

Solidaridad y financiación autonómica

M^a GABRIELA LAGOS RODRÍGUEZ, ALFREDO IGLESIAS SUÁREZ y

RAQUEL ÁLAMO CERRILLO

Departamento de Economía Política y Hacienda Pública, Política Económica y Estadística

UNIVERSIDAD DE CASTILLA-LA MANCHA

e-mail: Gabriela.Lagos@uclm.es; Alfredo.Iglesias@uclm.es; Raquel.Alamo@uclm.es

RESUMEN

El principio de solidaridad es inherente al Estado de las Autonomías y su proyección en la financiación de las Comunidades Autónomas es una condición a la que ha pretendido ajustarse el sistema en su conjunto y, en particular, el modelo de financiación de las Comunidades de Régimen Común. La reforma más reciente de este modelo, a través de la Ley Orgánica 3/2009, de 18 de diciembre de modificación de la LOFCA y la Ley 22/2009, de la misma fecha, parten del propósito expreso de profundizar en la solidaridad del sistema. Por esta razón, nos pareció pertinente realizar un análisis del nuevo modelo desde el enfoque de la solidaridad, desde la definición del concepto a su traslación al Fondo de Garantía y a los Fondos de Convergencia. El objetivo es contrastar el propósito enunciado de incrementar la solidaridad del sistema de financiación con el diseño de los instrumentos que vinculan a dicho fin y extraer las conclusiones derivadas del análisis.

Palabras clave: Solidaridad, autonomía, corrección de desequilibrios.

Solidarity and Regional Financing

ABSTRACT

The principle of solidarity is inherent in the State of the Autonomies and its projection in the financing of the Autonomous Communities is a condition which has sought to adjust the system as a whole and, in particular, the funding model of the Communities of Common Regime. The most recent reform of this model, through the LOFCA Organic Law 3 / 2009 of 18 December and amendment of Law 22/2009, of the same date, are based on the express purpose of deepening solidarity system. For this reason, it seemed appropriate to analyze the new model from the viewpoint of solidarity, from the definition to its translation to the Guarantee Fund and the Convergence Funds. The aim is to contrast the purpose statement to increase the solidarity of the system of financing with the design of instruments linked and draw conclusions from the analysis.

Keywords: Solidarity, Autonomy, Correction of Imbalances.

Clasificación JEL: H73, H77.

Artículo recibido en abril de 2010 y aceptado en mayo de 2010.

Artículo disponible en versión electrónica en la página www.revista-eea.net, ref. 28-28116.

1. INTRODUCCIÓN

El concepto de solidaridad ha originado una notable profusión de interpretaciones, con frecuencia dispares: ha sido tomado como expresión social de la caridad, como el deber moral de cada individuo de mejorar la situación de sus semejantes, como el deber legal de contribuir al bienestar social, como elemento indispensable para garantizar la eficacia de la vida social, como expresión del principio de supervivencia de la especie humana, y como comportamiento espontáneo de colaboración que nace de la empatía entre sujetos o grupos afines¹.

Un elemento que complica aun más la definición del concepto de solidaridad es que se inserta siempre en un contexto de reciprocidad que permite diferenciar varias clases, según los agentes entre los que se entable. Así, la solidaridad se predica tanto de las relaciones interindividuales como intersociales y es también válida como parámetro para evaluar los comportamientos recíprocos de las unidades territoriales en un contexto de descentralización². Por último, la solidaridad puede ser entendida en dos aspectos complementarios: se puede ser sujeto activo de la solidaridad o sujeto pasivo —receptor de la solidaridad—.

La multiplicidad de interpretaciones, la variedad de agentes involucrados y la dualidad que presenta su ejercicio, explican la imprecisión del principio de solidaridad y la dificultad de su definición. Esta ambigüedad del concepto es la causa de la confusión que existe en cuanto a sus fines y a las formulaciones que adopta y tiene su reflejo en la contraposición de posturas que pretenden hacer de su peculiar interpretación de este principio, la referencia a imponer al resto. Con frecuencia, un análisis somero de estas propuestas revela que la protección de un interés particular y su voluntad de hacerlo prevalecer sobre el común y los intereses del resto sustentan tales interpretaciones.

Sin detenernos en sus antecedentes en la filosofía griega o en la virtud teologal de la caridad, tomaremos como primera referencia de solidaridad al concepto de altruismo, que podemos identificar con la *benevolencia* de HUME³ o la *beneficencia* de Adam SMITH⁴. Este último autor pone de manifiesto una de las características básicas del concepto de solidaridad: su traducción económica —la *beneficencia* se plasma en la provisión de bienes y servicios esenciales a quienes no tienen los

¹ Para una revisión de esta multiplicidad de interpretaciones vid.: Lucas, J. (1998). El concepto de solidaridad. Méjico: Distribuciones Fontamara S.A.; Peces-Barba, G. (1991). “Humanitarismo y solidaridad social como valores de una sociedad avanzada”. En Los Servicios sociales. Madrid: Civitas y ONCE. Durkheim, E.; (1987): La división del trabajo social. Madrid: Akal.

² La literatura francesa y canadiense es la que más ha insistido en la noción de reciprocidad como inherente al concepto de solidaridad. Se aparta así de la visión anglosajona que tiende a asimilarla al altruismo. Para mayor abundamiento consultar, entre otros, Uhaldeborde, J.M. (1998). La lettre de l'intercommunalité. Mars- Avril; Uhaldeborde, J.M. (1995). “Les années 80 ont- elles vu emeerger une nouvelle culture de la solidaricé financiare inter-territoriale?”Revue de Politique et Management Public, vol. 13-3, pp.167- 173.

³ Hume, D. (1982). De la moral y otros escritos. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.

⁴ Smith, A. (1979). The Theory of Moral Sentiments. Oxford: Oxford University Press.

medios propios para lograrlos—. Es precisamente este autor quien muestra ya una de las características de la interpretación de solidaridad que ha originado su multiplicidad de expresiones: el utilitarismo. Así, la razón de la conducta altruista la resume Adam SMITH en su famosa frase *dame tú lo que me hace falta, y yo te daré lo que te falta a ti*. En su obra *La Teoría de los sentimientos morales*, identifica el concepto de simpatía que mueve al "Homo oeconomicus" a la solidaridad con el afán de maximizar su interés, su utilidad o beneficio propio⁵.

Una segunda interpretación que subyace en la noción contemporánea de solidaridad es la de la *fraternidad*. La Revolución Francesa propició su configuración como principio de ordenación social, y lo vinculó a la radicalización que propiciaría su reivindicación por medios violentos⁶. Pero son las teorías solidaristas y socialistas las que contribuyen de forma decisiva a su extensión al ámbito social⁷. De sus aportaciones surge la consideración de la solidaridad como un requisito para la existencia y desenvolvimiento de la vida social: actúa como condición garante de la supervivencia del grupo, sin ella no habría vida social, no habría sociedad⁸. La solidaridad se convierte en el motor de la cohesión social y, como criterio ético, actúa como elemento de integración y legitimación del poder político⁹. El punto común o nexo de ambas manifestaciones de la solidaridad es hacer máximos y compatibles los niveles de autonomía individual e integración social.

La concepción social de la solidaridad deriva a su definición como obligación legal impuesta por el poder público. Bajo el imperio de estas ideas, nacen y se desarrollan los mecanismos de asistencia social de principios del Siglo XX, paradigmas de la solidaridad interindividual, asegurada y provista por el Sector Público¹⁰. Un paso más en su evolución como principio de ordenación social llega con la Revolución Rusa de 1917 que pretende sustituir la lucha de clases propia del capi-

⁵ Lagos, G. (2002). La solidaridad interterritorial en el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas. Tesis Doctoral. Michigan: ProQuest Co. UMI Dissertations Publishing.; Barragán, J. (1999). "Contribuciones del utilitarismo contemporáneo a la ética de las decisiones públicas". *ISEGORÍA, Revista de Filosofía Moral y Política*, nº 18, pp. 143- 164.

⁶ Rousseau, J.J. (1985): *Discurso sobre la Economía Política*. Madrid: TECNOS.

⁷ Para una revisión vid. Lagos, G. (2002). Op. Cit. El concepto de solidaridad en la teoría socialista tiene sus antecedentes en el pensamiento de los autores que se citan a continuación: Saint- Simon, H. (1981). *El nuevo cristianismo*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales; Comte, A (1996). *Politique d'Auguste Comte*. Paris: Petite Bibliothèque Payot.

⁸ Como categoría científica, distingue una solidaridad psicosocial que denomina solidaridad mecánica —derivada de la similitud de fines de los individuos de una misma colectividad y propia de las sociedades menos avanzadas—, y una solidaridad funcional a la que llama solidaridad orgánica —la que se establece entre individuos con fines contradictorios o antagónicos, que es el caso de las sociedades en las que existe especialización en el trabajo y que requiere un pacto o convenio que asegure el logro de un interés parcial a cada sujeto—.

⁹ Aspecto éste muy criticado en cuanto puede servir para sostener regímenes políticos totalitarios que desvirtúen la noción de solidaridad.

¹⁰ Bourgeois, L. (1985). "La solidaricé". *Nouvelle Revue Française*. Para una revisión reciente de su obra vid. Audier, S. (2007). *Léon Bourgeois. Fonder la solidaricé*. Paris: Michalon; Leroux, P. (1985): *De l'humanité, de son principe et son avenir*. Paris: Fayard.

talismo por una nueva sociedad —la comunista— cuyo nexo de unión será la cooperación —solidaridad— entre todos los trabajadores.

La I Guerra Mundial supone una brusca interrupción de las tesis de solidaridad que se extendían por toda Europa y el término cayó en desuso, siendo sustituido por otros como integración o cohesión. Esta evolución del concepto de solidaridad se produce al tiempo que el Estado social se impone como forma de organización política y económica de las sociedades contemporáneas. Para hacer frente a las responsabilidades que asume, se dota al Estado de amplios poderes que le permitan conseguir los recursos necesarios para proveer bienes y servicios pero también se hace evidente el riesgo de incentivar conductas de irresponsabilidad de los ciudadanos, lo que se manifiesta en la falta de iniciativa y esfuerzo en la búsqueda de sus propios medios de subsistencia, amparados en la convicción de que el Estado actuará en su auxilio¹¹.

La ideología humanista del momento critica el Estado social providente y también la noción de solidaridad, que no concibe sino en armonía con la libertad individual. Surge la convicción de que el Estado ya no puede continuar siendo el único responsable de su realización efectiva sino que los ciudadanos también están obligados a mantener una conducta solidaria. La solidaridad, por tanto, debe abarcar tanto los aspectos públicos —solidaridad obligatoria— como los privados —solidaridad voluntaria—.

La dimensión pública —u obligatoria— de la noción contemporánea de la solidaridad la vincula a la corrección de disparidades por parte de Sector Público. Entronca con sus antecedentes sociales y, por tanto, no es de extrañar que siga expresándose como una norma jurídica de obligado cumplimiento. En este ámbito, la posición ante las desigualdades se presenta como el núcleo de las discusiones actuales sobre la solidaridad, asumido este valor como imprescindible condición de justicia social. Si seguimos el concepto rawlsiano de fraternidad¹², la justicia social depende de dos factores: de la igualdad de la distribución —entendida como igualdad en los niveles de bienestar— y del bienestar total —entendido como la suma de las utilidades de todos los individuos—. No es difícil trasladar estos factores y principios a la terminología más común: la primera condición de justicia social

¹¹ La crítica al solidarismo que había imperado en la primera parte del Siglo XX tiene uno de sus exponentes más representativos en el alemán Weber. En su opinión, la solidaridad se había convertido en el elemento ideológico que serviría para legitimar la burocratización de la sociedad y su dominación por parte de líderes carismáticos. Vid. Weber, M. (1922). *Wirtschaft und Gesellschaft*. Versión castellana de Echevarría, A. et al. (1969). *Economía y Sociedad*. Esbozo de una sociología comprensiva. Méjico: Fondo de Cultura Económica.

¹² Sin adentrarnos en la obra de RAWLS, merece la pena recordar que para este autor las diferencias en las libertades básicas sólo son aceptables si se producen en la distribución de la renta y la riqueza. La pauta que permitirá saber si una desigualdad debe mantenerse o ser revocada es el principio de diferencia que postula que la variedad de posiciones sólo es admisible si las mayores expectativas de los más favorecidos, cuando desempeñan un papel en el funcionamiento del sistema social en su conjunto, mejoran las expectativas de los más desfavorecidos. Vid. Rawls, J. (1985). *Teoría de la Justicia*. México: Fondo de Cultura Económica.

encuentra su base en el principio de igualdad y la segunda en el de solidaridad. Ambas son indispensables para que exista justicia social, se complementan y relacionan entre sí, pero son diferentes.

El razonamiento expuesto puede ser trasladado a las relaciones interterritoriales: cada jurisdicción territorial puede entenderse como un sujeto con características propias que lo separan del resto de los territorios con los que conforma una unidad política, económica y social. El principio de diferencia, con sus colaterales de reparación¹³, reciprocidad y fraternidad, es el modelo de conducta que orientaría sus relaciones hacia la justicia y la maximización del bienestar de cada territorio y del conjunto que forman. Es preciso aceptar, por tanto, que sólo las desigualdades inevitables que redundan a favor de la generalidad son tolerables y que el patrón de medida sólo puede ser el territorio menos favorecido, de tal forma que la distribución del beneficio conjunto de los territorios será justa si y sólo si maximiza las posibilidades del territorio más desfavorecido.

La otra dimensión de la solidaridad la concibe como un acto voluntario y libre¹⁴. Según esta interpretación, la solidaridad surge de un proceso de interacción del conjunto en el que las relaciones de cooperación se imponen sobre las de oposición o competencia, y el fin común sobre los intereses parciales. A pesar de la importancia de la acción colectiva en el principio de solidaridad, la configuración de la sociedad en grupos o en individuos aislados exige el respeto de la libertad y voluntariedad individual y social, y explica el rechazo a que sea el Estado quien decida qué es bueno y cómo conseguirlo. La solidaridad exige hoy individuos, grupos sociales o territorios responsables de sí mismos y de su bienestar como requisito inexcusable para evitar los riesgos que un Estado providente comporta.

Las relaciones solidarias, bajo este enfoque, no pueden ser concebidas como meros actos de altruismo en las que ciertos individuos o territorios se avienen a perder o mejorar su posición en beneficio de otros. Tal interpretación no se corresponde con la realidad, es preciso entender que los procesos de negociación que permitirán hacer efectiva la solidaridad voluntaria deben partir de que la cooperación sólo se producirá cuando los agentes consideren que su beneficio potencial será mayor que en competencia. Por tanto, la solidaridad voluntaria nos remite a las fórmulas organizativas de agencia y coaliciones jerarquizadas, que, con matices, son idóneas para ser aplicadas en las relaciones interterritoriales¹⁵.

¹³ Como principios complementarios presenta el de reparación —cuya pretensión es corregir hacia la igualdad la desviación provocada por las circunstancias personales— y el de fraternidad —que postula no desear tener mayores ventajas salvo que sea en beneficio de los que están peor.

¹⁴ Lagos, G. (2002). Op. Cit.; Uhaldeborde, J.M. (1998). Op. Cit, Bilberny, N. (1991). “Igualdad y principio de solidaridad”. El Principio de *Igualdad en la Constitución Española*. Madrid: Ministerio de Justicia; Laurent, a. (1991): *Solidaire, si je le veux*. Paris: Guillomat, F.; Camps, V. (1990): *Virtudes públicas*. Madrid: Espasa Calpe.

¹⁵ El planteamiento de la cooperación entre unidades territoriales como mecanismo válido para hacer efectiva la solidaridad se fundamenta en la idea de que las decisiones de cooperación pueden ofrecer un beneficio al conjunto que podría ser redistribuido con criterios solidarios. La literatura existente sobre este tema parte de la constatación de que el marco teórico del Federalismo Fiscal contempla los

En suma, cabe distinguir dos dimensiones de la solidaridad: una voluntaria —que no relega el provecho propio y en la que tienen participación activa todos los sujetos/ territorios afectados— y una obligatoria —que persigue un interés común previamente definido por el Estado, que es el responsable de su aplicación—. Si el peligro de la solidaridad voluntaria es que se deje fuera a quienes, estando en desventaja, no tienen ninguna utilidad que ofrecer al sistema a cambio de la ayuda prestada, el riesgo del segundo es la anulación de la responsabilidad individual. En consecuencia, ambas fórmulas deben darse de forma conjunta para lograr la aplicación efectiva de la solidaridad, facilitando así la convivencia de libertad y equidad.

La solidaridad, por tanto, se mueve en el impreciso terreno de los opuestos. En ella conviven la emotividad y la racionalidad, lo bueno y lo eficiente, lo individual y lo social, el altruismo y el egoísmo. Por eso podemos afirmar, sin duda que allí donde haya convivencia —sociedad— será necesaria la solidaridad: una voluntad de actuación común en beneficio de todos.

2. LA SOLIDARIDAD EN EL ESTADO DE LAS AUTONOMÍAS

La Constitución de 1978 supuso la adopción de una fórmula descentralizada en el reparto del poder político, conocida bajo la denominación de Estado de las Autonomías. La decisión del constituyente español se expresa en el artículo 2 de la Norma Fundamental, según el cual la Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad 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. Por tanto, podemos afirmar que el nuevo sistema no se limita a una mera descentralización de la organización de la Administración Central, sino que conlleva el reparto efectivo del poder político hacia unidades territoriales de rango inferior, de manera que el Estado Central no ostenta ya el monopolio de la actividad pública. A tenor de lo dispuesto, las Comunidades Autónomas —denominación general de nacionalidades y regiones— se convierten en titulares de un derecho a la autonomía que se traduce en su capacidad de autogobierno, es decir, de dotarse de normas jurídicas propias y poder decidir sobre las cuestiones que les afectan.

Aunque su actuación se desarrolle dentro de los límites que la propia Constitución y las leyes establecen, lo cierto es que el reconocimiento de la autonomía de nacionalidades y regiones implica la existencia de múltiples centros de decisión política. La mera existencia de sujetos distintos con preferencias diferentes puede

mecanismos de compensación con un planteamiento estático y carece de un modelo de negociación entre los diversos gobiernos. Ante esta situación, hay autores que contemplan la conveniencia de aplicar en este ámbito la Teoría de Juegos, en particular, la Teoría de la Agencia. Para una revisión de la literatura existente vid. Lagos, G. (2002). Op. Cit. y, en particular, la obra de Derycke, P.H. (1994): "Les théories du fédéralisme fiscal. Hier et aujourd'hui". Finances publiques regionales et fédéralisme fiscal. Presses Universitaires de Namur.

generar colisiones de actuación y conflictos de intereses que será necesario resolver. En todo caso, de lo dispuesto en el precepto constitucional citado debemos deducir tres elementos fundamentales en la vertebración política de nuestro país: la unidad del Estado español —principio de unidad—, la descentralización del poder político en unidades territoriales subcentrales —principio de autonomía— y la exigencia de un comportamiento solidario entre nacionalidades y regiones —principio de solidaridad—.

A pesar del reconocimiento general de la trascendencia del principio de solidaridad en nuestro Ordenamiento jurídico, no existe acuerdo en cuanto a la precisión de su naturaleza y las obligaciones que conlleva, en especial en el ámbito de las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Esta situación de ambigüedad y controversia supone un riesgo importante de inaplicación de dicho principio¹⁶.

La primera y más importante referencia a la solidaridad la encontramos en el Título Preliminar de la Constitución, en el ya citado artículo 2. Su posición privilegiada en el Texto Constitucional determina su condición de fundamento político del Estado y, como tal, sirve de base a todo el sistema jurídico. A este precepto, se le unen varios más que refuerzan la posición constitucional de principio de solidaridad y concretan su contenido:

En el Título VIII, De la Organización Territorial del Estado, en el Capítulo I, dedicado a los principios generales, el artículo 138 concreta la exigencia de solidaridad como patrón inspirador de la nueva estructura territorial. El apartado primero de este precepto prescribe la realización efectiva de la solidaridad y designa al Estado como responsable de la misma. Es la expresión genérica de la solidaridad interterritorial, si bien, el enunciado del artículo alude sólo a las condiciones económicas de las Comunidades Autónomas. Por su parte, el segundo párrafo, expresa la exigencia de solidaridad en términos negativos, como prohibición de privilegios económicos o sociales entre las diferentes Comunidades Autónomas. En esta segunda formulación se ponen de relieve las conexiones de la solidaridad con el principio de igualdad en sus dos proyecciones: formal porque la ausencia de privilegios se puede expresar también como el derecho a no recibir trato discriminatorio, y material, es decir, en el resultado, en tanto exigencia de que no existan desequilibrios económicos interterritoriales.

Las otras dos referencias expresas al principio de solidaridad —artículos 156.1 y 158.2— tratan de manera concreta los aspectos económicos y financieros. Ambos preceptos actúan de forma complementaria en la consecución del objetivo que la Constitución impone al Gobierno nacional: la ausencia de desequilibrios económicos entre las Comunidades Autónomas.

¹⁶ Jiménez Blanco, A. (1985). *Las relaciones de funcionamiento entre el poder central y los entes territoriales (supervisión, solidaridad, coordinación)*. Madrid: Instituto de Estudios de la Administración Local.

- El artículo 156 configura la solidaridad como una limitación del derecho de autonomía. Es, por tanto, la vertiente negativa del principio que impide que la diversidad que puede originar la libertad autonómica en materia financiera incremente las disparidades existentes.
- Por su lado, el artículo 158, en su párrafo segundo, obliga a que el Estado actúe contra los desequilibrios económicos y designa para esta función un instrumento financiero concreto —el Fondo de Compensación Interterritorial—, lo que no excluye otras posibilidades que pudieran utilizarse.

Por tanto, en nuestro Ordenamiento, el principio de solidaridad es una regla jurídica positiva, con expresiones legales concretas, a diferencia de otros países, en los que la noción de solidaridad y su especificación en deberes y derechos es fruto de la actividad doctrinal y jurisprudencial.

El enunciado del artículo 2 CE refleja la convivencia de dos tendencias opuestas en el ordenamiento constitucional: la disgregadora que se acoge al derecho de autonomía y la unitaria que pretende la pervivencia del Estado español como entidad jurídica. En este contexto, la proclamación constitucional del principio de solidaridad es la clave de bóveda de la nueva estructura territorial que se adopta: sin solidaridad no sería posible la convivencia entre los diversos territorios que integran el Estado español, habida cuenta de los desequilibrios económicos y la diversidad cultural que presenta. Así pues, la solidaridad es el principio de articulación que permite la integración de los intereses particulares —a los que atiende el principio de autonomía— y los intereses generales —contemplados en el principio de unidad del Estado—.

Podemos diferenciar tres clases distintas de la solidaridad interterritorial, en razón de sus ámbitos de proyección¹⁷:

- Una Solidaridad Política reflejada en el artículo 2 de la Constitución. Según esta interpretación, la solidaridad es un fundamento político de la Nación-Estado y de la propia Constitución.
- Una Solidaridad Jurídica referida al obligado cumplimiento del principio de solidaridad en las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas y entre éstas entre sí, conforme a la cual se pueden imponer conductas obligatorias para salvaguardar las necesidades generales del sistema autonómico o condicionar actos y comportamientos. Su mayor virtualidad sería la de actuar como límite positivo y negativo en el ejercicio de las competencias, tanto del Estado como de las Comunidades Autónomas.
- Una Solidaridad Económica que surge de la evidencia de la desigualdad económica existente entre las Comunidades Autónomas y que se configura,

¹⁷ García Roca, F.J. (1983). “La solidaridad autonómica, valor del ordenamiento”. *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, nº 70, pp. 251- 271.

sobre todo, como un deber del Estado de asegurar un equilibrio económico justo entre las diversas partes del territorio español –artículo 138.1.CE –.

Esta noción de solidaridad económica orienta también la organización fiscal del Estado, con dos consecuencias importantes: por un lado, actúa como un límite negativo en la descentralización de la potestad tributaria¹⁸, y por otro, debe ser la referencia a utilizar al establecer la contribución de una Comunidad Autónoma al sostenimiento de los gastos generales del Estado, lo que supone que cuanto mayor sea la riqueza de una región mayor será su aportación.

Según los sujetos entre los que se establece el vínculo solidario, se distinguen tres dimensiones de la solidaridad interterritorial:

- Entre Comunidades Autónomas y el Estado, en la medida en que es preciso un comportamiento leal por parte de cada una de las entidades que integran en Estado para asegurar la cohesión interna.¹⁹
- Dentro del ámbito intrarregional, lo que obliga a los gobiernos regionales a tomar las medidas necesarias en favor del desarrollo de aquéllas áreas geográficas o colectivos humanos en desventaja respecto al resto de los que integran el territorio y la población de la Comunidad Autónoma.
- Entre Comunidades Autónomas, de manera que se exige de cada Comunidad un comportamiento solidario con el resto de Autonomías, en especial, con las menos desarrolladas. Bajo esta premisa, las relaciones de solidaridad interregional deben ser contempladas desde dos perspectivas diferentes: una general, impuesta por la exigencia constitucional de solidaridad y otra específica, que se expresará en los pactos, convenios o acuerdos de cooperación que cada Comunidad Autónoma concluya con otra u otras.

Debemos tener presente que el respeto al interés común y al ajeno no tiene por qué ser incompatible con la persecución del interés propio. Es legítimo que cada unidad territorial actúe en pro de su bienestar, pretendiendo obtener provecho de sus decisiones. Tal conducta sólo puede ser declarada insolidaria si perjudica a otras jurisdicciones o al conjunto estatal. Si la violación procede del nivel autonómico, el Estado puede actuar a través del mecanismo de ejecución forzosa previsto en el mencionado artículo 155 de la Constitución, según el cual, si una Comunidad Autónoma incumpliese sus obligaciones constitucionales o legales, o actuare de forma que atente gravemente al interés general de España, el Gobierno

¹⁸ En consecuencia, la vigencia del principio de solidaridad no contradice la pluralidad fiscal dentro del Estado hasta el límite en que ponga en peligro la utilización de la política fiscal como un medio de garantizar el equilibrio económico justo entre las diversas Comunidades.

¹⁹ Parejo, L. (1980). “Las competencias constitucionales económicas en la Alemania Federal”. En *La distribución de competencias económicas entre el poder central y las autonomías territoriales en el Derecho Comparado y el la Constitución española*, pp. 149- 215. Madrid: Instituto de Estudios Económicos.

de la Nación podrá adoptar las medidas necesarias para obligar a aquélla al cumplimiento forzoso de dichas obligaciones o para la protección del mencionado interés general. En caso de que sea el Estado el que vulnere el interés general o el legítimo derecho de una Comunidad Autónoma a la obtención de un provecho que no ocasiona perjuicio a otra Autonomía o al conjunto nacional, podrán solicitar la tutela de su derecho por vía judicial.

La solidaridad no sólo puede realizarse a través de medidas coercitivas, sino que también se puede actuar a favor del interés común por medio de pactos o acuerdos²⁰. Al respecto, el ya citado artículo 145 de la Constitución²¹, permite en su párrafo segundo los convenios entre Autonomías para la gestión y prestación de servicios propios, remitiendo la regulación de sus condiciones a los respectivos Estatutos. Exige sólo que dichos convenios sean comunicados a las Cortes Generales, por tanto, el Estado no tiene poder de decisión. Se entiende que estos pactos responderán a criterios técnicos y no políticos, es decir, se concluirán sólo si las Comunidades participantes se benefician de su actuación conjunta, lo que en términos económicos supone un incremento del rendimiento a obtener o, lo más frecuente, un ahorro en el gasto de provisión del servicio. En consecuencia, no sólo no interfieren la ejecución de las competencias estatales sino que, además, se consideran un instrumento adecuado de favorecer la eficiencia de la actuación regional en la prestación de los servicios que tiene encomendados.

El riesgo evidente es que dos o varias Autonomías se comprometan a mantener posturas unánimes frente a ciertos asuntos trascendentales en la dirección y gestión del Estado y actúen así como auténticos grupos de presión. Tal posibilidad se ve favorecida por el mecanismo de representación parlamentaria en nuestro país que permite la presencia de partidos políticos de circunscripción territorial autonómica, por lo general de vocación localista —o nacionalista—, en el Congreso de los Diputados, Cámara que asume el protagonismo en la actividad legislativa estatal. Para

²⁰ La consideración de la solidaridad como un principio que no excluye la consecución de intereses particulares, tal como señalamos en el apartado anterior de este artículo, supone concebir las relaciones fiscales intergubernamentales como situaciones en las que pueden producirse conflictos entre el interés común —representado por el Estado— y el particular de una jurisdicción o entre los intereses propios de varios territorios entre sí. Bajo este enfoque son varios los autores que plantean soluciones al problema de la corrección de disparidades considerando los problemas de la asimetría de información de los gobiernos implicados y valoran los acuerdos como un medio idóneo de lograr el objetivo de solidaridad. Para una revisión vid. Stigler, G. (1957). "The Tenable Range of Functions of Local Governments". En *Federal Expenditure Policy for Economic Growth and Stability*. Washington D.C.: Joint Economic Committee; Tresch, R.W. (1987). *Public Finance: A Normative Theory*. Business Publications; Gilbert, G. y Picard, P. (1996). "Information and the Optimal Size of Jurisdictions". *European Economic Review*, I, n° 40, pp. 19- 41; Salas, V. (1981). "Interdependencias estructurales y descentralización presupuestaria". *Cuadernos Universitarios de Planificación Empresarial*, vol VII (1), pp. 83- 100; Marchand, M.J. (1999): *L'économie de la décentralisation. Un enjeu financier pour les collectivités locales*. Rennes: Presses Universitaires.

²¹ Los antecedentes de la redacción definitiva de este artículo ilustran bien cómo fue el proceso de apertura de esta vía en favor de las Autonomías. Así, de las primeras redacciones en las que se primaba el papel del Estado, éste se reduce al control de los convenios de gestión y prestación de servicios propios si bien se exige autorización de las Cortes para los acuerdos de cooperación.

evitar que las decisiones que deben tomarse en atención al interés general, es decir, el de todos los ciudadanos españoles con independencia de su Comunidad de residencia, sean perturbadas a favor de los intereses particulares de ciertas Autonomías, se establece que las Cortes Generales analicen con carácter previo el contenido del acuerdo autonómico. Como garantes del interés común sólo darán la autorización al convenio cuando se aseguren de que no se perjudica su consecución.

Lo común en las tres modalidades anteriores de solidaridad, es que se fundamentan en una relación jurídica bilateral. En consecuencia, la solidaridad interterritorial exige la reciprocidad de actuaciones entre los gobiernos regionales, o de estos con el Estado o viceversa, o, incluso, de la autoridad autonómica con las áreas geográficas o colectivos bajo su jurisdicción.

Ahora bien, la regulación constitucional configura la solidaridad como un deber para el Estado —a tal fin responde la inclusión del Fondo de Compensación Interterritorial en el artículo 158.2—, garante de su cumplimiento efectivo, mientras que no hay un precepto expreso que responsabilice a las Comunidades en la realización del principio de solidaridad, sino que se pretende que la conducta solidaria entre Comunidades y con el Estado sea más bien una cooperación voluntaria. Desde el ámbito estatal, la solidaridad es un deber, para las Comunidades Autónomas un derecho, mientras que se carga al Estado con el deber de hacer efectivo el principio de solidaridad, se relaja la responsabilidad de las Comunidades en su consecución.

3. EL SISTEMA DE FINANCIACIÓN AUTONÓMICO Y SOLIDARIDAD

Este apartado constituye un breve repaso de la situación de los instrumentos financieros de corrección de disparidades en el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas introducidos la Ley Orgánica 3/2009, de 18 de diciembre de modificación de la LOFCA y la consiguiente Ley 22/2009, de la misma fecha, por la que se regula el nuevo sistema de financiación de régimen común²².

Sin adentrarnos en la evolución que el sistema de financiación autonómica ha experimentado desde su puesta en marcha y con sus sucesivas reformas, una de las críticas constantes que ha recibido cada nuevo modelo es la instrumentación del principio de solidaridad²³. Así como hemos asistido a un avance importante en

²² Dejaremos al margen de análisis de los instrumentos de solidaridad al Fondo de Compensación Interterritorial que no ha sufrido modificación substancial con esta última reforma. Así, la Ley 23/2009, de modificación de la Ley 22/2001, de 27 de diciembre, reguladora de los Fondos de Compensación Interterritorial, dispone, en su artículo único, el incremento de la dotación del Fondo en función de la variable “región ultraperiférica”, con 1% de la dotación inicial del FCI.

²³ El incremento de las potestades tributarias sobre los impuestos cedidos por el Estado, así como las participaciones en la recaudación territorializada del resto de impuestos y la posibilidad que abre al última reforma de que las Comunidades Autónomas puedan gravar objetos imposables ya gravados por las entidades locales dan buena muestra del notable grado de autonomía financiera de la que gozan las Autonomías. En contrapartida, los instrumentos niveladores no han tenido este desarrollo

términos de cesión de potestad tributaria del Estado a las Comunidades Autónomas, los mecanismos de solidaridad no han seguido una suerte parecida. Antes bien, ha habido una tendencia clara a hacer primar los instrumentos de corrección de desequilibrios financieros verticales —más que horizontales— frente a la actuación efectiva en la corrección de las disparidades de riqueza de las Comunidades Autónomas. Sin ánimo de extendernos en este punto recordemos que unidades territoriales del mismo nivel pueden presentar diferencias económicas relevantes que afecten a su capacidad de prestación de servicios —desequilibrios de desarrollo— o que su nivel de suministro de bienes y servicios no sea equiparable al resto con un esfuerzo fiscal medio —desequilibrio financiero horizontal—. Aunque ambas situaciones suelen producirse de forma concomitante no se abordan de la misma manera por parte de los sistemas de financiación subcentral. Así, mientras que el instrumento idóneo para favorecer el desarrollo de un territorio es la transferencia condicionada al gasto en inversión de la jurisdicción subcentral, en el segundo caso, suele preferirse la transferencia incondicionada. De igual manera, no es lo mismo garantizar a una Comunidad que podrá hacer frente a sus competencias asumidas en términos de igualación del gasto público *per capita*, asegurar unos niveles de provisión efectiva de bienes y servicios o equiparar sus recursos en atención a su capacidad fiscal o a su esfuerzo fiscal.

El legislador afirma que el incremento de los criterios redistributivos constituye uno de los pilares de la nueva LOFCA tras la reforma. Así, se introduce un nuevo principio rector del modelo que es la garantía de un nivel equivalente de financiación de los servicios públicos fundamentales, y se da la consideración de tales a los servicios sociales, junto a los anteriores de sanidad y educación. Para hacer efectivo este nuevo principio se crea un instrumento financiero *ad hoc*, el Fondo de Garantía de los Servicios Públicos Fundamentales. Además, se introducen dos nuevos fondos que presentan ámbitos de actuación complementarios pero que se orientan al objetivo común de propiciar la convergencia interterritorial, y cuyo reparto se hará en función de la capacidad fiscal y de la riqueza de las Comunidades.

3.1. El Fondo de Garantía de los Servicios Públicos Fundamentales

Este Fondo viene a reemplazar a las denominadas asignaciones de nivelación del modelo anterior como instrumento complementario al Fondo de Compensación Interterritorial. Su existencia dentro del sistema de financiación se justifica en el interés del Estado en asegurar que cada Comunidad Autónoma recibe los mismos recursos por habitante ajustado para financiar los servicios públicos fundamentales esenciales del Estado de Bienestar. Se configura como un mecanismo de garantía en el cual participan todas las Comunidades Autónomas con un porcentaje de sus

normativo ni han incrementado su peso en el conjunto de la financiación autonómica. Baste recordar, a este respecto, la nula dotación presupuestaria de las asignaciones para la nivelación de los servicios fundamentales durante los ejercicios en que estuvieron vigentes en el modelo.

recursos tributarios definidos en términos normativos, y el Estado con su aportación de recursos adicionales. La instrumentación del Fondo se realiza a partir de las siguientes premisas o directrices:

Su dotación inicial, correspondiente al año base (2007), se forma con el 75% de los recursos tributarios que correspondan a cada Comunidad más la aportación estatal correspondiente a refuerzo del estado del bienestar²⁴ y otros recursos adicionales²⁵ y a la dotación complementaria para la financiación de la asistencia sanitaria y de la dotación de compensación de insularidad.

La participación de las Comunidades Autónomas se hará según los criterios siguientes: Población (30%); Superficie (1,8%); Dispersión (0,6%); Insularidad (0,6%); Población protegida equivalente²⁶ (38%); Población mayor de sesenta y cinco años (8,5%) y Población entre 0 y 16 años (20,5%).

La transferencia de garantía será el saldo positivo o negativo, por Comunidad Autónoma, de la diferencia entre el importe de la participación de cada Comunidad en el Fondo de Garantía para el año 2007 y el 75% de los recursos tributarios en términos normativos de cada Comunidad Autónoma correspondientes al año 2007.

El Fondo de Garantía se orienta a la corrección de los desequilibrios financieros horizontales y como mecanismo corrector pretende garantizar que todas las jurisdicciones estarán en condiciones de hacer frente a los gastos que hayan asumido, dado que el reparto de las fuentes de financiación tributaria entre los entes subcentrales produce diferencias en el volumen de recursos que recibe cada uno de ellos.

El criterio de nivelación financiera que aplica es el de igualar el gasto *per cápita* de las Comunidades destinado a los servicios públicos fundamentales. Aunque la equiparación se ajusta a la población ponderada por factores correctores de necesidad, lo cierto es que el peso de este factor determina que el mayor aporte de financiación se destine a aquellas Autonomías con mayor peso poblacional frente al conjunto. Factores como la dispersión de la población, la insularidad o la superficie del territorio tienen una menor repercusión en el reparto, siendo elementos que indican que la provisión pública será más costosa.

²⁴ Recursos para refuerzo del estado de bienestar por un total de 4.900 millones de euros distribuidos: el 75% de estos recursos se distribuirán entre las Comunidades Autónomas de régimen común en atención al peso relativo de la variación de su población ajustada en relación a la variación del total de la población ajustada en las Comunidades Autónomas de régimen común; el 25% restante se distribuirá entre las Comunidades Autónomas de régimen común en atención al peso relativo de la población ajustada, al peso relativo de la población potencialmente dependiente de cada Comunidad Autónoma, al peso relativo del número de personas reconocidas como dependientes con derecho a prestación, registradas en el Sistema de Información del SAAD. La variable a se ponderará al 50% mientras que la b se ponderará al 40% y la c) al 10%.

²⁵ Recursos para las Comunidades Autónomas con dispersión superior a la media, recursos para las Comunidades Autónomas con densidad poblacional inferior a la media y recursos para las políticas de normalización lingüística.

²⁶ La población protegida se pondera por 1,031 para niños de 0 a 4 años, por 0,433 entre 5 y 14, por 0,547 entre 15 y 44, por 0,904 entre 45 y 54, por 1,292 entre 55 y 64, por 2,175 entre 65 y 74, y finalmente por 2,759 a partir de 75 años.

El legislador hace referencia expresa a que el Fondo de Garantía tendrá que garantizar que todas las Comunidades logran la cobertura del nivel mínimo de los servicios públicos fundamentales y establece este mínimo en el nivel medio de cobertura en el territorio nacional. Difiere de las anteriores Asignaciones de Nivelación en que no establece los criterios tan estrictos del modelo anterior²⁷ pero se enfrenta al mismo problema que viene poniéndose de manifiesto en cada nuevo acuerdo de financiación: la falta de información precisa sobre el coste de provisión de los servicios de educación, sanidad y, ahora, servicios sociales. La diferencias en los niveles de provisión pueden deberse tanto a la preferencia de cada gobierno autonómico como a las restricciones que impidan a las Autonomías de menor nivel de renta alcanzar los niveles de las más desarrolladas. En términos de solidaridad, la actuación redistributiva del Sector Público debería ir orientada a favorecer a los territorios de menor capacidad económica, dejando que las Autonomías más desarrolladas soporten el incremento de gasto en estos servicios con sus recursos, toda vez que es fruto de una decisión autónoma política y de gestión.

Como ya Musgrave²⁸, puso de manifiesto, el problema de tratar de equiparar niveles de prestación pública en ciertos servicios —como son los fundamentales— debería conducirnos a la solución más eficiente: la centralización de su provisión.

3.2. Los Fondos de Convergencia

El nuevo modelo de financiación de las Comunidades de Régimen Común contempla la creación de dos Fondos con recursos adicionales del Estado y con los objetivos de aproximar las Comunidades Autónomas en términos de financiación por habitante ajustado y de favorecer el equilibrio económico territorial. De manera expresa vincula estos Fondos con la igualdad y la equidad del sistema de financiación territorial.

El primero de los instrumentos financieros referidos, el Fondo de Competitividad, pretende reforzar la equidad y la eficiencia en la financiación de las necesidades de los ciudadanos y reducir las diferencias en financiación homogénea *per cápita* entre Comunidades Autónomas. Para ello, incrementará los recursos recibidos por las Comunidades Autónomas cuyos recursos por habitante ajustado proporcionados por el nuevo modelo sean inferiores a la media, teniendo en cuenta su capacidad fiscal.

²⁷ Crecimiento superior al promedio nacional en más de tres puntos porcentuales en el número de estudiantes de enseñanza obligatoria o de la población protegida por el sistema sanitario público.

²⁸ Musgrave, R.A. (1961): "Approaches to a Fiscal Theory of Political Federalism", in: Universities-National Bureau of Economic Research (ed.) *Public Finances: Needs, Sources and Utilization*, pp. 97-134. Para una revisión de la literatura sobre Federalismo Fiscal vid. Ruiz- Huerta, J. (1988). *Federalismo Fiscal y Descentralización del Sector Público Español*. Documento de Trabajo. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales; Utrilla, A. (1996). *La corrección de los desequilibrios regionales en España: el F.C.I.* Tesis Doctoral. Madrid: Universidad Complutense.; Lagos, G. (2001). *Una revisión de la literatura del Federalismo Fiscal. Notas sobre la Equidad interterritorial*. Documento de trabajo, 6. Albacete: Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales. Universidad de Castilla-La Mancha.

Los criterios de reparto del Fondo ponen de relieve que uno de los objetivos de este instrumento financiero es desincentivar la competencia fiscal interterritorial. En un contexto de pluralidad de jurisdicciones colindantes con capacidades fiscales propias y con unos costes de traslado para los factores productivos poco relevantes, la utilización de la tributación como medio para favorecer la localización de dichos factores en el territorio propio lleva a un proceso de reducción de la carga fiscal como ventaja competitiva que conduce a la minoración generalizada de los recursos percibidos por el Sector Público. Esta situación es visible especialmente en la tributación sobre el patrimonio en el caso de las Comunidades Autónomas, llegando a la desaparición efectiva —no legal— del impuesto sobre el Patrimonio de las Personas Físicas y a una reducción notable —con amplios grupos de población exentos de los gravámenes sobre Sucesiones y Donaciones—.

El reparto del Fondo de Competitividad se producirá anualmente entre las Comunidades Autónomas de régimen común con financiación per cápita ajustada inferior a la media o a su capacidad fiscal, en función de su población ajustada relativa. El mecanismo de cálculo del Fondo de Competitividad contempla una doble vía:

En primer lugar, parte de la cuantificación de los recursos que el sistema proporciona a la Comunidad Autónoma en cada ejercicio. Para ello se detrae del volumen de recursos que le corresponde, en términos normativos, la financiación correspondiente a aquéllas competencias que ostenta la Comunidad Autónoma y que no hayan sido transferidas a la totalidad de las Autonomías —por tanto, no están recogidas en el cálculo general del sistema—. Esta situación es fruto de la asimetría y diversidad del proceso de traspaso de competencias del Estado Central a las Comunidades que ha originado una notable diversidad entre Autonomía, lo cual, debe tener su reflejo en la financiación traspasada para hacer frente a su desarrollo y ejecución²⁹. A continuación se pondera esta cantidad por la población ajustada de la Comunidad, es decir, que para su cómputo se aplicarán las reglas previstas para el Fondo de Garantía. La cantidad resultante se compara con la que resulta de la media de todas las Comunidades y si es inferior a la misma la Comunidad Autónoma será beneficiaria del Fondo de Competitividad.

En segundo lugar, toma como referencia la capacidad fiscal de la Comunidad Autónoma. En este caso, la comparación se establece entre la financiación homogénea ajustada por habitante respecto de su capacidad fiscal por habitante ajustado y si ésta es mayor que la primera también recibirá recursos del Fondo. La capacidad fiscal se mide atendiendo al valor normativo de los recursos tributarios de la Comunidad, salvo que los valores reales sean inferiores, en cuyo caso se calculará con este concepto.

²⁹ Es ilustrativo de esta situación el cómputo que el Ministerio de Administraciones Públicas realiza de los traspasos realizados en el período 1978/2010, llegando a contabilizar un total de 1.897 a las Comunidades Autónomas. El desglose de los datos da resultados tan evidentes como que la Comunidad que menos transferencias de competencias ha recibido es Navarra —con 60 en todo el periodo— frente a la de Cataluña que es la que más competencias ha asumido —185—.

Así definido, el Fondo de Competitividad beneficiará a aquellas Comunidades que obtengan mayor recaudación tributaria en el ejercicio de sus potestades fiscales. No se contempla en el modelo el concepto de esfuerzo fiscal, es decir, no hay una ponderación de la recaudación obtenida respecto a la renta o la riqueza de la Comunidad, razón por la que este Fondo ha sido muy criticado respecto a su repercusión en la solidaridad del sistema. De hecho, las máximas recaudaciones normativas o reales serán las que obtengan las Comunidades de mayor nivel de renta —especialmente dada la cesión del 50% del Impuesto sobre la Renta Personal— de manera que las principales receptoras de este recurso serán las Comunidades de mayor grado de desarrollo y riqueza.

El segundo instrumento financiero incluido en los Fondos de Convergencia es el Fondo de Cooperación. A diferencia del anterior, se crea con el objetivo de equilibrar y armonizar el desarrollo regional, estimulando el crecimiento de la riqueza y la convergencia regional en términos de renta de las Comunidades Autónomas. Para ser beneficiaria de este Fondo, la Comunidad Autónoma tendrá que verificar alguno de los siguientes requisitos:

- Tener PIB per cápita inferior al 90% de la media correspondiente a las Comunidades Autónomas de régimen común.
- Tener una densidad de población inferior al 50% de la densidad media correspondiente a las Comunidades Autónomas de régimen común.
- Que teniendo un crecimiento de población inferior al 90% de la media correspondiente a las Comunidades Autónomas de régimen común, tengan una densidad de población por kilómetro cuadrado inferior a la cifra resultante de multiplicar por 1,25 la densidad media de las Comunidades Autónomas de régimen común.

Los recursos del Fondo de Cooperación se distribuirán en dos subfondos:

Un primer subfondo, dotado con dos tercios del Fondo de Cooperación, se repartirá entre todas las Comunidades Autónomas beneficiarias, en atención a su población relativa en relación al total de la población de las Comunidades Autónomas integrantes del fondo, ponderada por la distancia del PIB per cápita de cada Comunidad Autónoma respecto a la media.

Un segundo subfondo, con el tercio restante, se distribuirá entre las Comunidades Autónomas que tienen un crecimiento de población inferior al 50% de la media correspondiente a las Comunidades Autónomas de régimen común.

4. CONCLUSIONES

Retomando la información que hemos ofrecido hasta aquí y la experiencia de estos más de treinta años de Autonomías, podemos concluir que la solidaridad se ha ido desvirtuando en su concepción y en su aplicación a la financiación autonómica. Ha

sido interpretada como una “imposición estatal”, asimilada, por tanto, a la acción interventora del poder central y limitadora de la autonomía y sin que se hayan contemplado las fórmulas de cooperación en la dimensión voluntaria de la solidaridad. Cada vez que se planteaba una nueva demanda de incremento de las competencias tributarias de las Comunidades, la solidaridad era en el límite que se oponía y nada más lejos de su auténtico concepto: el nivel de solidaridad del sistema no lo determina el grado de autonomía financiera de las Comunidades sino la variedad y potencia de los instrumentos de corrección de disparidades.

El objetivo de los fondos de solidaridad es aportar a las Comunidades perceptoras una contribución adicional que les permita no sólo asegurar que van a percibir recursos suficientes para ejercer sus competencias, sino recibir la financiación adicional necesaria para proveer un nivel de servicios similar al del conjunto. Sin embargo, la tendencia constatada en estos años de revisión y aplicación de sucesivos modelos es que se ha optado por incrementar la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas y se han relegado los problemas derivados de la disparidad económica de los territorios. Las desigualdades, además, se han incrementado a medida que una parte mayor de los recursos de las Autonomías se vinculaban a sus bases fiscales y, por tanto, a su capacidad económica.

Con carácter complementario a los instrumentos que contempla el nuevo modelo, el Fondo de Compensación Interterritorial continúa siendo el mecanismo general de corrección de disparidades económicas. No ha sufrido modificaciones relevantes desde 1991 y ha ido perdiendo redistributiva, no sólo porque, como instrumento corrector actúa sólo en los desequilibrios de desarrollo, no en los financieros, sino sobre todo por la escasa dotación presupuestaria que presenta, aspecto éste no menor, si prevemos la desaparición de los recursos adicionales procedentes de la Unión Europea para el mismo fin.

Las modificaciones introducidas en la financiación autonómica de las Comunidades de Régimen Común afectan desde la perspectiva de la solidaridad, al Fondo de Garantía y a los Fondos de Convergencia.

Como ya hemos señalado, la configuración del Fondo de Garantía pone de relieve la notable dificultad de conseguir niveles similares de provisión pública en los servicios públicos fundamentales en el territorio nacional. Más allá de la esperable diversidad en el nivel de provisión elegido por cada Comunidad es innegable que existen diferencias de capacidad económica que impiden a los territorios de menor renta o con factores adicionales de coste en su provisión alcanzar el nivel medio del conjunto en su provisión. No obstante, el mecanismo de cálculo del Fondo de Garantía se orienta más a asegurar la suficiencia de cada territorio para proveer los niveles actuales de servicio que a la mejora de los recursos disponibles para las Comunidades de menor capacidad.

Por su parte, los Fondos de Convergencia tienen una orientación muy dispar respecto al objetivo de solidaridad. El Fondo de Competitividad no puede considerarse un mecanismo redistributivo dada su falta de referencia a la renta de las Comunidades perceptoras, es más, su vinculación con la recaudación tributaria bene-

ficia más a las Autonomías más ricas en detrimento de aquellas que, realizando un esfuerzo fiscal similar, no logran alcanzar la recaudación media del conjunto. Por su parte, el Fondo de Cooperación sí contribuye al objetivo de convergencia regional si bien el peso del factor población desvirtúa su capacidad redistributiva. En cualquier caso, el reducido peso financiero de ambos Fondos —2.567 millones de euros para el Fondo de Competitividad y 1.200 para el de Cooperación— hacen evidente que la actuación efectiva en pro de la solidaridad del sistema vuelve a recaer en un Fondo de Compensación cuya dotación es asimismo muy escasa.

Como conclusión general, y a nuestro entender, el nuevo modelo ha tenido el acierto de presentar el problema de la solidaridad del modelo como uno de sus aspectos más relevantes y de servir como recordatorio de la escasa atención que había recibido hasta la fecha. Sin embargo, el propósito declarado de incrementar el grado de solidaridad no se ve corroborado ni en los instrumentos elegidos ni en el peso que representan frente al gran montante de lo destinado a suficiencia y del notable empuje que se da a la autonomía tributaria de las Comunidades. El resultado final adolece de los mecanismos correctores de las diferencias en la financiación que perciben las Comunidades en función de su capacidad de generar recursos, lo que unido a la escasa potencia del Fondo de Compensación Interterritorial nos permite anticipar que las futuras revisiones del modelo tendrán que resolver el problema pendiente de la solidaridad en la financiación autonómica.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AUDIER, S. (2007): *Léon Bourgeois. Fonder la solidaricé*. Paris: Michalon.
- BARRAGÁN, J. (1999): "Contribuciones del utilitarismo contemporáneo a la ética de las decisiones públicas". *ISEGORÍA, Revista de Filosofía Moral y Política*, nº 18, pp. 143-164.
- BILBERNY, N. (1991): "Igualdad y principio de solidaridad". El Principio de *Igualdad en la Constitución Española*. Madrid: Ministerio de Justicia.
- BOURGOIS, L. (1985): "La solidaricé". *Nouvelle Revue Française*.
- CANTARERO, D. (2005): *Autonomía y nivelación fiscal en las haciendas multijurisdiccionales: una perspectiva comparada*. *Revista de Estudios Regionales*, 74, pp. 177-195.
- CAMPS, V. (1990): *Virtudes públicas*. Madrid: Espasa Calpe.
- CASTELLS, A. y ESPASA, M. (2002): *Desequilibrios territoriales y políticas de cohesión en la Unión Europea en la perspectiva de la ampliación*. *Papeles de Economía Española*, 91, pp. 253-278.
- COMTE, A. (1996): *Politique d'Auguste Comte*. Paris: Petite Bibliothèque Payot.
- DE LA FUENTE, A. y GUNDÍN, M. (2008): "El sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de Régimen Común: un análisis crítico y algunas propuestas de reforma". *Colección de Estudios Económicos*, 18-08, Serie Economía Regional. FEDEA.
- DERYCKE, P.H. (1994): "Les théories du fédéralisme fiscal. Hier et aujourd'hui". *Finances publiques regionales et fédéralisme fiscal*. Presses Universitaires de Namur.
- DURKHEIM, E.; (1987): *La división del trabajo social*. Madrid: Akal.
- GARCÍA ROCA, F.J. (1983): "La solidaridad autonómica, valor del ordenamiento". *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, nº 70, pp. 251-271.

- GILBERT, G. y PICARD, P. (1996): "Information and the Optimal Size of Jurisdictions". *European Economic Review*, 1, nº 40, pp. 19-41.
- HUME, D. (1982): *De la moral y otros escritos*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- JIMÉNEZ BLANCO, A. (1985): *Las relaciones de funcionamiento entre el poder central y los entes territoriales (supervisión, solidaridad, coordinación)*. Madrid: Instituto de Estudios de la Administración Local.
- LAGOS, G. (2002): *La solidaridad interterritorial en el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas*. Tesis Doctoral. Michigan: ProQuest Co. UMI Dissertations Publishing.
- LAGOS, G. (2001): *Una revisión de la literatura del Federalismo Fiscal. Notas sobre la Equidad interterritorial*. Documento de trabajo, 6. Albacete: Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales. Universidad de Castilla-La Mancha.
- LAURENT, A. (1991): *Solidaire, si je le veux*. Paris: Guillomat, F.
- LEROUX, P. (1985): *De l'humanité, de son principe et son avenir*. Paris: Fayard.
- LUCAS, J. (1998): *El concepto de solidaridad*. Méjico: Distribuciones Fontamara, S.A.
- MARCHAND, M.J. (1999): *L'économie de la décentralisation. Un enjeu financier pour les collectivités locales*. Rennes: Presses Universitaires.
- MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA (2006): "Problemática del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común regulado en la Ley Orgánica 8/1980 y en la Ley 21/2001." Madrid. <http://www.minhac.es/Portal/Estadistica+e+Informes/Estadisticas+territoriales/Informes+financiacion+comunidades+autonomas2.htm>.
- MUSGRAVE, R.A. (1961): "Approaches to a Fiscal Theory of Political Federalism", in: Universities-National Bureau of Economic Research (ed.): *Public Finances: Needs, Sources and Utilization*, pp. 97-134.
- PAREJO, L. (1980): "Las competencias constitucionales económicas en la Alemania Federal". En *La distribución de competencias económicas entre el poder central y las autonomías territoriales en el Derecho Comparado y el la Constitución española*, pp. 149-215. Madrid: Instituto de Estudios Económicos.
- PECES-BARBA, G. (1991): "Humanitarismo y solidaridad social como valores de una sociedad avanzada". En *Los Servicios sociales*. Madrid: Civitas y ONCE.
- RAWLS, J. (1985): *Teoría de la Justicia*. México: Fondo de Cultura Económica.
- ROUSSEAU, J.J. (1985): *Discurso sobre la Economía Política*. Madrid: TECNOS.
- RUIZ-HUERTA, J. (1988): *Federalismo Fiscal y Descentralización del Sector Público Español*. Documento de Trabajo. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- SAINT-SIMON, H. (1981): *El nuevo cristianismo*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- SALAS, V. (1981): "Interdependencias estructurales y descentralización presupuestaria". *Cuadernos Universitarios de Planificación Empresarial.*, vol. VII (1), pp. 83-100.
- SMITH, A. (1979): *The Theory of Moral Sentiments*. Oxford: Oxford University Press.
- STIGLER, G. (1957): "The Tenable Range of Functions of Local Governments". En *Federal Expenditure Policy for Economic Growth and Stability*. Washington D.C.: Joint Economic Committee.
- TRESCH, R.W. (1987): *Public Finance: A Normative Theory*. Bussines Publications.
- UHALDEBORDE, J.M. (1998): *La lettre de l'intercommunalité*. Mars-Avril.
- UHALDEBORDE, J.M. (1995): "Les années 80 ont-elles vu émerger une nouvelle culture de la solidarité financière inter-territoriale?". *Revue de Politique et Management Public*, vol. 13-3, pp.167-173.
- UTRILLA, A. (1996): *La corrección de los desequilibrios regionales en España: el F.C.I.* Tesis Doctoral. Madrid: Universidad Complutense.

WEBER, M. (1922): *Wirtschaft und Gesellschaft*. Versión castellana de Echevarría, A. et al. (1969). *Economía y Sociedad. Esbozo de una sociología comprensiva*. Méjico: Fondo de Cultura Económica.

