

**EL PRINCIPIO DE SOLIDARIDAD EN EL MARCO DE LA FINANCIACIÓN  
DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS.**

Por el Dr. BALTASAR DE LA CRUZ RODRÍGUEZ



La tesis se estructura en seis partes, siendo la última la dedicada a las conclusiones y reflexiones finales. En la primera se «introduce» el Estado autonómico y su financiación, el modelo de descentralización fiscal español, señalando sus principales problemas o deficiencias; en la segunda parte se analizan los principios rectores de la financiación de las Comunidades Autónomas; en la tercera se estudian detenidamente los desequilibrios interterritoriales y las necesidades de solidaridad; la cuarta examina con mayor detenimiento los instrumentos financieros que atienden a la solidaridad interterritorial, y, finalmente, en la quinta parte se realiza una visión de Derecho Comparado, donde los casos de Estados Unidos (paradigmático en materia de federalismo fiscal), Alemania (ejemplo de solidaridad interterritorial), e Italia (por la similitud o paralelismo al caso español) son estudiados con mayor profundidad.

El Principio de Solidaridad es una pieza fundamental dentro del diseño del Estado autonómico que nuestra Constitución de 1978 ha perfilado. Su desarrollo exige el cumplimiento de algunos deberes que el Tribunal Constitucional ha destacado en reiterados pronunciamientos, *recíproco apoyo y mutua lealtad*; la plena satisfacción de ellos debe darse en todas las materias, si bien es en el orden financiero donde se hace más patente la necesidad de su eficaz aplicación. El Principio de Solidaridad no es exclusivo de la financiación autonómica, pero en torno a ella giran los problemas (tan de actualidad en estos días) que afectan a sus contenidos más esenciales (jurídicos y económicos). La solidaridad se fundamenta en razones de estricta justicia e igualdad (brindar las mismas oportunidades de desarrollo a todas las Comunidades Autónomas), con el objetivo de reducir las grandes diferencias de renta y calidad de vida existentes entre nuestras Comunidades.

El modelo de financiación autonómica que hoy disfrutamos es ciertamente complejo. En él intervienen demasiados elementos que si **cada uno**, en su parcela, fuera **eficaz** el grado de esa complejidad hoy nos parecería menor. Es decir, en primer lugar, que existieran *—no ocurre en todos los casos, aunque normativamente estén previstos—*, y en segundo, que cumplieran los fines y objetivos para los fueron concebidos (sirviendo a los principios constitucionales a los que deben dar cumplimiento), con la cuantía necesaria. Desde que en 1980 se aprueba la Ley Orgánica de Financiación Autonómica—L.O.F.C.A.—, la experiencia ha demostrado que su puesta en práctica ha sido tortuosa, burlada en asuntos esenciales (junto al incumplimiento de su Disposición Adicional Tercera, el *remedio* de su art. 15 en el reconocimiento de la *deuda histórica* también deja mucho que desear), y foco de numerosos conflictos (varios pronunciamientos del Tribunal Constitucional lo demuestran); aunque, debemos reconocer, ha permitido, desde soluciones pacta-

das (en las que han primado las «negociaciones políticas», en desdén a las consideraciones jurídicas y económicas que, en buena lógica, se debían atender para alcanzar un sistema más estable, armónico y coherente), un funcionamiento relativamente fluido para las Comunidades de Régimen Común (todas, menos Navarra y el País Vasco). La situación a la que se ha llegado nos exige un replanteamiento profundo que dé respuesta satisfactoria a las deficiencias, asimetrías y desajustes que ha manifestado el «sistema L.O.F.C.A.», procurando que nuestro modelo de financiación autonómica abandone la técnica de ir poniendo parche sobre parche a los problemas (algunos se presentan hoy como acuciantes) que van surgiendo; primando la atención sobre lo **necesario**, sin dejarnos apremiar por lo **urgente**, sobre todo cuando el grado de esa urgencia viene más bien determinada por el «trasfondo político» del tema en cuestión, por los intereses (legítimos, por otra parte, hasta cierto punto) enfrentados, de las distintas Comunidades Autónomas y los partidos políticos que las regentan.

En torno a este tema gira una de las raíces del macroproblema de la financiación autonómica, en el curioso juego de intereses cruzados que se producen, por ejemplo, cuando Comunidades Autónomas gobernadas por un partido se enfrentan al Gobierno central, de su mismo partido político. Cualquier observador ajeno a esta cuestión quedaría perplejo cuando contemplara, siguiendo el mismo ejemplo, que el sistema de «cesión» del 15% del I.R.P.F., actualmente prorrogado (deriva del acuerdo de 7 de octubre de 1993) gracias al acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera -C.P.F.F.- de 3 de octubre de 1995, materializado a través del art. 36 del Real Decreto Ley 12/1995, de Presupuestos Generales del Estado/Medidas urgentes para 1996, se aprobó gracias al voto favorable de **sólo una** Comunidad Autónoma, el voto en contra de tres Comunidades gobernadas por el mismo partido político que desde el Gobierno central da el visto bueno a esa prórroga y la abstención del resto de Comunidades de la oposición al partido político referido, entre las cuales una de ellas **tenía** interpuesto ante el Tribunal Constitucional (en abril de 1994) un recurso de inconstitucionalidad contra el acuerdo del C.P.F.F. de 7 de octubre de 1993 por entender que el mismo vulneraba, fundamentalmente, el Principio de Solidaridad Financiera.

Desde los comicios celebrados el 3 de marzo de 1996 el panorama político ha cambiado, sin embargo, la capacidad de «bisagra» (entiéndase de aportación a la gobernabilidad del Estado) de algunas fuerzas políticas nacionalistas sigue presente, sin que en el resto de las Comunidades Autónomas, gobernadas por los dos grandes Partidos de implantación nacional, podamos diferenciar y agrupar las **ricas** pertenecientes a uno, o viceversa. Aunque Extremadura, Andalucía y Castilla-La Mancha estén en el pelotón de cola de las Comunidades, en los distintos indicadores socioeconómicos que podamos consultar (niveles de renta, índices de pobreza, tasas de desempleo, productividad laboral, etc.), y por ello son las mayores beneficiarias (*per cápita*) del Fondo de Compensación Interterritorial y los Fondos Estructurales de la Unión Europea -U.E.- que atienden al desarrollo regional, otras Comunidades del partido político contrario (por ejemplo, Galicia,

Castilla León, Canarias o Asturias) también se encuentran en situación manifiestamente deficitaria. Y ello añade más complejidad sobre esta materia.

De los dos apartados del art. 158 de la Constitución se deduce que todos los españoles, vivan en la Comunidad Autónoma que vivan, deberán disfrutar de un nivel medio de servicios públicos fundamentales similar, y tener las mismas oportunidades para alcanzar una calidad de vida comparable, o no muy distante, de la media nacional (básicamente medido en la tasa de desempleo y nivel de renta *per cápita* de su Comunidad de residencia), procurando y consiguiendo, con ello, corregir los desequilibrios socioeconómicos interterritoriales. Ahora bien, en esta labor, en la lucha contra la pobreza, lógicamente, los mecanismos redistributivos del sistema de financiación autonómica y la política de desarrollo regional no son más que otras herramientas que se suman a los grandes instrumentos que inciden directamente en la justicia e igualdad individual, como son las pensiones no contributivas, el salario mínimo, los subsidios de desempleo, la progresividad del sistema impositivo, etc. Es por lo que, desde una visión amplia del tema, habría que evaluar en qué medida se atiende a la solidaridad interterritorial desde la política económica general; es decir, verificar hasta qué punto el Estado alcanza el equilibrio y la armonización regional que le impone el art. 131.1 de nuestra Constitución.

Dentro de los dos grandes campos de actuación (interpersonal e interterritorial) de los instrumentos financieros y tributarios redistributivos, el plano de la nivelación de prestación de los servicios públicos fundamentales (transferidos o no a las Comunidades Autónomas) es el apreciado de forma más inmediata por la mayoría de los ciudadanos. Aunque determinados servicios públicos, entiéndase transportes, infraestructuras, vivienda, etc., tienen tal relevancia en el plano del desarrollo regional que sus objetivos se confunden. Las inversiones en obras públicas, equipamientos, etc., son un elemento capital a la hora de promover el despegue y ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas. Lo cierto es que dentro del sistema de financiación autonómica sólo se han regulado y aplicado instrumentos que atienden a éste último campo de actuación (el Fondo de Compensación Interterritorial y, desde la U.E., el F.E.D.E.R.), diferiéndose repetidas veces la regulación y aplicación del mecanismo que actuara sobre la nivelación de servicios; si bien estaban los dos previstos en la L.O.F.C.A., arts. 16 y 15, respectivamente. Sobre el Fondo de Compensación cabe objetar su «congelada» cuantía, no la forma en que hoy es aplicado; sin embargo, la puesta en escena de las asignaciones de nivelación ha sido, cuando menos, irregular. No en el seno del C.P.F.F., sino a través de acuerdo entre el Secretario de Estado de Hacienda y los Gobiernos de Andalucía y Extremadura, ratificado por las respectivas Comisiones Mixtas, siguiendo la vía del art. 37 del Real Decreto Ley 12/1995, ya citado, bajo el epígrafe *Dotaciones excepcionales para asegurar el nivel mínimo en la prestación de servicios públicos transferidos*, en función de lo establecido en las Disposiciones Adicionales 2.<sup>a</sup> de los Estatutos de Autonomía de las dos Comunidades aludidas.

Al margen de los instrumentos que se articularan para dotar de mayor responsabilidad fiscal a las Comunidades Autónomas, en nuestro caso confiriéndoles mayor autonomía en los ingresos («cesión» del 30, 40, ¿...?% del I.R.P.F., recargos compensados, desdoblamiento de tarifas sobre el I.R.P.F. o una «cesta» de impuestos, alteración de los impuestos cedidos concediendo a las Comunidades cierta capacidad normativa sobre ellos, etc.), si el criterio de reparto que se aplicara fuera el de la igualación financiera *per cápita* estaríamos ante una solución satisfactoria, en principio, y redistributiva. Sin embargo, con ello se está dando satisfacción al Principio de Suficiencia Financiera, más que al Principio de Solidaridad; porque el primero es el que atiende a suministrar recursos suficientes a las Comunidades Autónomas en función de sus competencias, para que atienda a las necesidades / servicios públicos que le son propios (por ello, lógicamente, estaría dentro de la financiación incondicionada), mientras que el Principio de Solidaridad está orientado a alcanzar un nivel mínimo (al margen de debates en torno a cuál debe ser éste, si el medio que presenta el Estado, u otro) en los servicios públicos fundamentales y procurar corregir los desequilibrios socioeconómicos interterritoriales. Este último atiende a las necesidades adicionales, a subsanar situaciones deficitarias de partida, provocadas por escasez de dotaciones en infraestructuras, equipamientos, etc., u orientadas a corregir costes de provisión más altos originados por circunstancias geográficas, demográficas, etc. Por ello, generalmente, son recursos afectados, finalistas o condicionados, para las Comunidades Autónomas. El alcance redistributivo del sistema de financiación autonómica, globalmente considerado, medido en recursos *per cápita* de la financiación básica, no debe ser íntegramente tomado como logro del Principio de Solidaridad; si así lo hiciéramos estaríamos negando la presencia del Principio de Suficiencia.

Por otra parte, la reducción del déficit y la deuda pública (también de las haciendas autonómicas), que exige los criterios de Maastricht, impone varios recortes presupuestarios que pueden afectar a muchos gastos sociales; esto se añade a un período de varios años percibiendo que el *Estado del Bienestar* ha tocado fondo y se debe reequilibrar, si se desean evitar efectos traumáticos (la quiebra del actual sistema de pensiones, por ejemplo).

En el ámbito regional se constata el gran avance redistributivo alcanzado en los últimos años por todos los instrumentos que sirven a la solidaridad interterritorial (sumando el efecto redistributivo de la participación en los ingresos del Estado, el Fondo de Compensación Interterritorial, las subvenciones a la sanidad, servicios sociales, etc., el reconocimiento de la *deuda histórica*, junto a los incentivos regionales y los Fondos Estructurales y de Cohesión de la U.E.). No obstante, la pluralidad de instrumentos, su escasa cuantía en algunos casos, las dificultades de coordinación y el «olvido» de las asignaciones de nivelación de servicios fundamentales evidencian que no se siguen criterios compensatorios explícitos y diáfanos a la hora de articular dichos mecanismos de solidaridad. Lo cual no nos sorprende dado que este problema se añade y «confunde» dentro del macroproblema que constituye el conjunto de deficiencias y asimetrías (la escasa correspon-

sabilidad fiscal, ya señalada) que presenta el sistema de financiación autonómica de régimen común. Parece unánimemente aceptada la línea a seguir por el futuro modelo (la polémica surgirá cuando se cuantifiquen las distintas fórmulas propuestas), se trata de reducir la gran dependencia financiera de las Comunidades Autónomas y sensibilizar a los contribuyentes frente a sus autogobiernos (de quienes, a la larga, las Comunidades acabarán obteniendo la mayoría de sus ingresos).

Los indicadores de necesidad y todos los índices socioeconómicos que podamos consultar ponen de manifiesto que deben aplicarse eficazmente los instrumentos financieros, ya previstos en nuestra Norma Fundamental, orientados a garantizar la prestación de un nivel similar en los servicios públicos fundamentales, y reducir (cuando menos evitar que se acrecienten) los desequilibrios interterritoriales. Esta es una labor que no sólo atañe al Estado español (máximo garante del Principio de Solidaridad), día a día constatamos el mayor protagonismo que los mecanismos redistributivos de la Unión Europea van teniendo, prueba de ello es el traslado hacia los centros de decisión de la U.E. de las líneas directrices de la *política regional* (sobre todo en su vertiente compensatoria) y el fuerte incremento en la dotación de los Fondos Estructurales y de Cohesión, de los que España, en su conjunto, es gran beneficiaria.