

AUTONOMÍA FINANCIERA Y SOLIDARIDAD INTERTERRITORIAL: UN DIFÍCIL EQUILIBRIO

Por

EMILIA GIRÓN REGUERA
Profesora Asociada de Derecho Constitucional
Universidad de Cádiz

emilia.giron@uca.es

SUMARIO: I. EL PRINCIPIO CONSTITUCIONAL DE SOLIDARIDAD INTERTERRITORIAL.- II. LA SOLIDARIDAD ECONÓMICA Y FISCAL: UNA TAREA COMPARTIDA ESTADO - COMUNIDADES AUTÓNOMAS.- III. INSTRUMENTOS CONSTITUCIONALES DE SOLIDARIDAD FINANCIERA: MECANISMOS DE NIVELACIÓN Y DE REDISTRIBUCIÓN DE LA RIQUEZA INTERREGIONAL.- IV. LA ARTICULACIÓN DEL PRINCIPIO DE SOLIDARIDAD EN LOS MODELOS DE FINANCIACIÓN AUTONÓMICA.- V. LA AUTONOMÍA FINANCIERA COMO LÍMITE AL PRINCIPIO DE SOLIDARIDAD.- VI. SELECCIÓN BIBLIOGRÁFICA.

I. EL PRINCIPIO CONSTITUCIONAL DE SOLIDARIDAD INTERTERRITORIAL

El principio de solidaridad entre las nacionalidades y regiones que conforman la Nación española es consagrado de forma expresa en el art. 2 de la Constitución Española (en adelante, CE) (Ref. Iustel: §0000001), tras reconocer los principios de unidad y autonomía. Tal ubicación evidencia la importancia del principio de solidaridad interterritorial en la ordenación del Estado Autonomo, por cuanto actúa como “un factor de equilibrio entre la autonomía de las nacionalidades y regiones y la indisoluble unidad de la Nación Española” (STC 135/1992, de 5 de octubre, FJ 7 [Ref. Iustel: §102022]). Su función es coherente con los principios de unidad e igualdad con el autonómico, permitiendo “la *integración* de esas entidades autónomas en la superior unidad estatal, lo que supone que las mismas forman parte de un todo superior que las engloba, sin anularlas, con unos fines comunes, de los que todos se *corresponsabilizan* mediante su cooperación positiva, compatibles con los fines más particulares de sus miembros, también a tener en cuenta por el conjunto en su actuación”¹.

El principio se configura en nuestro sistema autonómico en una doble vertiente: por un lado, como un límite negativo al ejercicio de las competencias estatales y autonómicas, que

¹ ALONSO DE ANTONIO, J.A., “El principio de solidaridad en el Estado Autonomo. Sus manifestaciones jurídicas”, *Revista de Derecho Político*, n.º 21, 1984, pág. 81.

deberán ser actuadas sin menoscabo de las obligaciones que se deriven de la solidaridad interterritorial, y, por otro, como una obligación positiva impuesta a los poderes públicos consistente en orientar sus actuaciones, especialmente en materia económica, a la consecución de ciertos objetivos de carácter solidario.

A pesar de ese carácter general es, según se desprende del texto constitucional, en el terreno económico-fiscal donde adquiere una especial relevancia el principio de solidaridad interregional, en su doble vertiente negativa –como límite del principio de autonomía financiera (art. 156.1 CE)- y positiva –como mandato dirigido a los poderes públicos para hacer efectivo el principio de solidaridad interterritorial (arts. 131.1, 138.1 y 158 CE)-. Idéntica opinión mantiene el Tribunal Constitucional: “Su contenido más importante es el financiero y en tal aspecto parcial se le alude más adelante con carácter genérico (art. 156.1) y también con un talante instrumental, como fundamento del Fondo de Compensación, con la finalidad de corregir desequilibrios interterritoriales y hacer efectivo el principio de solidaridad (art. 158.2), cuya salvaguarda se encomienda al Estado, que ha de velar por el establecimiento de un equilibrio económico, adecuado y justo, entre las diversas partes del territorio español, con particular atención a su componente insular (art. 138.1)” (STC 135/1992, de 5 de octubre, FJ 7).

Pese que la solidaridad tiene en la Constitución un carácter marcadamente económico y fiscal, a veces se ha resaltado que tiene un contenido más amplio que se traduce en un principio de regulación general de las relaciones del Estado con las Comunidades Autónomas, coincidente en su significado con el principio alemán de lealtad federal (*Bundestreue*). Con el término *Bundestreue* se conoce en Alemania el principio general, de creación jurisprudencial, inmanente a la estructura federal, que rige las relaciones entre la Federación y los Estados Miembros y de estos entre sí, y exige de ambas partes una actitud amistosa, constructiva y de recíproca consideración en sus relaciones ordinarias, de forma que en su proceder tengan en cuenta los intereses mutuos, los de otro *Land* o de la Federación. El Tribunal Constitucional alemán ha extraído de este principio, por un lado, obligaciones concretas y jurídicamente exigibles de los *Länder* hacia la Federación y de la Federación hacia los *Länder* que sobrepasan las expresamente establecidas en la Constitución Federal y, por otro lado, limitaciones concretas en el ejercicio de las competencias que la Ley Fundamental les confiere, que en ningún caso podrán ejercerse en perjuicio de los demás entes territoriales. Los deberes jurídicos dimanantes del principio de fidelidad o lealtad federal se reflejan principalmente en el campo financiero, donde tanto la Federación como los *Länder* más desarrollados han de realizar aportaciones a favor de los *Länder* más pobres.

En ese otro sentido, el principio de solidaridad exigiría el mantenimiento de un deber de mutua lealtad entre los órganos centrales y autonómicos y de éstos entre sí,

obligando a guardar una actitud de recíproca consideración y respeto a la hora de actuar sus propias competencias. La transposición de esta doctrina permitiría anular cualquier disposición o acto emanado del Estado o de las Comunidades que, ignorando dicho comportamiento leal, incidiera negativamente en los intereses generales de la Nación o de los otros entes territoriales. Esta vertiente de la solidaridad aspira a que las CCAA no se conciban como entes aislados sino integrados en una unidad de la que todas forman parte por igual y cuya colaboración es precisa para lograr un equilibrio y garantizar el funcionamiento unitario del ordenamiento jurídico en su conjunto. En la STC 64/1990, de 5 de abril (Ref. Iustel: §101489), parece acogerse esta faceta del principio, al argumentar que la solidaridad requiere que las CCAA “en el ejercicio de sus competencias, se abstengan de adoptar decisiones o realizar actos que perjudiquen o perturben el interés general y tengan, por el contrario, en cuenta 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” (FJ 7). En similar sentido, la STC 11/1986, de 28 de enero (Ref. Iustel: §100574), define la solidaridad constitucional “como concreción, a su vez, del más amplio principio del deber de fidelidad a la Constitución” (FJ 5). En tal acepción, la solidaridad constitucional se asemeja a la *Bundestreue*.

II. LA SOLIDARIDAD ECONÓMICA Y FISCAL: UNA TAREA COMPARTIDA ESTADO - COMUNIDADES AUTÓNOMAS

En el ámbito económico-financiero, faceta más sensible a su actuación, la solidaridad - también llamada compensación interterritorial - tiene un doble fin: por un lado, garantizar que cada ciudadano, sin tomar en consideración la región donde resida, tenga acceso a unos niveles equivalentes de los servicios públicos, siempre y cuando se realicen esfuerzos fiscales comparables, y por otro, asegurar una más justa redistribución espacial o territorial de la renta y la riqueza nacional, corrigiendo los desequilibrios económicos entre las zonas prósperas y aquellas menos desarrolladas del país. Se ha dicho que la primera finalidad citada, la nivelación fiscal sería el primer grado de consecución de la solidaridad, mientras que sólo en un segundo momento habría de desarrollarse una vigorosa política de desarrollo económico regional. Las causas del desequilibrio horizontal entre las Comunidades Autónomas pueden obedecer a una menor capacidad fiscal, provocada por diferencias de riqueza, renta y estructura económica en general, o a la existencia de más amplias necesidades de gasto ².

² Estas medidas compensatorias no han de pretender una absoluta igualdad entre los ciudadanos de las distintas regiones, pues las inequidades de carácter horizontal “en la medida en que no se permite que sean demasiado serias, pueden considerarse simplemente como una parte del precio de

El principio de solidaridad es un pilar básico de la financiación autonómica, pero la realización plena de este principio no ha de ser entendida como un objetivo exclusivo del sistema de financiación. La acción de los poderes públicos debe también cooperar a disminuir las diferencias regionales de renta y riqueza a través del gasto público, esto es, mediante ayudas y subvenciones a las empresas o inversiones en infraestructuras y formación de capital humano en aquellas regiones más desfavorecidas, contribuyendo a su convergencia económica. En tal sentido, el art. 16.10 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de diciembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (en adelante, LOFCA) (Ref. Iustel: §0000067) dispone que toda inversión que efectúe directamente el Estado y el Sector Público Estatal ha de inspirarse necesariamente por prescripción legal en el principio de solidaridad.

No obstante, el instrumento natural para compensar las desigualdades interregionales son las transferencias estatales a las Comunidades Autónomas, que desempeñan, por eso, una doble función, además de constituir una clase de ingresos públicos de las regiones, sirven a la finalidad de redistribuir las cargas financieras entre ellas. Dichas transferencias habrán de diferenciarse, en cuanto a su cuantía, dotación y variables de reparto, en función de que se persiga la nivelación o la convergencia de los niveles de renta y riqueza entre regiones. Moldes Teo mantiene que, según el sistema constitucional de compensación, la nivelación fiscal ha de operarse a través de las participaciones impositivas y las asignaciones niveladoras, mientras que la política de crecimiento y desarrollo económico tendría su instrumento más importante en un Fondo de Compensación Interterritorial³.

Ante la cuestión sobre si únicamente el Estado central se halla obligado a velar por la realización efectiva del principio de solidaridad, en la medida que el art. 138 CE sólo hace alusión al Estado, o también las Comunidades Autónomas están obligadas a procurar su observancia, el art. 156.1 CE despeja toda duda al expresar la obligación de las CCAA de acomodar el desarrollo de sus competencias financieras al principio de solidaridad. La LOFCA también ha sido concluyente y, aunque responsabiliza principalmente al Estado de un equilibrio económico adecuado y justo, a través de la política económica general, de acuerdo con lo establecido en los artículos 40.1, 131.1 y 138.1 CE (art. 2.1.b) LOFCA), ha dispuesto que la actividad financiera de las Comunidades Autónomas se ejercerá con arreglo al principio de solidaridad entre las diversas nacionalidades y regiones que consagran los arts. 2 y los apartados 1 y 2 del art. 138 de la Constitución (art. 2.1.c LOFCA), así como que en el ejercicio de las

un sistema fiscal descentralizado" (OATES, W. E., *Federalismo Fiscal*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1977, pág. 119).

³ MOLDES TEO, E., "Autonomía financiera de las regiones y solidaridad: perspectiva

competencias normativas asumidas sobre los tributos cedidos observarán el principio de solidaridad establecido en la Constitución (art. 19.2 LOFCA). No otra solución se derivaba del artículo 40.1 de la Constitución que al decir que “los poderes públicos promoverán las condiciones favorables para el progreso económico y social y para una distribución de la renta regional, personal más equitativa, en el marco de una política de estabilidad económica”, se está refiriendo tanto al Estado como a las CCAA. Pero la LOFCA ha ido más allá, reconociendo también expresamente el principio de solidaridad interna o intraterritorial, al prescribir que “cada Comunidad Autónoma está obligada a velar por su propio equilibrio territorial y por la realización interna del principio de solidaridad” (art. 2.2), por lo que su consecución no compete sólo al Estado, aún cuando sea el máximo responsable de su salvaguarda, especialmente a nivel supraautonómico (SSTC 63/1986, de 21 de mayo, FJ 11 [Ref. Iustel: §100626]; 150/1990, de 4 de octubre, FJ 11 [Ref. Iustel: §101575]; 331/1993, de 12 de noviembre, FJ 3 [Ref. Iustel: §102460])⁴.

Tal es la argumentación realizada también en la STC 150/1990, de 4 de octubre, en cuyo fundamento jurídico undécimo se afirma que los principios de igualdad material y solidaridad: “vinculan a todos los poderes públicos, en el ejercicio de sus respectivas competencias, y no sólo al Estado, sin que pueda entenderse que se oponga a esta conclusión la mención que el artículo 138.1 de la Constitución hace del Estado como garante del principio de solidaridad (...) o el expreso encargo de adoptar las medidas oportunas para conseguir el desarrollo económico entre las diversas partes del territorio español que el artículo 2 de la LOFCA asigna así mismo al Estado. Una interpretación semejante chocaría con lo dispuesto en otros preceptos constitucionales, en los Estatutos de Autonomía y en el propio artículo 2.2 de la LOFCA, que obliga expresamente a cada CA a acometer la redistribución territorial de la riqueza en su ámbito interno. En consecuencia, *si bien las CCAA carecen de una competencia específica para desarrollar, con cualquier alcance, los principios constitucionales de solidaridad e igualdad material, sí pueden, e incluso deben, por mandato constitucional, estatutario y legal, atender a la realización de tales principios en el ejercicio de sus competencias propias*”.

En consecuencia, la configuración de un esquema de solidaridad aún siendo responsabilidad principal de la Hacienda Central, conforme al art. 138.1 CE, no exime a las Comunidades de procurar su propio equilibrio territorial mediante su política de gasto y, en

constitucional”, *Revista de Derecho Financiero y Hacienda Pública*, n.º 144, 1979, pág. 1535.

⁴ Así el nuevo 67.4 incorporado al Estatuto de Autonomía de Valencia por la Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, ha reproducido literalmente el citado art. 2.2 LOFCA: “En el ejercicio de sus competencias financieras, la Generalitat velará por el equilibrio territorial dentro de la Comunitat Valenciana y por la realización interna del principio de solidaridad”.

menor medida, de ingreso en el interior de sus respectivos territorios. En cuanto al gasto, implica que han de reforzar las inversiones destinadas a reducir las diferencias de desarrollo económico existentes en su ámbito espacial. Por lo que se refiere a la vertiente de ingreso, se requiere que las autonomías arbitren una serie de medidas - como exenciones, bonificaciones, etc.- al crear sus propios tributos que incentiven las zonas más deprimidas y desfavorecidas, respeten los principios de solidaridad y progresividad al ejercer las competencias normativas sobre los tributos cedidos o creen un fondo intrarregional de nivelación municipal.

Pero además el principio de solidaridad se proyecta en las relaciones intercomunitarias, lo que implica que las Comunidades más ricas han de aceptar no ser beneficiarias, o serlo en menor medida que otras, de las ayudas de compensación financiera que articule el Estado con la finalidad de erradicar las diferencias económicas interautonómicas⁵. Incluso, según Medina Guerrero, el principio de solidaridad ofrece “cobertura constitucional suficiente a una posible participación directa de las CCAA mejor dotadas en el sistema de compensación financiera interterritorial”⁶.

III. INSTRUMENTOS CONSTITUCIONALES DE SOLIDARIDAD FINANCIERA: MECANISMOS DE NIVELACIÓN Y DE REDISTRIBUCIÓN DE LA RIQUEZA INTERREGIONAL

Los instrumentos previstos explícitamente en la Constitución destinados a hacer efectivo el principio de solidaridad en su dimensión financiera son las asignaciones presupuestarias estatales de nivelación para garantizar un nivel mínimo en la prestación de los servicios públicos fundamentales en todas las CCAA (art. 158.1 CE) y el Fondo de Compensación Interterritorial con destino a gastos de inversión (art. 158.2 CE), a los que la LOFCA añadió como mecanismo complementario al servicio de la nivelación, primeramente el porcentaje de participación en los ingresos generales del Estado, que fue sustituido en el 2001 por el

⁵ Lo que explica la inclusión del principio de solidaridad interregional en los Estatutos de Autonomía en términos muy similares a la dicción del art. 2 CE. Cfr. al respecto el art. 1.2 del Estatuto de Autonomía de Andalucía; art. 4.1 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León; art. 3 del Estatuto de Autonomía de Madrid; art. 1 de la Ley de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra; art. 1.3 del Estatuto de Autonomía de la Rioja; art. 67 Estatuto de Autonomía de Valencia y los Preámbulos del Estatuto de Cantabria, de Murcia, de las Islas Baleares o del anterior Estatuto de Cataluña.

⁶ “El principio de solidaridad y el ejercicio de las competencias financieras en el Estado de las Autonomías”, *El sistema económico en la Constitución Española*, vol. II, Madrid, Ministerio de Justicia, 1994, pág. 2036.

Fondo de Suficiencia. Y ello porque como reconoce el Tribunal Constitucional el objetivo de corregir los desequilibrios territoriales “si bien encuentra instrumentos expresos en la Constitución, como es el caso del FCI, tampoco puede entenderse que se agote en ellos” (STC 146/1992, FJ 1 [Ref. Iustel: §102033]).

Mientras que el Fondo de Suficiencia y las asignaciones de nivelación ex. art. 158.1 CE tienen como finalidad la nivelación de los servicios públicos entre las regiones, el Fondo de Compensación Interterritorial, principal instrumento solidario, asume el segundo gran objetivo del principio de solidaridad, cual es la corrección de los desequilibrios entre territorios con diferente desarrollo económico.

Por un lado, el art. 13 de la LOFCA prevé que las Comunidades participarán, a través de su *Fondo de Suficiencia*, en los ingresos del Estado con la finalidad de cubrir la diferencia, positiva o negativa, entre sus necesidades de gasto y su capacidad fiscal, resultante esta última de los recursos que les correspondan por tributos cedidos. Actúa como así como un mecanismo de cierre del sistema de financiación, clave para garantizar tanto la suficiencia financiera como las exigencias mínimas de solidaridad, canalizando los bienes económicos exigidos para hacer frente a las necesidades de gasto derivadas del ejercicio de las competencias asumidas. La fijación del valor inicial del Fondo ha de ser negociado en la Comisión Mixta de Transferencias, pero no se concretan los criterios a los cuales se ha de atender en la pertinente negociación, como sucedía con la anterior participación en los ingresos del Estado⁷.

El apartado 1 del art. 15 LOFCA establece que el Estado garantizará en todo el territorio español el nivel mínimo de los servicios públicos fundamentales de su competencia,

⁷ El principio de solidaridad también inspiraba el anterior porcentaje de participación en la recaudación de los impuestos estatales no cedidos, que constituía la principal fuente de financiación autonómica. El porcentaje era negociado con arreglo a una serie de variables, relacionadas de forma expresa en el art. 13.1 LOFCA, que eran consideradas relevantes para la determinación de las necesidades de gasto y respondían a una multiplicidad de objetivos, ya que, aún atendiendo fundamentalmente al principio de suficiencia, se incluían también elementos de autonomía financiera y criterios de carácter marcadamente redistributivo. Entre estos últimos se encontraban los dos siguientes: “d) la relación inversa de la renta real por habitante de la Comunidad Autónoma respecto a la del resto de España (*pobreza relativa*). e) Otros criterios que se estimen procedentes, entre los que se valorarán la relación entre los índices de déficit en servicios sociales e infraestructuras que afecten al territorio de la Comunidad Autónoma y al conjunto del Estado”. De ahí que los Estatutos de Autonomía de Andalucía (art. 58.1 EAA), Aragón (art. 49.1 EAAr.) y Cataluña (art. 45.1.c) EAC) mencionaban expresamente que el porcentaje se negociaría teniendo en cuenta el principio de solidaridad interterritorial.

entendiendo por tales la educación y la sanidad⁸, de forma que si los ingresos obtenidos por tributos cedidos y por la participación correspondiente en el Fondo de suficiencia no fueran suficientes para la cobertura del nivel mínimo en la prestación de dichos servicios públicos fundamentales, se establecerán las correspondientes asignaciones complementarias de nivelación, con cargo a los Presupuestos Generales del Estado. De lo que se deduce que el Fondo de Suficiencia y las asignaciones de nivelación son medios de financiación interrelacionados, pero mientras que el primero es considerado un recurso ordinario, las segundas son una fuente de financiación excepcional. Por tal razón, en el supuesto de que fuera necesario mantener tales asignaciones en el tiempo, se requiere legalmente que en un plazo máximo de cinco años tales recursos pasen a ser recibidos por el Fondo de Suficiencia. Este Fondo actúa así como un instrumento de solidaridad adicional, pues pretende garantizar unos servicios equivalentes para todos los ciudadanos, cualquiera que sea la región en la que se resida y por tiempo indeterminado.

Las asignaciones de nivelación actúan como un mecanismo de compensación financiera de carácter vertical, porque las transferencias proceden de los Presupuestos Generales del Estado. En consecuencia, es de responsabilidad estatal asegurar la prestación generalizada de un nivel mínimo homogéneo de los servicios públicos básicos en aquellas Comunidades Autónomas que no pudieran garantizarlo mediante los recursos procedentes de los tributos cedidos y de la participación, a través del Fondo de Suficiencia, en los ingresos del Estado regulados en los artículos 11 y 13 de la LOFCA respectivamente, articulando las correspondientes partidas económicas.

Con estas transferencias estatales no se pretende financiar el coste total de dichos servicios, sino que actúen como un *sistema de complementación* del resto de los recursos financieros ordinarios de que disponen las Comunidades, cuando éstos resulten insuficientes para cubrir un nivel mínimo de prestación. De esta forma, se evita que estas partidas presupuestarias se destinen a subsanar la ineficacia de las Comunidades en la gestión de sus propias competencias e ingresos. El carácter temporal de estas asignaciones también es deducible del art. 15.4 LOFCA, al prevenir que si la deficiencia de medios financieros adquiriese un carácter crónico o estructural, reiterándose estas asignaciones en los Presupuestos Generales del Estado en un espacio de tiempo inferior a cinco años, el Gobierno ha de proponer a las Cortes Generales, previa deliberación del Consejo de Política Fiscal y Financiera, la corrección del Fondo de Suficiencia,

⁸ Hasta el 2001, la LOFCA no mencionaba cuales eran los servicios públicos fundamentales, lo que supuso un obstáculo para la dotación de estas asignaciones. Con la finalidad de impulsar este mecanismo corrector de las desigualdades territoriales, la LOFCA, tras su reforma en el 2001, ha concretado expresamente como servicios esenciales la educación y la sanidad.

reajustando la participación de las CCAA afectadas en los ingresos tributarios del Estado.

El art. 15 LOFCA, tras su reforma de 2001, remite al legislador ordinario la función de determinar los supuestos en que se ha de entender que no se cubre el nivel mínimo de prestación. La aplicación de tal previsión legal no se demoró, ya que el art. 67 de la Ley 21/2001, de 27 de diciembre, por la que se regulan las medidas fiscales y administrativas del nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común (Ref. Iustel: §0001459), ha precisado que se entenderá que no se alcanza el nivel de prestación del servicio fundamental de educación, "cuando el incremento del número de alumnos de enseñanza obligatoria en la Comunidad Autónoma entre un año y el siguiente, expresado en términos porcentuales, sea superior, en más de tres puntos, al incremento porcentual que experimente en ese mismo período la media nacional"; mientras que "queda afectado el nivel de prestación del servicio público fundamental de sanidad, cuando el incremento de la población protegida, debidamente ponderada en función de la edad, en la Comunidad Autónoma entre un año y el siguiente sea superior, en más de tres puntos, el incremento porcentual que experimente en ese mismo período la media nacional". Si bien, según el apartado tercero de dicho artículo, también se entenderán afectados los niveles de prestación cuando los incrementos referidos sean superiores "en más de un punto a las medias nacionales cuando la superficie de la Comunidad Autónoma sea superior a 90.000 kilómetros cuadrados". Cuando se produzca las circunstancias citadas, la Administración General del Estado y la de la Comunidad Autónoma afectada analizarán conjuntamente las causas y posibles soluciones, examinando en su conjunto la financiación de ésta, a los efectos de determinar la procedencia o no de su participación en las asignaciones de nivelación. Para evitar que estas transferencias niveladoras en su configuración actual fueran reivindicadas para subsanar situaciones deficitarias anteriores, se previno que sólo serían aplicables a las desviaciones que se produjeran en el Sistema de Financiación de las CCAA que entró en vigor el 1 de enero de 2002. Esta reforma legal evidencia que el nuevo modelo de financiación autonómica ha perseguido aunar definitivamente los criterios de responsabilidad fiscal y la garantía de cobertura de la demanda de servicios públicos, asentados respectivamente sobre los principios constitucionales de autonomía y solidaridad.

En cumplimiento del mandato constitucional contenido en el artículo 158.2, el art. 16 de la LOFCA establece la obligación de dotar anualmente en los Presupuestos Generales del Estado un Fondo de Compensación Interterritorial, con el objeto de financiar inversiones que permitan equilibrar y armonizar el desarrollo regional. Aunque la Constitución al regular el Fondo de Compensación Interterritorial en el artículo 158.2 sólo menciona expresamente

los desequilibrios interterritoriales entre las autonomías, el Tribunal Constitucional ha aseverado que el que las Cortes Generales “en el desarrollo de las previsiones constitucionales y de la LOFCA interpreten el principio de solidaridad en el reparto del FCI que ellas deben efectuar en el sentido de remediar también desequilibrios intraterritoriales, queda dentro de las facultades del legislador estatal, en virtud de la habilitación constitucional del artículo 158.2” (STC 183/1988, de 13 de octubre, FJ 5 [Ref. Iustel: §101124]).

El artículo 16 LOFCA establece los principios generales y las normas básicas a las que deben ajustarse los Fondos de Compensación, encomendando a una ley ordinaria la regulación específica de su funcionamiento e instrumentación. La Ley 7/1984, de 31 de marzo, aunque el Fondo de Compensación se creó en 1982, posteriormente la Ley 29/1990, de 26 de diciembre (Ref. Iustel: §0000069), y, por último, la Ley 22/2001, de 27 de diciembre (Ref. Iustel: §0001460), han cumplido la previsión de la Ley Orgánica. La última de estas leyes incorporó la novedad de escindir el antiguo Fondo de Compensación Interterritorial en dos - el Fondo de Compensación y el Fondo Complementario -.

En los Presupuestos Generales del Estado se dota anualmente ambos Fondos, cuyos recursos tendrán el carácter de carga general del Estado y se destinarán a gastos de inversión en los territorios que se hallen comparativamente menos desarrollados. La distribución del Fondo entre las CCAA se efectúa con arreglo a los criterios enumerados en el art. 16.4 LOFCA: la inversa de la renta por habitante, la tasa de población emigrada de los diez últimos años, el porcentaje de desempleo sobre la población activa, la superficie territorial, el hecho insular, en relación con la lejanía del territorio peninsular. Esta enumeración no es cerrada, dado que en el último apartado del art. 16.4 se permite la utilización de “otros criterios que se estimen procedentes”. La definición y ponderación de estos índices debe realizarse por ley y será revisable cada cinco años. Serán beneficiarias de los Fondos las CCAA que figuren designadas anualmente en las leyes presupuestarias (Disposición Adicional única de la Ley 22/2001) El montante anual del Fondo de Compensación constituye un porcentaje no inferior al 22,5% de la inversión pública aprobada en los Presupuestos Generales del Estado. A dicho porcentaje podrá adicionársele el 1,5% más el 0,07% de la cantidad anterior en función de la variable “Ciudad con Estatuto de Autonomía”, o el 4,02% de la misma cantidad y el importe que se asigne legalmente por la variable “región ultraperiférica” (art. 16.3 LOFCA y art. 2 LFCI). El porcentaje concreto correspondiente a cada año se aprobará por la Ley de Presupuestos Generales del Estado. Por su parte, el Fondo Complementario se dotará anualmente para cada Comunidad Autónoma con una cantidad equivalente al 33,33% de su respectivo Fondo de Compensación. Aunque dicha cuantía también ha de destinarse a gastos de inversión que promuevan directa o indirectamente la creación de renta y riqueza en el

territorio beneficiario, las transferencias recibidas podrán destinarse a financiar los gastos de funcionamiento asociados a las inversiones efectuadas con cargo al Fondo de Compensación o a este Fondo, hasta un máximo de dos años (art. 6 LFCI).

IV. LA ARTICULACIÓN DEL PRINCIPIO DE SOLIDARIDAD EN LOS MODELOS DE FINANCIACIÓN AUTONÓMICA

Aunque desbordaría la extensión de este artículo analizar pormenorizadamente cómo se ha articulado en cada modelo de financiación regional aprobado quinquenalmente por el Consejo de Política Fiscal y Financiera (en adelante, CPFF) el principio de solidaridad interterritorial, resulta conveniente realizar un breve repaso en aras de evidenciar su importancia creciente a medida que se ha ampliado el grado de autonomía financiera de las Comunidades Autónomas, no sin antes dedicar algunas líneas que condensen resumidamente la evolución de la financiación autonómica⁹.

Los tres primeros modelos aprobados por el CPFF (1981-1986; 1987-1992 y 1997-2001) configuraron Haciendas Autonómicas dependientes financieramente del gobierno central, por cuanto el grueso de sus ingresos procedía de las transferencias estatales, que representaban la forma principal de financiación de las CCAA, cubriendo, hasta la mitad de los años noventa, alrededor del 70% de los gastos presupuestados. Al dejarse en manos del poder central el control de las figuras estelares del sistema impositivo, las que generan la mayor parte de los ingresos tributarios - como el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, el Impuesto sobre el Valor Añadido y el Impuesto sobre Sociedades -, y restringir el margen de operatividad del poder tributario autonómico, al impedirse crear tributos sobre hechos imposables gravados por el Estado, las Haciendas Autonómicas se vieron abocadas a alimentarse de manera casi exclusiva de los recursos procedentes de transferencias estatales, fundamentalmente por la vía de la participación en los ingresos del Estado. Dado que la centralización fiscal representaba uno de los aspectos de mayor debilidad del Estado de las Autonomías, en el año 1993 se produjo una ampliación de los poderes impositivos regionales con la cesión del 15% de las cuotas líquidas del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas ingresada por los residentes en cada CA. En esta línea, los dos últimos modelos (1997-2001 y 2002-2006), previa reforma de la LOFCA, han impulsado una hacienda pública autonómica menos dependiente de las transferencias estatales y más condicionada por la riqueza generada en el propio territorio autonómico a través de la figura del impuesto cedido. El sistema de financiación

⁹ Un análisis pormenorizado de los distintos modelos de financiación de la Hacienda autonómica aprobados, puede encontrarse en GIRÓN REGUERA, E., *La financiación autonómica en el sistema constitucional español*, Cádiz, Universidad, 2003, págs. 225-266.

ha experimentado así una progresión desde un sistema subordinado y dependiente hacia otro más corresponsable. Este concepto de la corresponsabilidad fiscal no sólo constituye la idea fundamental de dicho modelo sino que además se erige en el objetivo a conseguir en el próximo modelo de financiación, esbozado ya en las disposiciones adicionales del nuevo Estatuto de Cataluña, lo que desde un punto de vista jurídico-constitucional resulta difícilmente aceptable ¹⁰.

En el modelo vigente las CCAA se financian básicamente a través de una amplia *cesta de impuestos* estatales recaudados en su territorio: el Impuesto sobre el Patrimonio; el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones; el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados; los Tributos sobre el Juego; el 33% del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas; el 35% del Impuesto sobre el Valor Añadido; el 40% de los Impuestos Especiales de fabricación - hidrocarburos, labores del Tabaco, alcoholes y cervezas-; el Impuesto especial sobre determinados medios de transporte y el Impuesto especial sobre la Electricidad y, por último, el Impuesto sobre las Ventas minoristas de Hidrocarburos. Las transferencias estatales han pasado así a perder importancia como fuente de financiación en las haciendas autonómicas. Las CCAA se financian con el paquete de impuestos cedidos, y esto supone que algunas, las que tengan mayores bases fiscales, pueden autoabastecerse sin necesidad de recurrir a las transferencias estatales, pero en aquellas con un nivel de renta *per cápita* inferior, donde la recaudación cedida resulta insuficiente, el gobierno central debe complementar los ingresos impositivos con el denominado *Fondo de Suficiencia*, constituido por los recursos que el Estado transfiere a las CCAA para cubrir la diferencia entre las necesidades totales de financiación de cada CA y su capacidad de recaudación fiscal.

En este proceso descentralizador el principio de solidaridad ha estado presente, pero en un segundo plano. En los tres primeros modelos de financiación fue relegado en aras del principio de suficiencia financiera, mientras que en los dos últimos modelos de corresponsabilidad fiscal se ha reforzado, si bien no ha cobrado el protagonismo que debiera. Tal reforzamiento resultaba obligado, por cuanto “la superación de las desigualdades económicas, lejos de facilitarse, resulta tanto más inasequible cuanto mayor autonomía impositiva se reconozca a los entes subcentrales” ¹¹.

¹⁰ Sobre los motivos por los que ha de estimarse inconstitucional el diseño unilateral de un modelo de financiación específico en sede estatutaria, sin una previa reforma de la LOFCA, puede consultarse GARCÍA RUIZ, J.L.; GIRÓN REGUERA, E., “La financiación autonómica: ¿competencia constitucional o estatutaria”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 75, 2005, págs. 33-58.

¹¹ “El principio de solidaridad y el ejercicio...”, *op. cit.*, pág. 2026.

En el período transitorio 1981-1986, la Hacienda Autonómica pivotó sobre el principio de suficiencia, en detrimento de los principios de autonomía financiera y de responsabilidad fiscal, que deben darse en un verdadero proceso descentralizador. La autonomía en el gasto fue escasa, dada la importancia de las transferencias condicionadas, y prácticamente inexistente en los ingresos. El principal objetivo del modelo fue garantizar que las Comunidades dispusieran de los recursos suficientes para financiar el gasto asociado a la prestación de las competencias recién asumidas, sin que el proceso generase desequilibrios financieros, ni duplicidades de gasto. Para la valoración del volumen de gasto necesario el criterio barajado por la LOFCA fue el del coste efectivo de los servicios transferidos, financiado mediante la participación en los ingresos del Estado. En el cálculo de dicho coste se excluyó la inversión nueva, lo que forzó a recurrir al Fondo de Compensación Interterritorial para financiarla, provocando que se desnaturalizara su naturaleza de instrumento corrector de los desequilibrios económicos, y se convirtiera en una fuente ordinaria de ingresos, de la que se beneficiaban todas las Comunidades Autónomas. El FCI se vio abocado a cumplir dos finalidades diferentes: corregir los desequilibrios territoriales, que le correspondía como instrumento de política regional, y asegurar la suficiencia financiera, función ésta sin fundamento constitucional alguno. La dificultad de compatibilizar ambas finalidades se tradujo en la práctica en la inadecuada satisfacción de las mismas. Situación que se mantendría hasta 1990. En la determinación del reparto del FCI se ponderaron los siguientes indicadores: a) en un 70%, la renta por habitante; b) en un 20% el saldo migratorio; c) en un 5%, la tasa de desempleo y d) en otro 5%, la superficie; y se estableció que el montante global para cada ejercicio no sería inferior al 30% de la inversión pública aprobada en los Presupuestos Generales del Estado, límite mínimo que sería ampliado al 40% para los ejercicios de 1984 a 1986 (Disposición Transitoria Primera a) de la Ley 7/1984).

Por su parte, las transferencias presupuestarias ex art. 158.1 CE fueron necesarias desde los primeros años de funcionamiento de las Haciendas Autonómicas, ya que en la fase transitoria se aseguró el coste efectivo de los servicios transferidos, sin valorar los déficit estructurales existentes en los servicios fundamentales antes de ser traspasados. Con ello no se quiere decir que la infraprestación de los servicios fundamentales derivara únicamente de haber sido prestados por el Estado a unos niveles inferiores a los mínimos antes de ser transferidos, sino que también fueron imputables a las valoraciones aleatorias de los servicios en el momento de su traspaso, que no atendieron a las inversiones precisas para eliminar posibles déficit, y a cambios estructurales experimentados *a posteriori* que obligaron a afrontar una demanda superior de ciertos servicios. A pesar de que concurrieron sobradamente las circunstancias que legitimaban su instrumentación en los

Presupuestos Generales del Estado, este mecanismo de nivelación financiera fue una fuente de financiación casi inédita hasta 1997.

El quinquenio 1987-1991 se inició con dos importantes reformas en el FCI. Por una parte, el FCI se armonizó con el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), en la medida que los objetivos de desarrollo regional de ambos Fondos coincidían substancialmente. Se dispuso que aquellas Comunidades Autónomas declaradas como "zona asistida" pudieran proponer proyectos de desarrollo al FEDER, hasta conseguir, si son aprobados, una financiación comunitaria equivalente hasta un máximo del 30% del importe de su respectivo FCI, de forma que dichos proyectos serían cofinanciados con el FCI de las respectivas Comunidades. La segunda reforma consistió en minorar el FCI al 75% de su cuantía, incluyéndose la cuarta parte restante en la participación en los ingresos del Estado. Se pretendía así desvincular el Fondo de la financiación de los servicios traspasados por el Estado y atenuar la disfuncionalidad que suponía su puesta al servicio de dos finalidades del todo opuestas -solidaridad interterritorial y suficiencia-, al posibilitar la ejecución de inversión nueva al margen del FCI. En coherencia con esta medida, el FCI debería haber primado su dimensión como instrumento de política regional, sin embargo, no se modificaron las variables, ni los criterios de reparto, sólo la dotación del fondo pasó del 40 al 30% de la inversión pública aprobada en los Presupuestos Generales del Estado.

Sería el Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera 1/1990, de 21 de febrero, de reforma del FCI, el que afrontó abiertamente la doble dimensión del Fondo, reconduciéndolo a su función originaria dentro del sistema constitucional de financiación -reducción de las diferencias interterritoriales- y situándolo al servicio de los principios de solidaridad y redistribución de la renta y la riqueza. Dicho acuerdo recibió plasmación normativa en la Ley 29/1990, de 26 de diciembre, que reformó en profundidad el funcionamiento del fondo con el fin de garantizar su eficacia, introduciendo importantes novedades.

En primer lugar, el convencimiento de que era necesario el destino exclusivo de los recursos del Fondo a inversiones que produjeran la creación de renta y riqueza y que la política regional fuera discriminatoria territorialmente, condujo a restringir el acceso al Fondo a aquellas Comunidades Autónomas con un menor nivel de desarrollo económico. A tal efecto, el criterio elegido fue el utilizado por la Unión Europea para seleccionar los territorios beneficiarios de los Fondos Estructurales, y por lo tanto del FEDER. Las Comunidades receptoras de recursos serían las calificadas como Objetivo 1 por la Unión Europea, es decir, aquéllas cuyo nivel de la renta por habitante sea inferior al 75% de la media comunitaria europea. De este modo se alcanzaba la anhelada coherencia entre los Fondos Regionales español y comunitario, en cuanto instrumentos de política regional al servicio del desarrollo económico y del ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas. Para

evitar confusiones, a partir del año 1991 las Comunidades beneficiarias del Fondo han sido determinadas anualmente en las Leyes de Presupuestos Generales del Estado.

El Consejo de Política Fiscal creó la Compensación Transitoria para evitar que las CCAA, que dejaron de ser beneficiarias, quedaran privadas de los fondos necesarios para hacer frente a sus gastos de inversión nueva en los servicios traspasados por el Estado. Ello debido a que tan sólo hasta el 1 de enero de 1992, que concluía la vigencia del modelo 1987-1991, no resultaba posible la inclusión de los créditos correspondientes a la inversión nueva en la participación de las Comunidades Autónomas en los ingresos del Estado. La compensación fue configurada como un instrumento provisional de financiación para los ejercicios 1990 y 1991, que se percibiría como financiación incondicionada, al margen de la participación en los ingresos del Estado, y desaparecería en 1992, una vez negociada su cuantía definitiva, así como su incorporación en el montante global distribuido a través de la Participación en ingresos del Estado. Posteriormente, el Acuerdo 1/1995, de 15 de marzo, del CPFF, de modificación del método para el cálculo del coste de los servicios transferidos, incluyó entre los gastos de inversión los correspondientes a la inversión nueva.

También las innovaciones que en el Fondo se introdujeron en este quinquenio afectaron a la cuantía global del Fondo y a los criterios de reparto. En relación a la primera, se fija en un 35% de la inversión estatal, si bien ponderada por la población relativa de las Comunidades beneficiarias del FCI respecto a la población total del Estado y multiplicada por el índice resultante de la relación entre la renta por habitante nacional y la renta por habitante de las Comunidades beneficiarias. La nueva ley redefinió las variables de reparto y sus ponderaciones, otorgando a la variable población el mayor peso relativo en la distribución de los recursos - ya que la limitación de las Comunidades receptoras a las de menor renta y desarrollo generó un conjunto de territorios más homogéneo en sus características -, y redujo a sus mínimos el porcentaje del saldo migratorio. En concreto, el FCI se repartió en función de la población (87,5%), y, en menor medida, la superficie (3%), el paro (1%), el saldo migratorio (1,6%) y la dispersión de la población en el territorio (6,9%), variable ésta que supone una novedad respecto del modelo anterior. La distribución así obtenida se sometió a una doble redistribución: la inversa de la renta por habitante de cada territorio y la insularidad. Tal reforma pretendió remediar la situación producida por el cambio del ciclo económico que tuvo una muy negativa repercusión sobre el comportamiento de la variable del "saldo migratorio" que, con una alta ponderación (20%), benefició a las Comunidades que perdían población. El Fondo evolucionó paradójicamente en favor de las regiones de renta elevada (Cataluña y País Vasco), desnaturalizándose su carácter redistributivo, como consecuencia del retorno de los emigrantes a sus regiones de origen que la crisis

industrial ocasionó.

El modelo de financiación que rigió en el quinquenio 1992-1996 mantuvo una relación de continuidad con el anterior, se limitó a ciertos retoques, fundamentalmente referidos a la participación en los ingresos del Estado, permaneciendo abiertos los problemas esenciales, como la nivelación de servicios, la financiación de la Sanidad y la corresponsabilidad fiscal. No obstante, en 1993 se acordó la cesión del 15% de las cuotas líquidas del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas ingresadas por los contribuyentes residentes en cada ejercicio. La asignación del 15% en 1993, año base o neutral, se compensó con la reducción en esa misma cuantía de la participación que cada Comunidad Autónoma tenía en los ingresos del Estado, asegurando la neutralidad del sistema. Además, sobre la base de la solidaridad, para evitar desequilibrios derivados de una minoración en la recaudación, preferentemente en las CCAA más pobres, o de excesos recaudatorios fueron establecidas unas reglas de modulación del crecimiento financiero que incorporaban un máximo y un mínimo a la diferencia entre el 15% de la cuota líquida real devengada en el ejercicio y la devengada en 1993 ¹². Esta reforma introdujo pues un sistema de corresponsabilidad fiscal de efectos limitados. A las Comunidades Autónomas cuya participación en los ingresos del Estado no alcanzara tal cuantía, se previó aplicarles un coeficiente reductor de 1/3 ó 2/3 sobre la cuota líquida que hiciera posible la mencionada cesión, esto es, se aplicaría un 5 ó un 10%. Dicho coeficiente desaparecería, cuando se produjeran nuevas transferencias de servicios que permitieran elevar su participación. Se establecía así un escalado en la atribución de la cuota líquida del IRPF con tres niveles, es decir, a todos se les reconocía el derecho sobre el 15%, pero momentáneamente, hasta que no recibieran más competencias, algunas tendrían el 10% o el 5%.

En la misma línea, el modelo de financiación autonómica para el quinquenio 1997-2001 pretendió instaurar la corresponsabilidad fiscal como núcleo de las relaciones entre el Estado y los Gobiernos autonómicos, dotando a las CCAA de capacidad normativa sobre los tributos cedidos y convirtiendo al IRPF en el pilar básico de la corresponsabilidad, al permitir la participación de las autonomías en la regulación - mediante tarifas autonómicas y

¹² Así en 1994 la diferencia entre el 15% de las cuotas líquidas y la norma recaudatoria no podía ser inferior, para cada Comunidad Autónoma, al 0,25 por 100 de su financiación fuera fondo, ni superior al 0,50 por 100 o al 1 por 100 de dicha financiación, respectivamente según se perteneciera al grupo de las Comunidades del art. 151 o a las del art. 143 CE. En 1995 la diferencia entre el 15% efectivo y el 15% normativo no podía ser inferior, para cada CA, al 0,50 por 100 de su financiación fuera fondo, ni superior al 2 por 100 de la misma. La "financiación fuera fondo" teórica se calcula por la suma de la participación en los ingresos del Estado, los tributos cedidos y las tasas que hubiesen correspondido a cada CA según el método del quinquenio 1992-1996.

deducciones independientes de la Hacienda Central- y gestión del IRPF, que pasó a ser un tributo compartido - un tramo estatal del 70% y otro autonómico del 30%-.

En un momento inicial, el Estado reduciría su tarifa al 85% respecto de la tarifa anterior, y permitiría a las Comunidades Autónomas la creación por ley de su propia tarifa en el margen del 15% restante, con la limitación de que los tipos impositivos no fueran superiores ni inferiores en un 20% a los fijados por el Gobierno Central en la tarifa complementaria. Completadas las transferencias en materia educativa, se abatiría en otro 15% la imposición estatal, con lo que, al final del quinquenio, las Comunidades Autónomas pudieran fijar su propia tarifa del IRPF en un espacio fiscal equivalente al 30% del IRPF actual, con un límite del 20%. Dicho límite consistía en que la cuota resultante de aplicar a la base liquidable regular la tarifa autonómica aprobada por la Comunidad no podía ser superior o inferior, en un 20 por 100, a la cuota que resultaría de aplicar a la misma base la tarifa complementaria establecida por el Estado para aquellas Comunidades que no hubiesen regulado su escala para un período impositivo. Además las autonomías conservaron la cesión que ya poseían desde el anterior modelo, del 15% de la recaudación territorializada del IRPF hasta que se traspasaran todas las competencias de educación.

Con la finalidad de evitar que estas medidas perjudicaran a las autonomías con menor riqueza imponible y asegurar que dispusieran de unos niveles de financiación homogénea, se estableció un *Fondo de Garantía* como un nuevo instrumento de solidaridad, distinto del FCI. Los riesgos de desnivelaciones provendrían fundamentalmente de que la financiación por los mecanismos de corresponsabilidad fiscal - la tarifa complementaria del IRPF y la participación en los ingresos territoriales del impuesto- resultara significativamente inferior a la evolución vigente hasta ese momento o presentara una senda irregular que generara dificultades temporales. Los recursos de ese Fondo adicional se aplicaron a la cobertura de tres garantías básicas.

La primera de las garantías establecía un límite mínimo a la evolución de recursos por IRPF -tarifa autonómica del IRPF y participación territorializada en dicho impuesto-, consistente en que el crecimiento de los ingresos proporcionados el IRPF en cada Comunidad Autónoma no podía ser inferior al incremento del Producto Interior Bruto estatal nominal. Pero en el caso de que el referido incremento del PIB arrojara un valor superior al experimentado por la recaudación estatal por IRPF en el mismo período quinquenal, la garantía de crecimiento mínimo de la financiación para cada Comunidad sería el 90% de la tasa de crecimiento de la recaudación estatal por IRPF. Esta garantía fue modificada con carácter retroactivo por acuerdo del CPFF, adoptado en su reunión de 27 de marzo de 1998, al observarse que el crecimiento de la recaudación estatal por IRPF era bastante menor que la esperada. En consecuencia, se estableció que el crecimiento de los ingresos autonómicos derivados del IRPF fuera igual, como mínimo, al experimentado, en el mismo

período, por el PIB español en términos nominales, independientemente de cual fuera la evolución de la recaudación estatal por dicho impuesto. Con esta medida se hizo frente a la ralentización en el crecimiento del IRPF, inferior al del PIB, ya que en 1997 creció sólo un 2,86% frente al 5% del PIB nominal. De esta forma, la denominada corresponsabilidad fiscal, entendida como el riesgo inherente a dicha cesión parcial, quedaba así claramente neutralizada e incluso se ha llegado a decir anulada, por cuanto se erigía nuevamente a la Administración central en garante del crecimiento de los recursos autonómicos. La nueva cláusula introducida modificaba sustancialmente el espíritu del modelo, al situar la evolución del PIB nominal como la variable que marca la evolución de los recursos financieros futuros, desligándolos totalmente de la recaudación del IRPF en su territorio, lo que incentivaba la tendencia a la disminución de la presión fiscal en el IRPF autonómico. En efecto, las autonomías, una vez asegurados sus ingresos, usaron su capacidad normativa, pero únicamente para aliviar la carga fiscal de sus ciudadanos.

La segunda garantía implicaba que el gobierno central habría de cubrir la diferencia cuando una comunidad no consiguiera que el crecimiento de sus recursos, computables a efectos de esta garantía, sea igual al 90% del incremento medio que experimenten los mismos recursos en las demás Comunidades Autónomas -*garantía de suficiencia dinámica*. Los recursos tomados en consideración fueron la suma de los derivados de la participación en los ingresos generales del Estado, el tramo autonómico del IRPF y la participación en los ingresos territoriales del Estado por IRPF.

La tercera garantía -cobertura de la demanda de servicios públicos- era el *Fondo de Solidaridad*, que sólo empezaría a funcionar cuando se produjera el traspaso de los servicios de educación a las Comunidades del artículo 143. Dicha garantía consistía en que en el quinto año del quinquenio, la financiación por habitante que disfrutara una Comunidad Autónoma, por los mecanismos del sistema, no podría ser inferior al 90% de la financiación media por habitante del conjunto de las Comunidades Autónomas, de forma que se aseguraba una desviación en la financiación por habitante inferior al 10%. En concreto, para 1998, primer año de aplicación, se establecía que la financiación por habitante que percibirían todas las Comunidades no podía ser inferior al 25% de la media del conjunto, porcentaje que se eleva en 1999 al 50%; en el 2000, al 75%, y en el 2001, al 100%. Con esta última garantía se trataba de dar respuesta al art. 15 LOFCA que obligaba a que la financiación *per cápita* mínima fuera igual para todas las Comunidades para un mismo nivel de prestación de servicios públicos.

Las garantías precedentes era prioritarias y excluyentes, de manera que sólo ante la insuficiencia de la primera -el límite mínimo de evolución de los recursos por IRPF-, entrarían en funcionamiento las dos posteriores, el 90% sobre la media en el volumen global de recursos y el fondo de solidaridad. Cuando una Comunidad resultara con

derecho a recibir recursos por éstas dos últimas garantías, percibiría solamente la que fuera de mayor importe. Estas garantías, no obstante, revestían un carácter excepcional, al proporcionar cobertura financiera sólo ante insuficiencias transitorias del sistema. Tales garantías han sido un arma de doble filo, ya que aseguraron que las CCAA aceptaran las modificaciones introducidas en el sistema de financiación, pero paralelamente actuaron, en particular, la garantía para compensar la falta de recaudación por IRPF como factor desmotivador del ejercicio de la autonomía fiscal, minimizando los efectos de la reforma. La LPGE para 1998 no reguló ni dotó el Fondo, limitándose en su art. 84.4 a disponer que la liquidación material de las garantías correspondientes al año 1998, se efectuaría una vez practicadas las liquidaciones definitivas de los dos tramos de participación de cada CA en los ingresos del Estado para 1998. En consecuencia, los Presupuestos Generales del Estado de los siguientes ejercicios presupuestarios que abarcó el quinquenio –desde el año 1999 hasta el 2002, además de la ley presupuestaria para el 2003-, una vez liquidados de forma definitiva para cada CA la tarifa complementaria del IRPF y los dos tramos de participación en los ingresos generales del Estado, procedieron a dotar un crédito en la Sección 32 y a reseñar las reglas para proceder a la liquidación del Fondo de Garantía en sus diferentes aplicaciones. Estas técnicas de solidaridad fueron consideradas insuficientes, ya que no ayudaron a reducir las diferencias entre unas Comunidades y otras, sino únicamente a evitar que se agrandaran como consecuencia del sistema de financiación.

Por último, con relación a la solidaridad interterritorial, los Presupuestos Generales del Estado para 1997 descongelaron el Fondo de Compensación Interterritorial, que se había mantenido inalterado desde 1993, aunque en las leyes de presupuestos posteriores el importe con el que se dotó el Fondo no aumentó sustancialmente. Por su parte, las asignaciones de nivelación recibieron un tímido impulso, pues la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1997 (Ley 12/1996, de 30 de diciembre) realizó una primera consignación presupuestaria con la simbólica cifra de 10.000 millones de pesetas, que la Ley de Presupuestos para 1998 (Ley 65/1997, de 30 de diciembre) ascendió a 12.000 millones de pesetas.

El último y actual modelo de financiación, aprobado por el CPFF en su reunión de 27 de julio de 2001 y que entró en vigor en el 2002 con vigencia indefinida, tuvo como fin primordial eliminar o reducir al mínimo el peso de las transferencias estatales, ampliando de manera importante la capacidad financiera de las comunidades con la cesión de nuevos impuestos, en línea de continuidad con el proceso de profundización de la autonomía tributaria iniciado en 1993, pero sin el establecimiento de topes o límites. En contrapartida, se le ha prestado especial atención a los instrumentos de solidaridad, con la finalidad de evitar que el avance en el proceso de descentralización financiera provoque mayores

desigualdades regionales o impida a las CCAA prestar sus servicios en condiciones equivalentes.

Por lo que respecta al Fondo de Compensación Interterritorial, las modificaciones introducidas por el Acuerdo del CPFF de 27 de julio de 2001 obligaron a la creación de un nuevo marco legal, que se condensó en la nueva Ley 22/2001, de 27 de diciembre, reguladora de los Fondos de Compensación Interterritorial, cuya principal novedad ha sido la escisión del Fondo de Compensación Interterritorial en dos Fondos – el Fondo de Compensación, equivalente al anterior Fondo de Compensación Interterritorial, y el Fondo Complementario- con la finalidad de extender la financiación además de a los gastos de inversión, a los gastos corrientes o de funcionamiento de las inversiones, no habiéndose variado el mecanismo de ponderación de la inversión del Estado computable a efectos del cálculo de los Fondos, ni los criterios para su distribución entre las Comunidades Autónomas. En cuanto a los mecanismos de nivelación, en el actual sistema, además del Fondo de Suficiencia, ya comentado, se han introducido importantes modificaciones en orden a impulsar las asignaciones de nivelación ex. art. 158.1 CE para garantizar un nivel mínimo en los servicios de educación y sanidad y se ha arbitrado un *Fondo de Cohesión Sanitaria* para desplazados a cargo de la Administración General del Estado. Este Fondo tiene como finalidad garantizar la igualdad de acceso a los servicios de asistencia sanitaria públicos en todo el territorio español y la atención a ciudadanos desplazados procedentes de países de la Unión Europea o de países con los que España tenga suscritos convenios de asistencia sanitaria recíproca, asegurando que la facturación por pacientes desplazados entre CCAA se haga de forma homogénea en todo el territorio nacional. Este fondo, gestionado por el Ministerio de Sanidad y Consumo, compensa con cargo al mismo a las CCAA por el saldo neto de la asistencia sanitaria prestada a desplazados, así como financia el desarrollo de programas de coordinación y cooperación, que facilite un funcionamiento coherente y armónico del Sistema Nacional de Salud.

El refuerzo de los mecanismos de solidaridad en el último modelo de financiación ha pretendido compensar las mayores desigualdades que con toda probabilidad conllevaría su aplicación. Es incuestionable que la nueva estructura autonómica de ingresos coloca a las diferentes CCAA en una situación desigual en lo que respecta a su dependencia financiera del nivel central del Estado, en función de su mayor o menor capacidad fiscal. Así recaudarán menos dinero aquellas CCAA en las que residan sujetos pasivos con recursos económicos inferiores, incluso manteniendo una presión fiscal igual o superior que otras CCAA más desarrolladas. Sin embargo, salvo el FCI, los instrumentos creados no reducen las diferencias económicas, tan sólo suavizan las graves diferencias de recaudación que pueda comportar el sistema de financiación. Por ello, sería necesario

ampliar la dotación del FCI para el cumplimiento adecuado de sus fines - que ahora es una partida residual del modelo de financiación, con una asignación unos 1.100 millones de euros anuales- y la creación de un nuevo fondo más eficaz que garantice la igualdad en la prestación de servicios entre comunidades.

A ello debe añadirse otra gran dificultad de los modelos de corresponsabilidad fiscal, cual es que la territorialización de los recursos estatales merma las posibilidades de recaudación del Gobierno central y, en consecuencia, el margen de maniobra económica del Estado para cumplir su función de garante del equilibrio territorial y la solidaridad interautonómica, satisfaciendo así las exigencias que le impone el citado art. 138 CE. La profunda operación de descentralización territorial que se ha acometido con el nuevo modelo ha reducido la capacidad redistributiva de la riqueza que el Estado puede ejercer para compensar las diferencias interterritoriales y para acometer políticas de gasto a favor de las zonas más desfavorecidas. Aquellas comunidades que requieran mayores recursos para desarrollar su política de gobierno que los proporcionados por los mecanismos legales, han obtener dichos ingresos de sus ciudadanos, asumiendo la consiguiente responsabilidad fiscal. En cualquier caso, aunque los instrumentos de solidaridad articulados no hayan proporcionado los resultados deseados, puede afirmarse que el sistema de financiación autonómica es acorde con el principio de solidaridad interterritorial que se consagra en nuestra Constitución como límite al principio de autonomía financiera.

V. LA AUTONOMÍA FINANCIERA COMO LÍMITE AL PRINCIPIO DE SOLIDARIDAD

Efectivamente el texto constitucional enuncia de forma expresa el principio de solidaridad como condicionante de la autonomía financiera de las CCAA¹³. Limitación que responde al objetivo de garantizar la cohesión territorial, evitando que el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas pueda constituir un medio de crear privilegios económicos en favor de determinadas nacionalidades o regiones del Estado. Y es que la capacidad de diferenciación inherente a la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas pudiera conllevar, sino se establece tal limitación, a una disparidad de políticas de financiación,

¹³ Si bien, como acertadamente apunta Medina Guerrero, la solidaridad “parece destinada a servir más de pauta orientadora de la actividad de las CCAA, en cuya efectiva aplicación intervendrá de forma determinante la discrecionalidad política, que de auténtico límite para su autonomía financiera, susceptible de ser utilizado para impugnar cualquier medida que lo desconozca o vulnere” (“La Hacienda de la Comunidad Autónoma Andaluza”, *El Estatuto de Andalucía. Las competencias*, vol. I, Porras Nadales, A.; Ruiz Rico, J. J. (eds.), Barcelona, Ariel, 1990, p. 115).

tributarias y de endeudamiento, y a una acentuación de la desigualdad económica entre los diversos territorios en detrimento del principio de igualdad en que se fundamenta la Constitución ¹⁴. Por ello, cuanto mayor sea el avance en el proceso de descentralización territorial de la Hacienda Pública y, por ende, mayor sea el volumen de ingresos autonómicos vinculado a la recaudación tributaria en el territorio respectivo, mayor importancia cobrará la solidaridad en el ámbito financiero, en tanto que elemento de integración, que garantiza el acceso a un nivel similar de servicios públicos con independencia de la capacidad económica del territorio autónomo de que se trate y la superación de las desigualdades económicas, más propensas cuanto mayor autonomía impositiva se reconozca a los entes subcentrales. Al amparo del principio de solidaridad, resulta legítimo que determinadas zonas en situación de desigualdad o desventaja respecto del territorio nacional reciban un tratamiento específico y diferenciado, sin que pueda ser calificado de discriminatorio.

Tal limitación a la autonomía financiera interpretada *a contrario sensu* supone que la solidaridad interterritorial tiene a su vez su límite en la autonomía financiera, en el sentido que la realización del primero no puede comportar una plena equiparación fiscal o una uniformidad impositiva, anuladora de cualquier diferencia que es intrínseca al propio concepto de autonomía en todo el territorio del Estado español ¹⁵. Razonamiento que también ha efectuado el TC quien, aún aceptando que las zonas de mayor capacidad económica han de asumir ciertos sacrificios en virtud del principio de solidaridad, aconseja a las Comunidades más desfavorecidas la realización de un esfuerzo superior de su deficiente situación económica: “ni la solidaridad, rectamente entendida, es exigencia de uniformidad ni como privilegio puede proscribirse toda diferencia o incluso mejora. Es precisamente la constancia de notables desigualdades de hecho, económicas y sociales, de unas partes a otras del territorio nacional, acentuadas en ocasiones por circunstancias coyunturales, pero debida también a elementos naturales - situación, recursos, etc.- difícilmente alterables, la que legitima, en aras y por imposición de *la solidaridad*

¹⁴ Por el contrario, como exponía Pemán Gavín, “la atribución al Estado de los rendimientos de las figuras centrales del sistema tributario (IRPF, Sociedades, IVA; a los que deben añadirse las cuotas de la Seguridad Social) *daba* a la Hacienda estatal la holgura necesaria para realizar directamente una importante función de redistribución de renta a nivel personal y territorial” (*Igualdad de los ciudadanos y autonomías territoriales*, Madrid, Civitas, 1992, pág. 298).

¹⁵ Por tal razón, entiende De Juan y Peñalosa que “el artículo 138 huye de la expresión igualdad interregional como meta de la solidaridad y prefiere utilizar el término equilibrio –con la adjetivación de adecuado y justo- para no dar pie a la identificación de la igualdad con criterios uniformistas” (“El principio de solidaridad interregional. El principio de solidaridad y la regionalización de los impuestos”, *Documentación Administrativa*, n.º 181, 1979, pág. 204).

interterritorial no sólo que zonas de mayor capacidad económica asuman ciertos sacrificios o costes en beneficio de otras menos favorecidas, sino también que éstas promuevan acciones encaminadas a lograr adaptarse, en forma en todo caso equilibrada, a la inevitable tendencia de los agentes económicos a operar allí donde las condiciones para la producción sean más favorables" (STC 64/1990, de 5 de abril, FJ 9).

Con esta declaración, el Tribunal Constitucional rechaza que el principio de solidaridad sea utilizado como baluarte indiscriminado para luchar contra cualquier diferencia fiscal y se pronuncia favorablemente sobre la posibilidad de que las Comunidades Autónomas compitan fiscalmente con diferentes ofertas de incentivos a la inversión, como factor dinamizador de las economías regionales. Además la competencia, en cierta medida, forma parte del propio concepto de autonomía y es consustancial a cualquier proceso de descentralización. Lo que impide aquel principio es el incremento de las desigualdades territoriales a resultas de un modelo de financiación que favorezca a las CCAA con mayor capacidad de generación de renta, por lo que todo criterio de financiación que beneficie exclusivamente a las CCAA con mayor renta ha de ser tachado de insolidario.

Por tal motivo, no puede considerarse *ab initio* contrario al principio de solidaridad la territorialización de los recursos, esto es, la cesión, total o parcial, de tributos del Estado a las CCAA, de forma que se financien con la recaudación que se genera en su ámbito territorial, siempre y cuando, como se ha realizado en los dos últimos modelos de financiación autonómica, se afronten los negativos efectos sobre el principio de solidaridad articulando y reforzando adecuados instrumentos de compensación financiera en beneficio de las comunidades con una capacidad fiscal menor. Esto es, no es un límite infranqueable, como expresa Medina Guerrero al afirmar que "el principio de solidaridad constituye la única restricción constitucional verdaderamente relevante que debe sortear toda pretensión de reconocer a las Comunidades Autónomas un amplio derecho a la recaudación respecto de los principales impuestos del sistema"¹⁶.

Por la misma razón, no cabe calificar de insolidarios los límites introducidos a las aportaciones a los mecanismos de solidaridad por el nuevo Estatuto catalán (en adelante EAC), aprobado por la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña (Ref. Iustel: §0005089). La más importante limitación está prevista en el art. 206.5 EAC, conforme a la cual la aplicación de los mecanismos de nivelación no podrá alterar la posición de Cataluña en la ordenación de rentas per cápita entre las Comunidades Autónomas antes de la nivelación. Esta limitación es razonable, por cuanto se trata de impedir que las políticas de solidaridad financiera tengan como efecto

¹⁶ "Algunas consideraciones sobre la eventual reforma del sistema de financiación", *El Estado Autonómico in fieri: la reforma de los Estatutos de Autonomía*, Sevilla, IAAP, 2005, pág. 205.

desincentivar o constituir un freno a la actividad económica más próspera o a la política fiscal más eficaz de aquellas regiones que aportan más a la Hacienda Pública ¹⁷. Este límite introducido en sede estatutaria es acorde, a mi juicio, con nuestra Constitución, por cuanto no niega la colaboración de Cataluña en la financiación del principio de solidaridad ¹⁸, lo que veda es que la aportación de recursos financieros tenga como resultado final que otras Comunidades Autónomas acaben poseyendo un mayor volumen de ingresos por habitante en virtud de los ingresos proporcionados por la Comunidad catalana ¹⁹. Limitación que forzará a que la futura reforma de la LOFCA concrete los mecanismos de solidaridad interterritorial de forma que ninguna comunidad de las consideradas *desfavorecidas* (Madrid, Cataluña, Valencia y Baleares) pierdan posiciones en cuanto a su renta *per cápita* una vez realizadas las aportaciones a los mecanismos de nivelación. Además el Estatuto de Cataluña condiciona la transferencia de sus recursos al sistema estatal de nivelación a que las regiones receptoras hayan realizado un esfuerzo fiscal similar, condicionante con el que se persigue evitar que las subvenciones estatales sean utilizadas para compensar una menor presión fiscal. Se introduce así una nueva regla en nuestro modelo de financiación autonómica, según la cual todos los ciudadanos tendrán acceso a iguales servicios cuando se lleven a cabo en sus respectivos ámbitos territoriales un esfuerzo fiscal equivalente. Se trata también de un límite coherente con el contenido del principio de solidaridad en su dimensión económica-financiera, explicado en el apartado II de este trabajo ²⁰. Por último,

¹⁷ Este límite a la solidaridad, que responde a las nuevas tendencias de federalismo competitivo, se inspira en el criterio de la “prohibición de nivelación” (*Nivillierungsvebot*) introducido por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional federal alemán, en virtud del cual, se veda que las transferencias niveladoras tengan como consecuencia que un Estado, inicialmente de capacidad fiscal más reducida que otro –adoptando como parámetro, básicamente, los ingresos por habitante –, supere a este último en la clasificación de los *Länder* según ese criterio.

¹⁸ Antes bien el art. 201 del Estatuto Catalán enumera la solidaridad entre los principios que rigen la financiación de la Generalitat, y el mismo artículo 206 en su apartado tercero previene que los recursos financieros de que disponga la Generalitat podrán ajustarse para que el sistema estatal de financiación obtenga los recursos suficientes para garantizar la nivelación y la solidaridad a las demás Comunidades Autónomas, con el fin de que los servicios de educación, sanidad y otros servicios esenciales del Estado del bienestar prestados por los diferentes gobiernos autonómicos puedan alcanzar niveles similares en el conjunto del Estado.

¹⁹ Mayores dudas sobre la adecuación de este criterio al esquema hacendístico que se dibuja en el Título VIII de la Constitución manifiesta MEDINA GUERRERO, M., “Financiación, Estatutos y Constitución”, *La reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía: posibilidades y límites*, Sevilla, IAAP, 2005, pág. 254.

²⁰ También la proposición de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía, tramitándose en

en el art. 206.4 EAC se prescribe que “la determinación de los mecanismos de nivelación y solidaridad se realizará conforme al principio de transparencia”, esto es, se establece la exigencia de que las normas de cohesión territorial sean conocidas y transparentes, lo que exigirá una más detallada concreción en la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas.

Esta misma tendencia se ha puesto de relieve en Alemania en relación con el sistema horizontal de compensación financiera entre los *Länder* alemanes (*Länderfinanzausgleich*), que fue cuestionado por Baviera, Baden-Württemberg y Essen al estimar que las cuotas de solidaridad que abonaban para elevar el nivel de renta de los Estados más pobres eran excesivas. El Tribunal Constitucional Federal alemán en su sentencia n.º 177, de 11 de noviembre de 1999, aunque no declaró de forma expresa la inconstitucionalidad de las medidas de solidaridad previstas en la “Ley de compensación financiera interterritorial”, aprobada el 23 de junio de 1993, condicionó su aplicabilidad hasta el final del año 2004 a la aprobación de una nueva Ley, antes del 31 de diciembre del 2002, que fijara los criterios o principios generales que fundamenten el sistema de compensación financiera, en desarrollo y complemento de los conceptos indeterminados de la Ley Fundamental de Bonn en la materia. A juicio del Tribunal, la Constitución financiera debe ser desarrollada por una “Ley de criterios” (*Masstäbengesetz*) que precise una serie de conceptos jurídicos indeterminados necesitados de concreción, limitándose la “Ley de compensación” a recoger los resultados de la aplicación de esos criterios. Hasta ahora la vaguedad de esta última había propiciado el cumplimiento de los mandatos de la Constitución financiera por la vía de los acuerdos intergubernamentales en el Senado, quedando así los mismos al arbitrio y a la libre disposición del juego de las fuerzas políticas. El TCF razona que “mediante criterios con validez a largo plazo y adaptables a las circunstancias cambiantes, el legislador garantiza que la Federación y todos los Estados interpretan de la misma manera las prescripciones constitucionales, tomando como base idénticos indicadores de necesidad y capacidad financieras; del mismo modo que se asegura la previsibilidad y planificación presupuestarias, haciendo más transparente el reparto de los medios financieros disponibles”²¹. Con esta

estos momentos en las Cortes Generales, recoge entre los principios informadores de la Hacienda Autonómica tal prescripción, bajo la denominación de *principio de neutralidad interterritorial*, al disponer en su art. 153.c) que la Comunidad deberá obtener “ingresos equivalentes a sus necesidades cuando la presión fiscal sea similar, con independencia de la recaudación obtenida en cada territorio” (Cfr. *Boletín Oficial del Parlamento de Andalucía*, n.º 425, 26 de abril de 2006).

²¹ *BverfGE* 101, 158 (217). Un comentario de esta sentencia puede verse en ORTIZ CALLE, E., “Procesos negociadores e inestabilidad del sistema de financiación autonómica: una perspectiva de Derecho Comparado”, *Impuestos*, Tomo II, 2000, p. 373 y ss.

resolución, por tanto, el TCF estableció la necesidad de revisar el sistema de compensación financiera, sin adentrarse a operar su concreta delimitación por entender que es una tarea de competencia del legislador en el marco constitucional.

Con esta exposición no se ha pretendido afirmar que los principios de autonomía financiera y solidaridad sean antagónicos, pero sí que se encuentran en permanente tensión, debiendo contrapesarse recíprocamente. La profundización en la autonomía de ingresos no ha de impedir afrontar los problemas de solidaridad, antes bien se trata de cuestiones que deben ser resueltas conjuntamente si se quiere llegar a soluciones realmente eficaces en la financiación autonómica. El avance en el proceso de descentralización financiera no puede desentenderse de los fuertes desequilibrios interregionales existentes o que pudieran generarse, por lo que es necesario desarrollar de forma paralela una política financiera redistributiva, destinada a la corrección de las desigualdades territoriales y a la consecución de un armónico desarrollo regional.

En consecuencia, no tendría cabida dentro del marco constitucional un modelo en el que se otorgue un mayor predominio a los principios constitucionales de autonomía financiera y corresponsabilidad fiscal, como aval de la autonomía política, en detrimento de objetivos igualmente legítimos de la financiación autonómica como son la cohesión y el reequilibrio territorial entre las Comunidades Autónomas, así como la garantía de la prestación de los servicios públicos en igualdad de condiciones para todos los ciudadanos, con independencia de la capacidad económica del territorio autónomo en el que residan. La dinámica del proceso autonómico no puede conducir a que una comunidad autónoma realizando el mismo esfuerzo fiscal o superior que otras no disponga de unos ingresos equivalentes a sus necesidades, con independencia del volumen de recaudación obtenida. Por ello, el reto de todo modelo de financiación que se diseñe ha de residir en encontrar el ajustado equilibrio entre los principios de autonomía y equidad, de forma que aún siendo las Comunidades responsables de sus ingresos, el sistema fiscal no sufra riesgo de desvertebración y el principio de solidaridad territorial no resulte incumplido. El logro de tal equilibrio es una de las piezas clave para la estabilidad futura de cualquier sistema de financiación autonómica y, en consecuencia, del propio modelo de Estado.

En el diseño de un sistema de federalismo fiscal deviene esencial la creación de un sistema de nivelación a favor de las regiones menos desarrolladas económicamente, que les permita abastecer un mínimo de prestaciones y unos servicios públicos semejantes a la media nacional, así como la creación de un Fondo destinado a realizar inversiones para dotar a las regiones menos prósperas de las necesarias infraestructuras que conduzcan a una igualación de la riqueza interregional y a una aproximación de los niveles de desarrollo económico. Además, de acuerdo con el citado art. 156 CE, la

articulación de Haciendas autonómicas con verdadera responsabilidad en sus ingresos, no puede menoscabar el principio de solidaridad.

VI. SELECCIÓN BIBLIOGRÁFICA

ALONSO DE ANTONIO, J.A., "El principio de solidaridad en el Estado Autonómico. Sus manifestaciones jurídicas", en *Revista de Derecho Político*, n.º 21, 1984, págs. 31-82.

CORTECERO MONTIJANO, J.A., "El principio de solidaridad en la financiación de las Comunidades Autónomas", *Revista Presupuesto y Gasto Público*, n.º 5, 1991, págs. 105-120.

DE CABO MARTÍN, C., "La solidaridad como principio constitucional en el actual horizonte reformista", en José María Vidal Beltrán y Miguel Ángel García Herrera (coord.), *El Estado Autonómico: integración, solidaridad y diversidad*, vol. I, Madrid, INAP-Colex, 2005, págs. 377-390.

DE JUAN PEÑALOSA, J., "El principio de solidaridad interregional. El principio de solidaridad y la regionalización de los impuestos", en *Documentación administrativa*, n.º 181, 1979, págs. 191-224.

FALCÓN TELLA, R., *La compensación financiera interterritorial y otras técnicas aplicativas del principio constitucional de solidaridad*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1986, 372 págs.

FONT RIBAS, A., "Génesis y evolución del principio de solidaridad", en Juan Luis Iglesias Prada (coord.), *Estudios jurídicos en homenaje al Profesor Aurelio Menéndez*, vol. III, Madrid, Civitas, 1996, págs. 3243-3296.

GARCÍA ROCA, J., "Asimetrías autonómicas y principio constitucional de solidaridad", en *Revista Vasca de Administración Pública*, n.º 47 (II), 1997, págs. 45-96.

GIRÓN REGUERA, E., *La financiación autonómica en el sistema constitucional español*, Cádiz, Universidad, 2003, 472 págs.

GONZÁLEZ HERNÁNDEZ, E., "El artículo 138 de la Constitución Española y el principio de solidaridad", en *Cuadernos de Derecho Público*, n.º 21, 2004, págs. 47-77.

LUCAS VERDÚ, P.; LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, P., "La solidaridad interterritorial: el art. 138", en Óscar Alzaga Villaamil (director), *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, T. X, Madrid, Cortes Generales, 1996, págs. 459-468.

MEDINA GUERRERO, M., "El principio de solidaridad y el ejercicio de las competencias financieras en el Estado de las Autonomías", en *El sistema económico en la Constitución Española*, vol. 2, 1994, págs. 2023-2036.

PEMÁN GAVÍN, J., "Igualdad de los ciudadanos y autonomías territoriales", Madrid, Civitas, 1992, 331 págs.

PEÑA, J., "Solidaridad interterritorial y financiación autonómica", *Leviatán (Revista de Hechos e Ideas)*, n.º 74, 1998, págs. 75-94.

SÁNCHEZ PINO, A.J.; DOMÍNGUEZ ZORRERO, M., "La solidaridad interterritorial y la financiación autonómica", *Revista de Estudios Regionales*, n.º 66, 2003, págs. 153-165.

UTRILLA DE LA HOZ, A., "La reforma del Fondo de Compensación Interterritorial y el principio de solidaridad regional", *Economistas*, n.º 47, 1990, págs. 158-161.

VIDAL PRADO, C., "Nuevo modelo de financiación autonómica y actuales perspectivas del principio de solidaridad", *Revista de Estudios Autonómicos*, n.º 1, 2002, págs. 243-250.