución hace de este principio básico, modificando en cuanto sea preciso los correspondientes preceptos*»³¹.

En definitiva, del referido Informe se deduce la necesidad de dotar de un contenido real y efectivo al principio de solidaridad interterritorial. A nuestro juicio, ese contenido debe deducirse de una interpretación integral del Estado Autonómico como Estado Social, y repercutirá directamente en dos ámbitos: el sistema de reparto competencial y el modelo de financiación del Estado.

Por otro lado, en sede doctrinal, el profesor Pérez Ayala ha defendido convincentemente la necesidad de incluir en la Constitución «una afirmación explícita del deber constitucional de solidaridad, con carácter general, de forma similar a como otros ordenamientos constitucionales, particularmente el italiano, abordan esta cuestión»³². Referencia que entiendo debe figurar en el Título Preliminar.

³¹ Informe del Consejo de Estado sobre ..., ob. cit., p. 160.

³² PÉREZ AYALA, A.: «En torno al Estado Social Autonómico» en El Estado Autonómico..., ob. cit., p. 571. En la Constitución italiana de 1947 el principio de solidaridad figura en el artículo 2, inmediatamente después de la definición del Estado (art. 1) y junto al reconocimiento y garantía de los derechos inviolables del hombre, seguido de la referencia a «los deberes inderogables de solidaridad política, económica y social». Tanto su ubicación como la literalidad del enunciado nos ponen de manifiesto que la solidaridad se configura constitucionalmente como un principio básico y fundamental de la República en su conjunto, y no solo de su organización territorial, que en Italia responde también al modelo autonómico. Por otro lado, el constituyente italiano en la medida en que configura la solidaridad como un deber que se extiende a diversos ámbitos (político, económico y social) le otorga un carácter integral que evita los riesgos de concepciones parciales y fragmentarias. Por lo que se refiere a la dimensión autonómica de la solidaridad, el artículo 115 (Título V de la organización territorial) de la Constitución italiana dispone que el régimen autonómico debe ser «conforme con los principios establecidos en la Constitución» entre los que figura, obviamente, el de solidaridad. Ello implica que el ejercicio de las competencias autonómicas queda limitado en la medida en que no cabe un ejercicio insolidario de las mismas, esto es, en contraposición con «los intereses nacionales o los de otras Regiones» (art. 117). E, igualmente, exige que la autonomía financiera se ejerza siempre «en coordinación con la Hacienda del Estado, de las Provincias y de

III. LA DISTINTAS FACETAS O DIMENSIONES CONSTITUCIONALES DE LA SOLIDARIDAD

A la luz de lo expuesto hasta ahora, se comprende que precisar el contenido del principio de solidaridad no sea una tarea fácil. Se trata de una noción «más fácil de intuir que de definir»³³. Y ello, no sólo por la deficiente regulación del mismo, sino también porque se trata de un principio que presenta varias dimensiones, lo que exige llevar a cabo una comprensión global del mismo que incluya sus diferentes facetas.

La doctrina alemana se ha referido a este carácter pluridimensional de la solidaridad. Así, por ejemplo, Hans Pagenhopf se refiere a la «pluralidad de manifestaciones» de la solidaridad y distingue tres facetas o significados: un significado político, un significado jurídico y una función económica de la solidaridad³⁴. En esta Ponencia vamos a exponer esa triple dimensión de la solidaridad. Así desde un punto de vista político, la solidaridad es el fundamento de la unidad del Estado, identificándose con ella desde una perspectiva material o sustancial, y por tanto, y ahí reside su capital importancia, no resulta exagerado afirmar que el principio de solidaridad es el verdadero y auténtico fundamento material de la Constitución (2.1); en segundo lugar, y desde una perspectiva jurídica, el principio de solidaridad reviste la naturaleza de un deber general del que emanan obligaciones concretas de hacer y de no hacer, cuyo incumplimiento acarrea la correspondiente sanción (2.2); en tercer lugar, la solidaridad, desde un punto de vista económico, es una función o competencia del Estado, o más propiamente, una finalidad del mismo (2.3).

3.1. *La dimensión política de la solidaridad: la solidaridad y el Pacto Social*

La redacción del artículo 2 en el Anteproyecto de Constitución era mucho más breve y precisa que la finalmente aprobada. En ella se aludía expresamente a la solidaridad como fundamento de la Constitución: «La Constitución se fundamenta en la unidad de España y la solidaridad entre sus pueblos». Ahora bien, esta redacción incurría ya en el error de privar a la solidaridad de su dimensión personal para centrarse, exclusivamente, en su dimensión territorial. Cuando decimos que la solidaridad es el fundamento de la unidad del Estado y por ende de la Constitución misma, estamos utilizando el concepto amplio o global de la solidaridad.

los Municipios» (art. 119). Por todos, PIZZORUSSO, A.: Lecciones de Derecho Constitucional, CEC, Madrid, 1984, pp. 217-225.

³³ DE JUAN, J.L.: «El principio de solidaridad interregional» en Documentación Administrativa, núm. 181, 1979, p. 92.

³⁴ PAGENKOPF, H.: Der Finanzausgleich im Bundesstaat, W. Kohlhammer, Stuttgart, 1981, pp. 37 y ss. Tomo la cita de FALCÓN Y TELLA, R.: La compensación financiera interterritorial, Congreso de los Diputados, Madrid, 1986, p. 30.

En todo caso, una interpretación sistemática de la desafortunada redacción final del artículo 2 nos permite seguir defendiendo esta interpretación del significado político de la solidaridad. Ahora bien, al error ya advertido de reducir el concepto de solidaridad al de solidaridad interterritorial se añade la aparente y confusa equiparación del mismo, en cuanto a su valor y rango, con el principio de autonomía.

La interpretación que sostenemos fue tempranamente defendida por el profesor Falcón y Tella: «El artículo 2 de la Constitución recoge la solidaridad entre los pueblos de España como uno de los fundamentos de la Nación-Estado y de la propia Constitución. Se trata, pues, de una consideración de la solidaridad como valor que sirve de fundamento de todo el sistema jurídico»³⁵.

El ilustre profesor de Derecho Financiero puso así de manifiesto con meridiana claridad y acierto pleno la relevancia político-constitucional de este principio. En el contexto político actual, esa reflexión reviste la mayor importancia. Cuando en sede política o académica se denuncia que la unidad del Estado está en peligro, se olvida precisar o aclarar que con ello no se está afirmando que España corra el riesgo de dejar de ser un único Estado con instituciones comunes, sino que la solidaridad que fundamenta esa unidad puede quebrar, en cuyo caso, la unidad de España perdurará como una mera unidad formal, carente fundamento.

Por la importancia de todo ello, creo oportuno desarrollar esta idea. Para hacerlo es preciso recurrir a la Teoría de la Constitución y en concreto recordar, someramente, algunos aspectos relativos al modo en que se desarrollaron los procesos constituyentes en los contextos revolucionarios francés y norteamericano de finales del siglo XVIII. Y ello porque la distinción realizada desde entonces entre las distintas fases, etapas o momentos de dichos procesos, y en concreto, la diferenciación conceptual entre el momento del Pacto Social y el momento del acto constitucional reviste un especial interés para la comprensión de nuestro tema: la dimensión política de la solidaridad. Lo de menos es señalar los diferentes caminos, bien conocidos, que siguieron el constitucionalismo norteamericano y el francés, o la inversión que sufrió el orden de los acontecimientos en el Estado Social. A los efectos de nuestra exposición lo que importa es distinguir bien el momento del Pacto Social del momento del Acto Constitucional.

- a) El momento del Acto Constitucional es fácilmente identificable en los procesos revolucionarios americano y francés. Una vez que, mediante la declaración de derechos, se ha establecido la esfera de libertad individual, de lo que se trata es de hacerla efectiva. En ello consiste el acto constitucional, en aprobar un Texto constitucional que organizando el Estado conforme al principio de división de poderes asegure al ciuda-

³⁵ FALCÓN Y TELLA, R.: La compensación financiera interterritorial..., ob. cit., p. 30. «La solidaridad es, pues, el fundamento de la ordenación territorial del Estado», p. 30.

dano el respeto a su ámbito de libertad personal. Evidente resulta que este acto constitucional concebido como supremo sistema de garantía de la libertad individual requiere, por ineludible exigencia del racionalismo jurídico, su plasmación en un documento escrito, formal y solemne, aprobado por el Pueblo, titular del Poder Constituyente.

- b) El Pacto Social, resulta más difícil de identificar en la práctica, y ello porque se verifica al mismo tiempo que el Acto Constitucional. Sin embargo, a pesar de esa simultaneidad en el tiempo, lo cierto es que desde un punto de vista conceptual o teórico el pacto social es un momento clara y necesariamente diferenciado tanto de la declaración de derechos como del acto constitucional.

Por lo que a nuestra tema se refiere, esta distinción adquiere una importancia fundamental en la medida en que la verificación del Pacto Social se identifica plenamente con la afirmación del principio de solidaridad y con su conversión o transformación de mero hecho social en derecho³⁶. La relevancia de esta distinción en relación con la consideración de la solidaridad como fundamento de la Constitución resulta así meridiana: Y ello porque va a ser mediante el pacto social, esto es mediante el establecimiento de una solidaridad real y efectiva, –mediante la transformación de la solidaridad de hecho en solidaridad mínimamente organizada–, como surja el Poder Constituyente y como se configure, por tanto, el titular de la soberanía. El Poder constituyente, la sociedad o solidaridad (mínimamente) organizada, en virtud del acto constitucional organiza, en sentido amplio, la sociedad que hasta entonces estaba dotada únicamente de las reglas inherentes al pacto social.

Antes del Pacto Social, nos encontramos con una solidaridad informal, de hecho, prejurídica, pero en modo alguno irrelevante en la medida en que esa solidaridad de hecho es la que permite y da sentido a la realización del pacto social. Con el Pacto Social surge la solidaridad mínimamente organizada que es la que va a fundamentar el Acto Constitucional. Y esta solidaridad, como consecuencia del pacto, reviste una dimensión jurídica por la sencilla razón de que entraña obligaciones concretas. Las directamente derivadas del pacto. Esto es, las absolutamente indispensables para el establecimiento de la sociedad.

³⁶ Probablemente debamos a Isnard una de las más precisas formulaciones de la distinción entre Pacto Social y Acto Constitucional. Reproduzco la cita que, aunque larga, considero imprescindible por la claridad que aporta sobre este tema: «Debe reconocerse en primer lugar (...) cuáles son los derechos naturales de todos y proclamarlos (...) Para seguir el orden natural de la organización social hay que proceder, antes de toda ley constitucional, a la redacción de un pacto social. Este acto debe ser intermedio entre la declaración de derechos, que le sirve de base, y la Constitución, a la que sirve de barrera y regulador. Si el pacto social difiere de una simple declaración de derechos, difiere más aún de un acto constitucional. *Hacer un pacto social es redactar el instrumento por el que ciertas personas consienten formar una asociación con tales o cuales condiciones previas.* Hacer una Constitución, por el contrario, es únicamente determinar la forma de gobierno (...) En un caso se crea la sociedad, en el otro se organiza». ISNARD, Archives Parlementaires, vol. LXIV, p. 417. Tomo la cita de DE VEGA, P.: «Mundialización y Derecho Constitucional: la crisis del principio democrático en el constitucionalismo actual» en Revista de Estudios Políticos, núm. 100, 1998, p. 28.

El pacto social no es un contrato asimilable a los que operan en el tráfico jurídico privado, esto es, en el ámbito del Derecho Civil. Antes al contrario, el pacto social debe ser entendido como una hipótesis de derecho puro. Hipótesis que tiene por objeto o finalidad explicar la situación recíproca de los ciudadanos de un Estado libre. El carácter hipotético del pacto social lo puso de manifiesto su más celebre formulador. En «El Contrato social» Rousseau advertía lo siguiente: «las cláusulas de este contrato se hallan determinadas hasta tal punto por la naturaleza del acto, que la menor modificación las haría vanas y de efecto nulo; de suerte que, aun cuando jamás hubiesen podido ser formalmente enunciadas, son en todas partes las mismas, y doquiera están tácitamente admitidas y reconocidas»³⁷.

En este sentido creo oportuno reproducir la definición que del pacto –como hipótesis de derecho puro– ofrece Rousseau, en la medida en que según la tesis defendida en este trabajo, dicho contrato social que trae causa en vínculos prejurídicos, fácticos, de solidaridad da lugar a una solidaridad organizada sobre la que se puede levantar ya un edificio constitucional: «Si se elimina del pacto social lo que no le es de esencia, nos encontramos con que se reduce a los términos siguientes: ‘Cada uno de nosotros pone en común su persona y todo su poder bajo la suprema dirección de la voluntad general, y nosotros recibimos además a cada miembro como parte indivisible del todo’. Este acto produce inmediatamente, en vez de la persona particular de cada contratante, un cuerpo moral y colectivo, compuesto de tantos miembros como votos tiene la asamblea, el cual recibe de este mismo acto su unidad, su yo común, su vida y su voluntad»³⁸. El pacto social de Rousseau no es, ni ha pretendido ser nunca, una hipótesis histórica; es una fundamentación teórica.

Según Rousseau, y tal y como había afirmado antes Grocio «un pueblo es un pueblo antes de darse un rey». Y trasladando la idea a nuestro tiempo, podemos decir que un pueblo es un pueblo antes de dotarse de una Constitución. Dicho con otras palabras, la conversión de la solidaridad fáctica en solidaridad organizada a través del pacto social, en cuanto se identifica con el surgimiento del Poder Constituyente, precede lógicamente e históricamente a la aprobación de la Constitución. En definitiva, lo que con esto se demuestra es que sin solidaridad no puede haber ni pacto social ni Constitución³⁹.

De todo lo anterior se deduce, sin dificultad, que es en su dimensión política, donde la solidaridad muestra su verdadero significado de fundamento

³⁷ «Estas cláusulas –continúa el ciudadano de Ginebra– debidamente entendidas, se reducen todas a una sola, a saber, la enajenación total de cada asociado con todos sus derechos a toda la humanidad; porque, en primer lugar, dándose cada uno por entero, la condición es la misma para todos, y siendo la condición igual para todos, nadie tiene interés en hacerla onerosa a los demás». ROUSSEAU, J.J.: *Contrato social* (1762), Traducción de Fernando de los Ríos y prólogo de M. Tuñón de Lara, Espasa-Calpe, 5ª edición, Madrid, 1990, p. 48.

³⁸ ROUSSEAU, J. J.: *Contrato social...*, ob. cit., pp. 48-49.

³⁹ En el caso de Europa nos encontramos con la existencia de una solidaridad de hecho que podría fundamentar en el futuro la verificación de un pacto social en virtud del cual surgiera un poder constituyente europeo.

del Estado y del ordenamiento jurídico. Y, por esta razón, a la luz de su dimensión política es como se puede y se debe afrontar su relación con otros principios o valores constitucionales.

Ahora bien, en el momento en que se produce la recepción del principio de solidaridad en un Texto Constitucional concreto, este adquiere un valor normativo directo, que nos obliga a precisar su alcance jurídico. Desde esta perspectiva, la solidaridad, como ya vimos, aparece siempre ligada a la categoría de los deberes constitucionales.

3.2. *La dimensión jurídica de la solidaridad: la solidaridad como deber*

Como ya expusimos al inicio de este trabajo, en los orígenes del constitucionalismo contemporáneo podemos ver cómo la solidaridad se presentaba como la traducción jurídica en forma de deber de un valor moral. Los términos «solidaridad» y «deber constitucional»⁴⁰ guardan, por tanto, estrecha e íntima conexión. El deber constitucional se configura así como un principio objetivo constitucional, pero no solamente como «deber de cada uno respecto de los derechos de los demás, sino como deber de todos para hacer posible la existencia de cada uno»⁴¹.

Desde esta perspectiva, la solidaridad es la fuente de todos los deberes constitucionales.

- A) Por lo que se refiere a la dimensión interpersonal de la solidaridad en la Constitución española de 1978, podemos afirmar que esta se traduce jurídicamente en numerosos deberes constitucionales, no todos de similar importancia. «*Tales deberes* —escribe el profesor Cámara— *son incorporados a la norma fundamental por una exigencia de solidaridad para la satisfacción de los intereses generales y comunes, muchas veces hecha efectiva mediante la contribución con prestaciones personales o patrimoniales, pretendiendo el Estado democrático el concernimiento de todos, en régimen de igualdad, en la consecución de estos objetivos*»⁴². En todo caso, el problema es que dichos deberes aparecen dispersos por lo que resulta difícil construir un sistema de los mismos,

⁴⁰ VARELA, S.: «La idea de deber constitucional» en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm., 4, 1982.

⁴¹ DE CABO, C.: «La solidaridad como principio constitucional en el actual horizonte reformista» en *El Estado Autonómico. Integración, solidaridad y diversidad* (M.A. García Herrera y J.M. Vidal, directores) INAP-Colex, Madrid, 2005. Volumen I, p. 379.

⁴² CÁMARA, G.: «Los deberes constitucionales» en *Manual de Derecho Constitucional* (F. Balaguer, coordinador), Tecnos, Madrid, 2005. Vol. II, p. 345. En todo caso, y como subraya el autor citado, el primer deber, esto es el deber constitucional por antonomasia y omnicompreensivo de todos los demás es el de «observar todos los deberes y obligaciones que se establezcan en el ordenamiento». Dicho deber general se recoge en el fundamental artículo 9. 1 CE que recoge el principio de sujeción de todos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico.

y, a diferencia de lo que ocurre en el ordenamiento italiano⁴³, no se fundamentan expresamente en la solidaridad.

- B) Por lo que se refiere a la dimensión interterritorial de la solidaridad, su naturaleza de deber jurídico ha sido subrayada tanto por la doctrina como por la jurisprudencia constitucionales. Así, entre las diversas hipótesis hermeneúticas sobre el significado de la solidaridad en el seno de nuestro Estado Autonómico, la doctrina ha señalado las siguientes:
- a) Se ha considerado el fundamento de los distintos procedimientos e instrumentos de cooperación necesarios para el buen funcionamiento del Estado Autonómico⁴⁴.
 - b) Se ha entendido como un principio que exige la participación de las Comunidades Autónomas en la formación de la voluntad del Estado, la colaboración entre ellas y con el Estado⁴⁵.
 - c) Se ha visto en él el fundamento del principio de lealtad federal⁴⁶.

Desde esta óptica, el profesor Albertí ha sido quien mejor ha expuesto esta dimensión jurídica del principio de solidaridad. Partiendo de un profundo conocimiento del federalismo comparado en general, y del alemán en particular⁴⁷, el catedrático de la Universidad de Barcelona ha precisado el contenido del deber jurídico en que la solidaridad consiste⁴⁸: «El contenido esencial de

⁴³ Sobre el deber constitucional de solidaridad en la Constitución italiana, BARBERÁ, A. «Comentario al artículo 2» (en particular, apartado sexto: I doveri costituzionali dei cittadini), en Comentario della Costituzione (a cura di G. Branca), Vol. I: I principi fondamentali, Bolonia-Roma, Zanichelli-Foro Italiano, 1975, pp. 97 y ss.

⁴⁴ ÁLVAREZ CONDE, E.: «Solidaridad», en Diccionario del sistema político español (J.J. González Encinar, director), Akal, Madrid, 1984, pp. 856 y ss.

⁴⁵ ALONSO DE ANTONIO, J.A.: El Estado Autonómico y el principio de solidaridad como colaboración legislativa, Congreso de los Diputados, Madrid, 1986. Vol. I, pp. 520 y ss.

⁴⁶ MUÑOZ MACHADO, S.: Derecho Público de las Comunidades Autónomas, Civitas, Madrid, 1982, pp. 184 y ss. El 21 de mayo de 1952 el Tribunal Constitucional alemán declaró que «el principio de lealtad federal significa que todos los participantes de la unión Constitucional que supone el Estado Federal *están obligados a colaborar en el mantenimiento de su esencia, así como a contribuir a su fortalecimiento y a su salvaguardia*». La doctrina y la jurisprudencia alemanas entienden así que en los casos en que una competencia resulta atribuible a una determinada instancia, su ejercicio nunca puede perjudicar a otra o afectar a la condición de los residentes en otros territorios. La lealtad federal se configura así como la salvaguardia del principio de igualdad, tanto entre los individuos como entre los territorios. VOGEL, J. J.: «El régimen federal de la Ley Fundamental» en Manual de Derecho Constitucional (Benda y otros), IVAP-Marcial Pons, Madrid, 1996, pp. 613-675, en concreto, sobre la lealtad federal, pp. 633-636.

⁴⁷ ALBERTI ROVIRA, E.: Federalismo y cooperación en la República Federal alemana, CEC, Madrid, 1984.

⁴⁸ «El principio de solidaridad territorial expresa la ligazón íntima que debe unir a las diversas instancias de gobierno que integran el Estado Autonómico diseñado por la Constitución. En este sentido genérico, la solidaridad, en cuanto significa por una parte el interés de varios en una empresa común, que a todos pertenece por igual, y por otra, el interés que igualmente uno muestra en los asuntos de otro, supone que ninguna instancia es ajena al interés general y común de España, ni tampoco a los intereses particulares y legítimos de los otros poderes públicos que integran el Estado en su conjunto. Todas las partes se encuentran unidas en una misma comunidad de intereses, que todas deben respetar y ponderar en sus respectivas

este deber consiste en la exigencia de que cada instancia pondere y respete en su actuación los intereses generales del conjunto, así como los intereses legítimos de las otras partes»⁴⁹. De aquí se deduce con facilidad el doble contenido de la solidaridad como deber jurídico.

- a) Por un lado, y en sentido positivo, el deber de solidaridad se identifica con el deber de colaboración o auxilio, esto es, con la obligación que incumbe a todas las instancias territoriales de poder de prestar auxilio a las demás para el ejercicio de sus propias responsabilidades⁵⁰. Viene exigida por la circunstancia de que, en ocasiones, el correcto ejercicio de una competencia propia requiera la actuación de otra instancia⁵¹. La existencia de esta obligación ha sido subrayada por el Tribunal Constitucional (STC 18/1982, de 4 de mayo) y se encuentra recogida en la legislación vigente. De ella ha dicho el Tribunal Constitucional que se trata de un deber general «que no es menester justificar en preceptos concretos» pues «se encuentra implícito en la propia esencia de la forma de organización territorial del Estado que se implanta en la Constitución»⁵². En nuestra opinión es una manifestación jurídica del principio de solidaridad.

Analicémosla con detalle, puesto que se trata de uno de los pocos ámbitos en que el principio de solidaridad, no recogido de forma expresa en la Constitución, ha sido objeto de desarrollo legal. Y digo no recogido de forma expresa puesto que el artículo 2 incomprensiblemente omite la solidaridad entre el poder central y los poderes territoriales, para referirse únicamente a la existente entre estos últimos.

actuaciones, más allá del simple respeto formal a las reglas de reparto de competencias. Con este doble contenido, la solidaridad, al elevarse por la Constitución, al rango de principio esencial del Estado Autónomo, se manifiesta como un principio que debe orientar y presidir la relación recíproca de todas las instancias de gobierno, configurándose propiamente como un deber jurídico constitucional». ALBERTI ROVIRA, E.: «Solidaridad Territorial» en *Temas Básicos de Derecho Constitucional*, Civitas, Madrid, 2001. Tomo II, pp. 261-262.

⁴⁹ ALBERTI ROVIRA, E.: «Solidaridad Territorial...», ob. cit., p. 262.

⁵⁰ JIMÉNEZ BLANCO, A. *Las relaciones de funcionamiento entre el poder central y los entes territoriales*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1985, pp. 245-255. SANTOLAYA MACHETTI, P. *Descentralización y cooperación*. Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1984, p. 300. STC 74/1983, de 30 de julio, FJ 5.

⁵¹ Alberti señala como las principales concreciones de este deber general de auxilio las siguientes: 1. Deber de comunicación entre las instancias centrales y autonómicas. Las técnicas que concretan este deber son: el intercambio de información entre administraciones, el traslado de información de una instancia a otra, y la comunicación registral. 2. Obligación de prestar el apoyo y soporte preciso a la otra instancia para el ejercicio eficaz de sus propias competencias. Esta obligación se condensa en la necesidad de que cada parte aporte o ceda sus propios medios personales y materiales, o bien realice por sí misma, pero por cuenta e interés de la otra instancia, las actuaciones necesarias para que esta última pueda ejercer sus competencias con plenitud y eficacia, cuando no disponga de los medios suficientes. ALBERTI ROVIRA, E. «Las relaciones de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas» en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 14, 1985, pp. 140 y ss.

⁵² STC 18/1982, de 4 de mayo, FJ 14.

Este deber de colaboración, en el que la solidaridad consiste, no recogido de forma expresa por la Constitución, ha sido reconocido por la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo común⁵³. El artículo 4 de dicho texto establece entre otras cosas lo siguiente: «1. Las Administraciones Públicas, en el desarrollo de su actividad y en sus relaciones recíprocas, deberán... c) Facilitar a las otras Administraciones la información que precisen sobre la actividad que desarrollen en el ejercicio de sus propias competencias⁵⁴. d) Prestar, en el ámbito propio, la cooperación y asistencia activas que las otras Administraciones pudieran recabar para el eficaz ejercicio de sus competencias. 2. A efectos de lo dispuesto en las letras c) y d) del apartado anterior, las Administraciones Públicas podrán solicitar cuantos datos, documentos o medios probatorios se hallen a disposición del Ente al que se dirija la solicitud. Podrán también solicitar asistencia para la ejecución de sus competencias. 3. La asistencia requerida sólo podrá negarse cuando el Ente del que se solicita no esté facultado para prestarla o cuando, de hacerlo, causara un perjuicio grave a sus intereses o al cumplimiento de sus propias funciones. La negativa a prestar la asistencia se comunicará motivadamente a la Administración solicitante. 4. La Administración General del Estado, las de las Comunidades Autónomas y las Entidades que integran la Administración Local deberán colaborar y auxiliarse para aquellas ejecuciones de sus actos que hayan de realizarse fuera de sus respectivos ámbitos de competencias»⁵⁵.

Este texto no hace sino dar forma legal positiva a la doctrina formulada por el Tribunal Constitucional respecto del principio de colaboración entre las diversas instancias de gobierno y, muy especialmente entre la Administración central y las Administraciones de las Comunidades Autónomas⁵⁶. La ley cumple, por tanto, una importante función de

⁵³ Ley 30/1992 de 26 de noviembre.

⁵⁴ Este deber estaba previsto ya en el artículo 2 de la Ley del Proceso Autonómico. Su constitucionalidad la confirmó expresamente el Tribunal Constitucional, STC 76/1983, FJ. 11.

⁵⁵ El artículo 55 de la Ley de Bases de Régimen Local puede considerarse como un precedente del precepto transcrito, aunque referido a las relaciones de la Administración central y autonómica con los entes locales.

⁵⁶ En el Preámbulo de la ley –erróneamente denominado, por cierto, Exposición de Motivos– se recoge la doctrina del Alto Tribunal: «La múltiple y compleja realidad que supone la coexistencia de la Administración del Estado, las Administraciones de las Comunidades Autónomas y las de las Entidades Locales, proyectando su actividad sobre un mismo espacio subjetivo y geográfico, hace necesario propiciar un acercamiento eficaz de los servicios administrativos a los ciudadanos. Objetivo que demanda a su vez una fluida relación entre las Administraciones Públicas y un marco jurídico de actuación común a todas ellas que permita a los particulares dirigirse a cualquier instancia administrativa con la certeza de que todas actúan con criterios homogéneos. La eficacia en el resultado de la actuación de esa realidad plural y compleja que son las Administraciones Públicas, hace que la cooperación entre ellas resulte un principio activo, no sólo deseable, sino indispensable a su funcionamiento. La cooperación es un deber general, la esencia del modelo de organización territorial del Estado autonómico, que se configura como un deber recíproco de apoyo y mutua lealtad que no es preciso que se justifique en preceptos concretos porque no

concreción del deber general de colaboración. Asume un papel de «recordatorio»⁵⁷ de ciertas obligaciones constitucionales que incumben a todos los poderes públicos y otorga mayor seguridad, tanto a las instancias sujetas a dicho deber, ahora positivizado, como a los órganos jurisdiccionales que han de juzgar su eventual incumplimiento.

Pero aunque el contenido del artículo 4 de la ley parezca ajustarse adecuadamente al contenido constitucional del principio de colaboración tal y como ha ido revelándose en la jurisprudencia del Tribunal, no puede pretender agotarlo. Es decir no cabe restringir ahora el deber constitucional de colaboración a los términos del precepto legal citado. Ni éste ni ninguna ley futura pueden cerrar el tema puesto que la naturaleza del mismo es de índole constitucional y no legal. Esto quiere decir que nada impide al Tribunal Constitucional añadir nuevos contenidos o derivar nuevas y distintas exigencias del deber constitucional de colaboración, más amplias que las previstas en la ley⁵⁸. Sobre todo, si tenemos en cuenta que, como advierten Ruiz-Rico y Ruiz, el desarrollo del deber de colaboración efectuado por la ley 30/92 «no puede calificarse sino de incompleto»⁵⁹. Por tanto, acertadamente destaca Alberti, que «puede producirse una violación del deber constitucional de colaboración que no suponga necesariamente una violación de los términos legales en que éste se dispone»⁶⁰.

Ésta es la razón por la que consideramos, como lo hace el Consejo de Estado, que *es en la propia Constitución y no en la ley donde hay que recoger el contenido preciso de la dimensión positiva del deber de solidaridad territorial*: «los preceptos (constitucionales) hoy vigentes, –se afirma en el Informe del Consejo de Estado sobre la Reforma constitucional– (...) *no establecen con claridad el deber de solidaridad de las Comunidades autónomas en cuanto tales*»⁶¹.

En todo caso, del principio de colaboración se desprenden obligaciones para con la conducta de las diversas instancias territoriales de po-

puede imponerse, sino acordarse (...). El Título I aborda las relaciones entre las Administraciones Públicas de carácter directo en unos casos y, en otros, formalizadas a través de los órganos superiores de Gobierno, a partir de las premisas de la lealtad constitucional y la colaboración que han de presidir aquéllas, consustancial al modelo de organización territorial del Estado implantado por la Constitución...».

⁵⁷ ALBERTI ROVIRA, E. «Relaciones entre las administraciones públicas» en *La nueva Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones públicas y del Procedimiento Administrativo común* (Leguina Villa, J. y Sánchez Morón, M. dir.) Tecnos, Madrid, 1993. p. 52.

⁵⁸ La ley examinada no puede constituir parámetro de referencia para el Tribunal que se halla vinculado sólo por la Constitución – y en su caso otras normas del bloque de la constitucionalidad – para enjuiciar las actuaciones del poder central y los poderes autonómicos.

⁵⁹ RUIZ-RICO RUIZ, G. y RUIZ RUIZ, J. J: «La cooperación del Estado y las Comunidades Autónomas. La problemática del Título Primero de la Ley 30/1992» en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 266, abril-junio 1995. p. 401.

⁶⁰ ALBERTI ROVIRA, E. «Relaciones entre las...», ob. cit., p. 52.

⁶¹ Informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional..., ob. cit., pp. 158-159.

der. El análisis de la doctrina del Tribunal Constitucional nos permite concluir fácilmente que nos encontramos ante un principio no meramente programático sino que encierra un auténtico deber jurídico y que, por tanto, su trasgresión puede hacerse valer ante los órganos jurisdiccionales competentes⁶².

La importancia del artículo 4 de la ley 30/1992 reside sobre todo en que prevé un instrumento para canalizar el normal y ordinario cumplimiento del deber que nos ocupa. Este instrumento es el requerimiento. El requerimiento, ha escrito Alberti, «constituye el mecanismo que la Ley dispone para hacer efectivo con carácter ordinario el deber recíproco de auxilio que se desprende del principio de colaboración, y ahí si tiene gran virtualidad el hecho de que la Ley concrete y formalice los instrumentos que se ponen al servicio del Estado y de las Comunidades Autónomas para canalizar el cumplimiento de un deber constitucional no escrito»⁶³.

La instancia territorial interesada en recibir la colaboración de otra debe solicitarla formalmente mediante un requerimiento. Esta colaboración puede consistir en cualquier actuación positiva que reúna estas dos condiciones:

- Ser necesaria para el eficaz cumplimiento de las competencias o, en general, responsabilidades que correspondan a la instancia requerente, según su propia apreciación.
- Estar dentro del ámbito competencial, o, en general, de la disponibilidad de la instancia requerida.

La instancia requerida puede negarse a prestar la colaboración solicitada en dos supuestos:

- En primer lugar, cuando no esté facultado para prestarla.
- En segundo lugar, cuando, de hacerlo, causaría un perjuicio grave a sus intereses o al cumplimiento de sus propias funciones.

El primero de estos supuestos, como fácilmente puede advertirse, no es propiamente un caso de negativa sino de falta de un requisito

⁶² En contra, Parada: «Los principios que tratan de asegurar la cooperación entre el Estado y las otras administraciones ya cuasi independientes, no tienen asegurada la garantía última de su cumplimiento, es decir, no tienen tras de sí un sistema sancionador o de ejecución forzosa: son más bien, por ello, normas morales de público comportamiento». PARADA, R. Régimen jurídico de las Administraciones Públicas, Marcial Pons, Madrid, 1993. p. 63. En realidad lo que ocurre es que, siendo la ley necesaria no es suficiente porque como advierte Jimenez Blanco «la lealtad y la confianza (entre las distintas Administraciones Públicas) existirán o no digan lo que digan las leyes». JIMÉNEZ BLANCO, A. *Las relaciones de funcionamiento...*, ob. cit., p. 63.

⁶³ ALBERTI ROVIRA, E. «Relaciones entre las...», ob. cit., pp. 54-55.

esencial para que la colaboración pueda prestarse. Dado que se trata de un requisito objetivo, su control no plantea problemas⁶⁴. El segundo supuesto constituye la única excepción propiamente dicha al deber que nos ocupa. En este caso la negativa puede basarse en la apreciación subjetiva de la instancia requerida de que la colaboración solicitada atenta contra sus propios intereses, entre los cuales, obviamente, hay que incluir el normal cumplimiento de sus funciones. La motivación de la negativa se basa en razones de oportunidad. Esto, como veremos, plantea algunos problemas a la hora del control jurisdiccional de esta excepción. En relación con ello hay que decir que esta posibilidad de negativa introduce una dosis de flexibilidad, necesaria en estos temas, pero que exige, al mismo tiempo, impedir que pueda utilizarse como un mecanismo que permita incumplir el deber de colaboración, porque éste «no deja de ser deber (jurídico-constitucional, además) por el hecho de preverse ciertas excepciones, que parecen razonables»⁶⁵.

Todo esto implica que las excepciones, por su mismo carácter excepcional, deben ser interpretadas restrictivamente. Pero es que, además, la propia ley exige una interpretación restrictiva de las mismas. Ello se desprende, en primer lugar, del hecho de que la ley no admite más causas justificativas de la negativa que las previstas: «La asistencia requerida *sólo* podrá negarse...»⁶⁶. Y en segundo término de la exigencia de motivación de la negativa. Esta motivación resulta esencial. No se trata de cumplir con ella una mera formalidad sino de posibilitar al órgano jurisdiccional competente el control de la negativa. Como señala Alberti, «la motivación permite que se realice el único control jurisdiccional⁶⁷ que cabe: el de la adecuación y proporcionalidad de las causas alegadas, que giran en torno a la apreciación que realice la parte requerida sobre sus propios intereses»⁶⁸. Se trata de un control externo cuya finalidad es valorar los límites dentro de los cuales pueden apreciarse los propios intereses, de forma que se impida eludir el cumplimiento del deber de colaboración, en

⁶⁴ Considérese a título de ejemplo ficticio que el Gobierno de una Comunidad Autónoma solicite al Gobierno de la Nación información sobre el programa de unas maniobras militares de la Alianza Atlántica que parcialmente van a tener como escenario el territorio de dicha Comunidad Autónoma, con objeto de adoptar las medidas de seguridad que en virtud de su ámbito competencial le corresponde asumir. El Gobierno de la Nación, si el programa cuyo contenido se reclama está clasificado como secreto o de difusión restringida, no puede prestar la colaboración solicitada. Es un caso en que el contenido de la misma no se halla en el campo de lo disponible de la instancia requerida.

⁶⁵ ALBERTI ROVIRA, E. «Relaciones entre las...» ob. cit. p. 56.

⁶⁶ Así, por ejemplo, queda excluida la posibilidad de que la instancia requerida valore la oportunidad de solicitar el auxilio requerido, pues ello corresponde en exclusiva a quien lo solicita.

⁶⁷ Este control corresponderá a la jurisdicción ordinaria cuando el acto presuntamente vulnerador del deber de colaboración no tenga rango y valor de ley y a la jurisdicción constitucional en caso contrario.

⁶⁸ ALBERTI ROVIRA, E. «Relaciones entre las...», ob. cit., p. 57.

fraude a la ley y a la Constitución, mediante una interpretación abusiva de dichos intereses propios. La motivación, en suma, ha de convencer al juez de que la parte requerida se ha movido dentro de unos límites legítimos en la apreciación de sus intereses. Caso de que faltara esta motivación o de que la misma no fuera suficiente, por no acreditar razonablemente el interés propio o el daño que la colaboración solicitada podría ocasionar, el juez deberá reputar dicha negativa como ilegítima y condenar al requerido a que cumpla con la obligación⁶⁹.

En conclusión, podemos afirmar que el auxilio o colaboración (dimensión positiva de la solidaridad como deber) constituye un deber en sentido propio que vincula la actuación competencial de las instancias central y autonómica⁷⁰.

- b) Por otro lado, y en sentido negativo, el deber de solidaridad se configura como un límite a la actuación legítima de las diferentes instancias territoriales de poder. La solidaridad opera así como un límite negativo al ejercicio de las propias competencias⁷¹. «La solidaridad –escribe Albertí– constituye un *límite negativo de la discrecionalidad* de que disponen las partes en la actuación de sus propios y respectivos poderes, límite que no podrán traspasar sin que tal actuación pueda ser considerada ilegítima. Cada instancia ejerce su poder independientemente, pero con una discrecionalidad limitada»⁷². La existencia de este límite, y la posibilidad de llevar a cabo un control del respeto al mismo, ha sido puesta de manifiesto también por nuestro Alto Tribunal (STC 214/1989, de 21 de diciembre).

Además de la brillante y sugerente construcción del profesor Albertí, debemos recordar la posición del profesor García Roca, quien destacó temprana-

⁶⁹ Es necesario advertir que esta obligación puede implicar gastos o entrañar ciertas dificultades, y en la mayoría de los casos exigir una concreción posterior. Por ello, la instancia requerida puede intervenir en la decisión sobre la forma y los plazos en que se va a prestar la asistencia solicitada. Se abre así una fase en la que ambas partes acuerdan estos extremos. Cabe incluso que la instancia requerida fije determinadas condiciones para prestar su colaboración, condiciones cuya legitimidad habrá que juzgar según criterios de adecuación y proporcionalidad caso por caso. La falta de acuerdo en esta fase nos lleva a aplicar el régimen de negativa que hemos expuesto.

⁷⁰ No puede ser equiparado ni a la coordinación ni a la cooperación porque éstas últimas categorías, no configuran deberes generales sino que constituyen un régimen competencial (régimen formal, la coordinación y régimen material, la cooperación) obligatorio, si lo prevé el bloque de constitucionalidad, facultativo cuando ello no ocurre. Sobre estas distinciones remito al lector a TAJADURA, J.: El principio de cooperación en el Estado Autonómico, Comares, Granada, 2ª edición, 2000.

⁷¹ Vid. art. 4. 1. b. de la ley 30/1992 y STC 46/1990, de 15 de marzo y 64/1990, de 5 de abril. En esta última el Tribunal vincula la solidaridad con el deber de lealtad institucional y afirma que las diversas instancias territoriales de poder deben tener en cuenta en sus actuaciones «la comunidad de intereses que las vincula entre sí y que no puede resultar disgregada o menoscabada a consecuencia de una gestión insolidaria de los propios intereses» (EJ . 7).

⁷² ALBERTI ROVIRA, E. «Las relaciones de colaboración entre el Estado...», ob. cit., pp. 138-139.

mente también esta dimensión jurídica negativa de la solidaridad. Para García Roca la solidaridad se configura jurídicamente como un límite a las asimetrías competenciales y estructurales y a la corresponsabilidad fiscal⁷³, y de esta suerte, como una cláusula de cierre del sistema de descentralización. Para García Roca la solidaridad implica siempre una relación bilateral, una finalidad de lograr la integración y de impedir resultados contrarios a ella, y la posibilidad de exigir comportamientos determinados a las partes⁷⁴.

Así, según García Roca, para que el principio de solidaridad entre en juego son necesarios los siguientes presupuestos: la existencia de un comportamiento jurídico, consiste en un hacer (acto o norma) o en un no hacer (omisión); dicha acción u omisión se enmarcan en el contexto del reparto de competencias establecido; la acción u omisión provoca un daño, lesión o perjuicio a los intereses de la otra parte. De producirse esa situación, y no poderse reparar la lesión por otro cauce corresponde a la jurisdicción ordinaria o constitucional según los casos, ponerle remedio. El Tribunal Constitucional podrá declarar la nulidad del acto legislativo insolidario y la jurisdicción contencioso-administrativa, la nulidad de los actos o disposiciones o simples vías de hecho que revistan igual carácter. De la misma forma, los mencionados órganos jurisdiccionales podrán, eventualmente, imponer el deber de actuar de un modo determinado, de un modo solidario⁷⁵.

Fácilmente se comprueba que la operatividad real de esta construcción exige una regulación constitucional más precisa de los deberes que entraña el principio de solidaridad, por lo que, desde esta perspectiva, una vez más, se pone de manifiesto la necesidad de reformar la Constitución.

Recapitulando lo expuesto en este apartado, concluimos con Albertí que «la solidaridad se traduce en un principio de lealtad institucional, que obliga a que las diversas instancias de gobierno se abstengan de actuar sus propias competencias de un modo lesivo para los intereses generales o para los legítimos intereses de las otras partes del conjunto»⁷⁶. Esto quiere decir que cuando una instancia territorial de poder ejerce sus competencias de modo que resulta negativamente afectado el interés de otra, la actuación de aquella incurre en inconstitucionalidad por violación del principio de solidaridad.

Finalmente, la configuración de la solidaridad como un auténtico deber jurídico impide el juego del principio de reciprocidad en las relaciones inte-

⁷³ GARCÍA ROCA, J.: «Asimetrías autonómicas y principio constitucional de solidaridad» en Revista Vasca de Administración Pública, núm. 47 (II), pp. 74 y ss.

⁷⁴ GARCÍA ROCA, J.: «Asimetrías autonómicas...», ob. cit., p. 88. Ahora bien, a nuestro juicio, el punto débil de su brillante construcción es que relega al principio de solidaridad a una condición residual o marginal. No es un instrumento de aplicación ordinaria, sino que sólo cabe acudir a él en defecto de otros más precisos. Por ello considera la solidaridad como mera cláusula de cierre del proceso de descentralización cuando en realidad debe configurarse como principio informador de todo el sistema, esto es no sólo de su cierre, sino de su nacimiento, de su estructuración y de su funcionamiento ordinario.

⁷⁵ GARCÍA ROCA, J.: «Asimetrías autonómicas...», ob. cit., pp. 90-92.

⁷⁶ ALBERTI ROVIRA, E.: «Solidaridad Territorial...», ob. cit., p. 262.

rautonómicas o entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Dicho con otras palabras deber de solidaridad y principio de reciprocidad resultan incompatibles. La razón es fácilmente comprensible. El principio de reciprocidad implica que el cumplimiento de los deberes constitucionales queda condicionado al cumplimiento por la otra parte, de modo que el incumplimiento de una legitima el de la otra. El Tribunal Constitucional ha rechazado de forma contundente esta posibilidad, destacando que todos los poderes públicos tienen el deber de colaborar lealmente en el ejercicio de sus atribuciones. En el caso de un incumplimiento de esta obligación, el perjudicado habrá de acudir a los procedimientos políticos, administrativos, y, en su caso, jurisdiccionales, para remediar esa situación, no resultando lícito en ningún caso la aplicación de medidas de retorsión, o, en general, criterios de reciprocidad⁷⁷.

La solidaridad así entendida repercute sobre el sistema competencial. Trasciende, en palabras de Albertí al «simple respeto formal a las reglas del reparto de competencias». Y ello porque aunque no afecta a la titularidad de las competencias, sí que condiciona y determina el ejercicio de las mismas.

De esta forma, configurada como un deber de los individuos o de las distintas instancias territoriales de poder, la solidaridad contribuye a la función de integración propia del Estado Social.

Ahora bien, como es sabido, el Estado Social realiza otra función característica que es la función interventora. Así, desde una perspectiva socio-económica, la realización de la solidaridad aparece como un fin básico y esencial del Estado, que queda habilitado para intervenir eliminando los obstáculos que la dificulten y potenciando su realización.

3.3. La dimensión socio-económica de la solidaridad: la Solidaridad como principio competencial

Como ya vimos al analizar la deficiente regulación constitucional del principio de solidaridad, aun escasas, lo cierto es que las referencias constitucionales al principio de solidaridad tienen un contenido eminentemente económico (artículos 138, 139 y 157 CE)⁷⁸. Esto ha conducido también en sede doctrinal a diversas hipótesis hermenéuticas según las cuales la solidaridad «contribuye a superar, desde la perspectiva integradora de la unidad del ordenamiento, los aspectos de desigualdad existentes entre las distintas partes del España y a evitar que el juego del autogobierno pueda generar otros nuevos, profundizar alguno de los existentes o no contribuir a su eliminación»⁷⁹.

⁷⁷ STC 132/1998, de 18 de junio. Albertí Rovira, E.: «Solidaridad Territorial...», ob. cit., p. 262

⁷⁸ STC 135/92, de 5 de octubre. En el mismo sentido, LUCAS VERDÚ, P., y LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, P.: «Artículo 138: La solidaridad interterritorial» en Comentarios a la Constitución española de 1978 (O. Alzaga, director), Cortes Generales-Edersa, Madrid, 1998. Tomo X, p. 463.

⁷⁹ LUCAS VERDÚ, P., y LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, P.: «Artículo 138...», ob. cit., p. 464.

- a) Así, desde esta perspectiva, se sostiene que la solidaridad «desemboca fácilmente en la idea de la uniformidad de las condiciones de vida que aparece también como concreción de ese principio»⁸⁰.
- b) En parecidos términos, la solidaridad se identifica con la igualdad real o material de todos los ciudadanos⁸¹.

Indudablemente, estas interpretaciones identifican la solidaridad con un resultado a alcanzar por el Estado, con una finalidad a cumplir por los poderes públicos. Y efectivamente, desde la perspectiva económica, que es la expresamente prevista por el constituyente, la solidaridad es el fin del Estado.

La dimensión socio-económica de la solidaridad la configura como un principio de intervención estatal. Si en el plano político dijimos que la solidaridad es el fundamento del Estado, en el plano socio-económico, la solidaridad es su finalidad. La realización de la solidaridad es una facultad o competencia del Estado entendido como Estado Social, como Estado que tiene que intervenir para corregir las desigualdades generadas por el sistema capitalista⁸².

- A) Establecido lo anterior, se comprende que el Estado Social haya sido definido, con indudable acierto, por mi maestro, el profesor Torres del Moral, como «un sistema de solidaridad nacional»⁸³. Y ello porque es en el Estado Social, donde el principio de solidaridad ha descendido del limbo de las ideas y de los buenos propósitos para alcanzar una operatividad real y desplegar eficacia jurídica. Los derechos sociales son la más clara traducción jurídica de ese principio de solidaridad nacional⁸⁴. Dicho con otras palabras, los derechos sociales son la proyección práctica, la plasmación real de la solidaridad nacional y, por ello, se configuran como un elemento vertebrador y esencial del Estado.

En este contexto, y desde esa perspectiva, la creación del llamado cuarto pilar del Estado Social, el relativo a la atención de las personas

⁸⁰ BAÑO LEÓN, J.M.: Las Autonomías Territoriales y el principio de uniformidad de condiciones de vida, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1988, pp. 179-180.

⁸¹ PEMAN GAVIN, J.: Igualdad de los ciudadanos y autonomías territoriales, Civitas, Madrid, 1992, p. 254.

⁸² «Desde este punto de vista —escribe el profesor De Cabo— el entendimiento constitucional de la solidaridad es el más profundo en sentido literal, en cuanto actúa sobre las causas que originan la necesidad de la solidaridad y que están en el modo de producción capitalista. Ocurre así, en efecto, que la Constitución recoge dos tipos de intervenciones: una sobre los elementos del modo de producción capitalista y otra sobre sus efectos o algunos de sus efectos más perturbadores». DE CABO, C.: «La solidaridad como principio constitucional...», ob. cit., p. 384.

⁸³ «El Estado social y democrático de Derecho, más que una realidad, es un concepto tendencial. Consiste en un sistema de solidaridad nacional —y, en cada vez más aspectos, supranacional— gestionado por los poderes públicos con participación ciudadana efectiva y con respeto a la primacía del Derecho y de los derechos». TORRES DEL MORAL, A.: Principios de Derecho Constitucional Español..., ob. cit. Vol I, p. 51.

⁸⁴ TAJADURA, J. (dir.): Los principios rectores de la política social y económica, Biblioteca Nueva, Madrid, 2004.

dependientes, que ocupó un lugar destacado en la agenda política de la anterior Legislatura, se configura como un hito fundamental en el desarrollo y consolidación de nuestro Estado Social. Supone un gran paso en el desarrollo constitucional del principio de solidaridad.

- B) Por lo que se refiere a la dimensión interterritorial de la solidaridad hay que señalar que las referencias a la misma en los artículos 2 y 138 revisiten ese significado socio-económico que ahora destacamos. En ellos la solidaridad se configura como un principio competencial estatal.

Así, desde el entendimiento de la solidaridad en clave económica, debemos al profesor Carlos de Cabo, una observación fundamental, y es la distinción entre la solidaridad como principio y la solidaridad como competencia.: «En el artículo 2, Título Preliminar, la parte más ‘teórica’ de la Constitución se formula la Solidaridad como principio constitucional, al establecerse que la Constitución reconoce y garantiza la Solidaridad entre las nacionalidades y regiones; en el artículo 138, en una parte de la Constitución ya específicamente organizativa como es el Título sobre la Organización territorial del Estado, se formula como competencia. Por eso ya no se habla de la Constitución, sino del Estado como el competente para garantizar su realización»⁸⁵.

Probablemente sea el profesor Carlos de Cabo quien mejor ha expuesto las consecuencias que, –desde el punto de vista de la interpretación constitucional– se derivan de la existencia de la solidaridad como principio y como competencia en el contexto de un Estado que se defina como Social. Por su relevancia creo oportuno transcribir sus palabras: «La solidaridad interautonómica como actividad interventora (...) sólo puede considerarse desde el punto de vista teórico-constitucional como una manifestación propia del Estado social y, por tanto, en este nivel constitucional, su reconocimiento en la forma prevista tiene que vincularse e interpretarse, así como los desarrollos constitucionales que se sigan (y naturalmente los Estatutos de Autonomía) de acuerdo con lo que supone para la interpretación y normatividad constitucional el que *el Estado social sea la prioridad primera de la Constitución en cuanto que –debe recordarse– antes que ninguna otra cosa, antes que ningún derecho, valor, estructura organizativa o concepción política– ‘España se constituye como un Estado social’*»⁸⁶.

Con ello se está ya denunciando el grave error en que se incurre, al equiparar los principios de autonomía y solidaridad. Error al que puede conducirnos una interpretación literal del enunciado del artículo 2 CE.

A mayor abundamiento, podemos esgrimir otro argumento lógico en contra de la equiparación entre autonomía y solidaridad. La distribución territorial del poder como problema estructural atañe a la organización del Estado y como todo problema de organización ha de concebirse como un

⁸⁵ DE CABO, C.: Teoría Constitucional de la solidaridad, Marcial Pons, Madrid, 2006, p.. 94.

⁸⁶ DE CABO, C.: Teoría Constitucional de la solidaridad..., ob. cit., p. 95. A pesar de su relevancia jurídico-política, la doctrina constitucional ha prestado escasa atención a la problemática relación y a los condicionantes recíprocos existentes entre la dimensión social del Estado y su estructura descentralizada.

medio o instrumento al servicio de un fin⁸⁷. Dicho con otras palabras, la descentralización –esto es, el principio de autonomía– es un instrumento al servicio del Estado Social y Democrático de Derecho, pero no es, no puede y no debe ser concebida como un fin en si mismo⁸⁸. El fin del Estado es la solidaridad. Ello quiere decir que, la relación entre la dimensión social del Estado a la que remite el principio de solidaridad (art. 1 CE) y su estructura territorial descentralizada basada en el principio de autonomía (art. 2 CE) no puede establecerse en términos de paridad sino de subordinación de esta última a la anterior⁸⁹.

Si la Solidaridad es la finalidad del Estado, la organización autonómica es un medio o instrumento al servicio de ese fin. La organización territorial del Estado no puede concebirse más que como una estructura organizativa al servicio de los fines del Estado y que, por lo que se refiere al español (art. 1 y 9. 2 CE) en cuanto Estado Social encuentra en el principio de solidaridad la síntesis

⁸⁷ Remito al lector a TAJADURA, J.: «Reformas territoriales y Estado Social» en SISTEMA, núm. 196, 2007, donde, desde la consideración del carácter instrumental de la descentralización someto a crítica las reformas territoriales llevadas a cabo durante la VIII Legislatura

⁸⁸ Sobre el riesgo de convertir la descentralización en ideología, DE VEGA, P: «Poder Constituyente y Regionalismo» en Federalismo y Regionalismo (G. Trujillo, dir.), CEC, Madrid, 1979, pp. 356 y ss. La descentralización y en general el federalismo es una opción ideológicamente neutra. Cuando se transforma en ideología se convierte necesariamente en nacionalismo. En este sentido J. Ruipérez advierte: «Las vacilaciones y problemas que han determinado que el desarrollo político-práctico del Estado de las Autonomías haya resultado dubitativo, errático y proteico se deben, en última instancia, a la tensión generada por el intento de conjugar dos institutos que aunque a veces se presentan como idénticos en el lenguaje político vulgar, son, en realidad, claramente contrapuestos. Nos referimos (...) al federalismo y al nacionalismo. El primero de estos términos, el federalismo, se traduce en una mera técnica político-administrativa de distribución territorial y funcional del poder político, en principio ideológicamente neutra, aunque, en rigor, únicamente es compatible con los sistemas democráticos, cuya finalidad básica es la de lograr la unidad desde la diversidad (...) Todo lo contrario sucede con el nacionalismo. Este es una ideología, no unívoca, que, porque pone el acento en lo que diferencia a las distintas partes del todo, tiende a la dispersión desde la diversidad. La dificultad de armonizar ambos es lo que (...) explica la confusión en el desarrollo del Estado de las Autonomías». RUIPÉREZ, J.: La Constitución del Estado de las Autonomías, Biblioteca Nueva, Madrid, 2003, pp. 153-154.

⁸⁹ Debemos al profesor López Pina, –quien a su condición de Catedrático une la de haber pertenecido a la Comisión Constitucional del Senado en la Constituyente y al Consejo de Estado– una de las mejores formulaciones de la relación existente entre fines y organización del Estado, esto es, entre los principios de igualdad y de autonomía: «En la ordenación jerárquica de fines conforme a Derecho, el fin del Estado es la igual libertad de todos (arts. 9.2, 40.1, 138.1 en relación con los arts. 14-53 CE); de ahí que el ejercicio de la diversidad al que quiere servir el Estado de las Autonomías sólo quepa como subfunción de la igual libertad». Y frente a aquellas interpretaciones de nuestra Constitución territorial que privan de sentido al valor solidaridad afirma: «Tan extraño a la letra y al espíritu de la Constitución sería combatir la autonomía, como considerar la Constitución territorial exclusivamente desde tal perspectiva. Si el régimen territorial –en términos competencial y financiero– quiere responder al mandato constitucional, deberán tener simultánea realización los principios de autonomía y solidaridad– por mucho que no sean combinables sin tensiones (...) la prueba de la verdad de nuestra Constitución territorial será así el régimen fiscal y la equiparación de condiciones de vida, sin perjuicio del principio de autonomía» LÓPEZ PINA, A.: La Constitución territorial de España. El orden jurídico como garantía de la igual libertad. Marcial Pons, Madrid, 2006, pp. 12 y 13.

ejemplar de su fundamento y finalidad⁹⁰. En la medida en que es objetivo esencial del Estado, y particularmente del Estado Social, garantizar la cohesión social, el principio de solidaridad, en sus distintas manifestaciones, se configura como un principio estructural básico de nuestra forma de Estado, como un principio competencial.

En este sentido, el profesor De Cabo ha escrito: «El Estado social tiene como primera característica definitoria la manera específica en que resuelve la contradicción capital-trabajo a través de la mediación. Pues bien, la solidaridad realiza esta misma función mediadora propia del Estado social en el ámbito concreto de las contradicciones interautonómicas que genera el desarrollo igual. Es el mismo Estado social –la solidaridad es por eso competencia estatal– actuando en este nivel»⁹¹.

Ahora bien, el Tribunal Constitucional ha señalado expresamente que el principio de solidaridad no es una cláusula atributiva de competencias. Ello quiere decir que el contenido concreto, esto es el alcance, de la solidaridad como principio constitucional debe deducirse del Texto Constitucional. Dicho con otras palabras, es el propio constituyente el que define el contenido de la solidaridad, como principio competencial.

Así, en coherencia con lo establecido en el artículo 139 según el cual: «Todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio del Estado»⁹², cuando el artículo 149. 1 enumera las materias sobre las que el Estado tiene competencia exclusiva, la primera de ellas es «la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales».

Igualmente, todos aquellos preceptos que atribuyen al poder central la competencia para dictar las bases, normas básicas o legislación básica sobre determinadas materias, encuentran su fundamento – y esto es algo que no ha sido suficientemente destacado– en el principio de solidaridad. Principio cuya vigencia exige la existencia de un espacio social y económico homogéneo y no fragmentado, un «mercado único». En este sentido, reviste especial importancia el artículo 149.1.13 que atribuye Estado la competencia para

⁹⁰ «El constitucionalismo del Estado Social se configura como un constitucionalismo estructuralmente solidario, o, lo que es lo mismo, la Solidaridad aparece como un principio constitucional definitorio y fundante de este constitucionalismo del Estado social». DE CABO, C.: *Teoría Constitucional de la solidaridad...*, ob. cit., p. 45.

⁹¹ DE CABO, C.: «La solidaridad como principio constitucional...», ob. cit., p. 387. Por esta razón, más adelante afirmará: «Hablar de un Estado compuesto solidario o de un Estado federal solidario, no es añadir un desideratum ético, sino una definición constitucional», pp. 387-388.

⁹² El Tribunal Constitucional ha realizado una interpretación restrictiva –y, en la medida en que, de esta forma, para potenciar la autonomía restringe el alcance de la solidaridad, muy discutible– de tan importante precepto. Así, «los mismos derechos y obligaciones» se reducen a la igualdad en las posiciones jurídicas fundamentales. Esta igualdad es un mero límite o directriz para la interpretación del 149.1. SSTC 37/1987, de 26 de marzo (FJ. 10); 150/90, de 4 de octubre (FJ. 7); 173/98, de 23 de julio (FJ. 10); 131/2001, de 7 de junio (FJ. 4)

dictar las bases y la de coordinación de la planificación general de la actividad económica.

En la actualidad, los nuevos Estatutos de Autonomía de Cataluña y Andalucía, 'blindando', por un lado sus competencias, e incluyendo, por otro, declaraciones de derechos propias (también Valencia), han puesto en cuestión esa dimensión de la solidaridad⁹³.

V. LA NECESARIA SUBORDINACIÓN DE LA AUTONOMÍA A LA SOLIDARIDAD

Establecido lo anterior, estamos en condiciones de afrontar una cuestión decisiva que suele o bien eludirse, o bien enunciarse en términos aporofrónicos: la relación entre el principio de solidaridad y el principio de autonomía

A mi juicio, la equiparación entre autonomía y solidaridad que subyace en numerosas interpretaciones doctrinales y jurisprudenciales, aunque bien fundada en la literalidad del artículo 2 CE, no resulta acertada. Si lo expuesto hasta ahora tiene algún fundamento, podemos establecer estas cuatro premisas para cualquier análisis del significado y alcance del principio constitucional de solidaridad y su relación con el principio de autonomía.

- a) La primera, que la Solidaridad es el fundamento mismo de la Constitución, esto es, la dimensión material de la unidad del Estado. Por ello de la misma manera que se afirma que la autonomía sólo tiene sentido sobre la base de la unidad del Estado, también se puede y se debe sostener que la autonomía sólo es posible sobre la base de la solidaridad. Dicho con otras palabras, la relación entre el principio de autonomía y el de solidaridad es una relación de jerarquía, puesto que de la misma forma que la autonomía está subordinada a la unidad lo está a la solidaridad.
- b) La segunda es que la Solidaridad entendida como deber u obligación impone límites claros al ejercicio de la autonomía. La Solidaridad exige determinados comportamientos y prohíbe otros. Repercute, por tanto, sobre el sistema competencial. Y ello porque aunque no afecta a la titularidad de las competencias, sí que condiciona y determina el ejercicio de las mismas.
- c) La tercera premisa es que si el Estado antes que Estado Autónomico es Estado Social, esto es, si su nota definitoria básica y distintiva es su carácter social, ello implica que la Solidaridad en cuanto principio inherente a este tipo de Estado se convierte también automáticamente en

⁹³ Sin que el Tribunal Constitucional haya reaccionado. En su STC 247/2007, de 12 de diciembre, por una ajustada mayoría de siete votos frente a cuatro, declaró expresamente conforme a la Constitución el artículo 17 del Estatuto de Valencia que reconoce el derecho al agua, y admitió que los Estatutos de Autonomía pueden contener Declaraciones de Derechos.

un principio esencial del mismo. En un principio que se identifica con su finalidad esencial. El fin del Estado es la solidaridad. Su función básica y esencial, como Estado Social, es realizar la solidaridad. Y esto es algo que tampoco puede predicarse de la autonomía por la sencilla razón de que resulta perfectamente posible configurar un Estado Social no autonómico. El éxito del modelo alemán (aunque no exento de sombras y deficiencias que han motivado su profunda reforma)⁹⁴ no puede hacernos olvidar que 21 de los 27 estados miembros de la Unión Europea se organizan territorialmente de forma centralizada.

- d) La última es que la Solidaridad es un principio que deriva directamente de los valores superiores del Ordenamiento, y en particular de la Igualdad y de la Justicia, Y ello por la sencilla razón de que sin Solidaridad no puede haber ni Igualdad ni Justicia. Y eso es algo que no puede afirmarse con respecto a la autonomía puesto que resulta perfectamente posible configurar un Estado sobre la base de la Igualdad y la Justicia que no reconozca el principio de autonomía política de las colectividades infraestatales.

Todo lo anterior nos conduce inevitablemente a formular una severa crítica a la redacción del artículo 2. Me sumo así a una larga serie de autores que por múltiples y muy diversas —e incluso contradictorias— razones han considerado este artículo como uno de los más desafortunados del Texto Constitucional. En relación con nuestro tema, la crítica consiste en denunciar el error que, —desde una perspectiva teórica coherente con las premisas expuestas— supone equiparar o situar en el mismo plano la autonomía y la solidaridad.

Si todo lo anterior tiene algún fundamento, hemos de concluir que la configuración de la solidaridad meramente como el envés o el corolario de la autonomía es un error. La solidaridad es mucho más que eso. A la hora de interpretar nuestra Constitución territorial, el principio de autonomía, no puede situarse en pie de igualdad junto al de solidaridad. De todo lo expuesto hasta ahora se deduce, con claridad, que la autonomía debe configurarse necesariamente subordinada a la solidaridad.

Por otro lado, y aunque la afirmación sea cierta, tampoco es suficiente para comprender el significado y alcance del principio de solidaridad su comprensión como un mero límite al principio autonómico, que lo es. Y ello porque entendido como límite sólo se ve en ella su dimensión negativa (lo que conduce a considerar su aplicación excepcional o residual), pero no su dimensión estructurante del sistema.

En mi opinión, a la luz de las dimensiones expuestas en el apartado anterior, el significado constitucional de la solidaridad en el contexto del Estado autonómico es doble. *La solidaridad (principio) es el fundamento del Estado*

⁹⁴ Un análisis muy crítico en DARNSTADT, T.: *La trampa del consenso*, Trotta, Madrid, 2005, con un magnífico estudio introductorio de F. Sosa Wagner, de interés también para el caso español. Imprescindible, ARROYO GIL, A.: *El federalismo alemán en la encrucijada*, CEPC, Madrid, 2006.

Autonómico y al mismo tiempo su finalidad (competencia). Por ello desde el punto de vista jurídico se configura como una obligación de contenido positivo y negativo (deber). Así entendida, no resulta exagerado afirmar que la solidaridad es el alfa y omega de la Constitución misma.

- a) Como fundamento, y en su dimensión de principio, la solidaridad se identifica con el principio de unidad dotándole de un contenido material. Por decirlo con otras palabras, cuando la Constitución afirma fundamentarse en la unidad de la nación (art. 2), además de expresar la precedencia lógica e histórica del pacto social respecto al acto constitucional, lo que está significando (si queremos dotar de un sentido real al precepto, esto es al margen de toda ensoñación metafísica) es que se fundamenta en la solidaridad de los españoles. Hasta tal punto ello es así que si algún día esa solidaridad quebrase, la mera unidad formal no bastaría para asegurar la supervivencia del Estado y de la Constitución.
- b) Como finalidad, y en su dimensión de competencia o función del Estado, desde la perspectiva de la organización territorial, la solidaridad incide en dos ámbitos: en el del reparto de competencias y en el del modelo de financiación. Respecto a lo primero, la solidaridad va a exigir que los poderes centrales sean titulares de todas aquellas competencias necesarias para garantizar la cohesión y vertebración del Estado y de la sociedad; respecto a lo segundo, la solidaridad exige que el modelo mismo de financiación y de distribución de recursos, sea establecido por el poder central, y que lo sea sobre determinadas bases, esto es, las que conduzcan a la equiparación del nivel de vida de todos los ciudadanos con independencia del territorio en el que residan.

Ahora bien, como es sabido, la Constitución no recoge con la precisión debida cuáles sean esas competencias que en todo caso habrán de corresponder al Estado para garantizar la solidaridad y tampoco establece el sistema de financiación del modelo. Y ello hace que estos temas estén permanentemente abiertos y pendientes de la coyuntura política del momento y de su utilización partidista (los debates sobre la titularidad de la gestión del agua o de los aeropuertos son una clara prueba de ello). Por esta razón, afirmamos que el desarrollo constitucional de la solidaridad resulta confuso e insuficiente. Y como acertadamente advirtió el Consejo de Estado, esas carencias e insuficiencias sólo pueden ser colmadas mediante la intervención del Poder Constituyente derivado (Poder de Reforma Constitucional). Desde la perspectiva de la solidaridad, la reforma constitucional, es una exigencia ineludible para la consolidación de nuestro Estado Autonómico en clave federal⁹⁵.

⁹⁵ Sobre el contenido posible de esa reforma remito al lector a TAJADURA, J.: «La constitucionalización del mapa autonómico: una reforma necesaria pero insuficiente» en *La Reforma Constitucional* (Roura, S., y Tajadura, J., dir.), Biblioteca Nueva, Madrid, 2005, pp. 281-336.