

EL PRINCIPIO CONSTITUCIONAL DE SOLIDARIDAD INTERTERRITORIAL EN ESPAÑA Y EN ALEMANIA: APLICACIÓN Y LÍMITES

Alberto Vega García

Profesor visitante del Área de Derecho Financiero y Tributario de la Universidad Pompeu Fabra

SUMARIO: I. Introducción. – II. El principio de solidaridad interterritorial en España. – 1. Regulación del principio de solidaridad interterritorial. – 1.1. Marco constitucional. – 1.2. Precisión previa: balanzas fiscales, solidaridad interterritorial y financiación autonómica. – 1.3. Solidaridad y financiación de las comunidades autónomas de régimen común. – 1.4. Solidaridad y financiación de las comunidades autónomas de régimen foral. – 2. Límites a la solidaridad. – 2.1. Nivelación total únicamente de los servicios públicos fundamentales. – 2.2. Condicionamiento de la solidaridad a la realización de un “esfuerzo fiscal similar” por el resto de comunidades autónomas. – 2.3. Principio de “ordinalidad”. – 3. Síntesis. – III. El principio de solidaridad interterritorial en Alemania. – 1. Regulación del principio de solidaridad interterritorial. – 2. Límites a la solidaridad. – 2.1. Evolución jurisprudencial. – 2.2. Aspectos más destacados. – IV. Conclusiones. – Bibliografía. – *Resumen – Resum – Abstract.*

I. Introducción

La aplicación del principio de solidaridad interterritorial es una cuestión que frecuentemente resulta problemática. En España, la reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña trató de establecer diversos

Artículo recibido el 05/12/2013; aceptado el 09/05/2014.

Este estudio ha sido realizado gracias a una beca del Institut d'Estudis Autònomicos para efectuar una estancia de investigación en el Institut für Steuerrecht de la Universidad de Münster, cuya generosa invitación también deseo agradecer. Este trabajo forma parte de las actividades del Grup de Recerca en Dret Financer i Tributari (2009 SGR 886), reconocido por la Generalitat de Catalunya.

límites a la solidaridad, los cuales se inspiraban en cierto sentido en la situación existente en Alemania. Este aspecto del Estatuto fue políticamente controvertido y tuvo que ser analizado por el Tribunal Constitucional. Igualmente, la doctrina también se dividió claramente entre aquellos autores que criticaron severamente los límites a la solidaridad propuestos por el Estatuto y aquellos que los consideraban razonables y compatibles con la Constitución.

Así pues, el objetivo de este estudio es centrarse en la cuestión de los límites a la solidaridad interterritorial y tratar de la forma más objetiva posible la situación existente en España y en Alemania, tanto desde la perspectiva del derecho vigente como de la jurisprudencia constitucional y de la doctrina. La comparación entre estos dos Estados resulta justificada por el hecho de que frecuentemente se ha puesto a Alemania como ejemplo de país con diversos límites a la solidaridad interterritorial, si bien en ocasiones algunos criterios se han presentado de forma superficial y descontextualizada.¹

En cuanto a la estructura que seguirá la exposición de este trabajo, se empezará con el análisis de la situación existente en España y a continuación se tratará la de Alemania. En ambos casos, tras introducir el marco normativo, especialmente el constitucional, se profundizará en la cuestión de los límites, como el principio de prohibición de nivelación total o el de "ordinalidad", prestando particular atención a la jurisprudencia constitucional al respecto. Por último, a modo de conclusión, se comparará la aplicación del principio de solidaridad interterritorial en ambos países.

II. El principio de solidaridad interterritorial en España

1. Regulación del principio de solidaridad interterritorial

El análisis de la normativa sobre el principio de solidaridad interterritorial en España partirá del marco constitucional y seguidamente se comentará la relación que existe entre las balanzas fiscales, la solida-

1. Otros países federales también suelen disponer de mecanismos de nivelación, pero no han sido tomados tan frecuentemente como referencia a la hora de introducir cambios en el ordenamiento jurídico español. Para una sucinta presentación de las principales características de los sistemas de Australia, Austria, Canadá, Estados Unidos y Suiza, véase Núria Bosch Roca, "El finançament dels governs subcentrals en els països federals", *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, núm. 3, 2006, p. 104-109.

ridad interterritorial y los sistemas de financiación autonómica, ya que estos son aspectos que suelen mezclarse en el debate político y que es necesario precisar para evitar confusiones. Tras esta aclaración se presentará por separado el papel de la solidaridad interterritorial en el sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común y en el caso de las de régimen foral, habida cuenta de las significativas diferencias existentes.

1.1. Marco constitucional

La Constitución española (CE) regula en diversos preceptos el principio de solidaridad interterritorial, entre los que pueden destacarse los siguientes. Para empezar, el art. 2 CE recuerda la unidad de la nación española y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran, así como la solidaridad entre todas ellas.

Más allá de la anterior mención, el art. 138 CE desarrolla esta cuestión e indica que será el Estado el encargado de garantizar su realización efectiva, “velando por el establecimiento de un equilibrio económico, adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español, y atendiendo en particular a las circunstancias del hecho insular” (art. 138.1 CE). De lo anterior pueden destacarse dos aspectos. Por una parte, el principio de solidaridad tiene en la Constitución española un marcado carácter económico, que se aleja de otras concepciones, como la de lealtad federal o *Bundestreue* propia de Alemania.² Por otra, cuando la Constitución menciona el principio de solidaridad, se está refiriendo a la solidaridad entre la Administración central y las comunidades autónomas y no a la solidaridad directamente entre estas últimas, ya que es el Estado el que distribuye recursos que en principio le son propios con tal finalidad (aunque provengan de contribuyentes

2. Véase Esther González Hernández, “El artículo 138 de la Constitución y el principio de solidaridad”, *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 21, 2004, p. 53-56 y 67. Para una presentación detallada del principio de solidaridad desde otras dimensiones, como la perspectiva más política, incluyendo cuestiones como las relaciones de cooperación o los mecanismos de participación de las comunidades autónomas en la formación de los actos de voluntad estatal, véanse, por ejemplo, José Antonio Alonso de Antonio, “El principio de solidaridad en el Estado Autonomático – Sus manifestaciones jurídicas”, *Revista de Derecho Político*, núm. 21, 1984, p. 31-81, y Javier Tajadura Tejada, “El principio de solidaridad en el Estado Autonomático”, *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 32, 2007, p. 82-86. Una exposición general de la evolución histórica de las distintas concepciones de la noción de solidaridad puede consultarse en Baltasar de la Cruz Rodríguez, *La solidaridad interterritorial en España*, Cáceres, Universidad de Extremadura, 2000, p. 121-132.

situados en las diferentes comunidades autónomas).³ Igualmente, el art. 138.2 CE añade que se prohíbe que las diferencias entre los estatutos de las comunidades autónomas puedan conllevar privilegios económicos.

En cuanto a los mecanismos que prevé la Constitución para que el Estado lleve a cabo políticas de equilibrio económico, pueden señalarse los siguientes aspectos. En primer lugar, el art. 131.1 CE habilita al Estado para que, mediante ley, pueda planificar la actividad económica general para equilibrar y armonizar el desarrollo regional y conseguir una distribución más justa de la riqueza.

En segundo lugar, el art. 158 CE también se refiere a varios instrumentos relacionados con la concreción del principio de solidaridad interterritorial. Así, el art. 158.1 CE indica que los Presupuestos Generales del Estado podrán contener una partida para garantizar que las comunidades autónomas presten los servicios públicos fundamentales con un nivel mínimo en todo el territorio español. Igualmente, el art. 158.2 CE prevé el establecimiento de un fondo de compensación con la finalidad de corregir los desequilibrios económicos interterritoriales y hacer efectivo el principio de solidaridad interterritorial,⁴ cuyos recursos, según la Constitución, serán distribuidos por las Cortes Generales y se destinarán a gastos de inversión. De ahí que, a la hora de regular los recursos de las comunidades autónomas, el art. 157.1.c) CE se refiera a las transferencias del Fondo de Compensación Interterritorial y a otras asignaciones con cargo a los Presupuestos Generales del Estado.⁵

Como ha destacado la doctrina, los dos principales mecanismos que prevé la Constitución para aplicar de forma específica el principio de solidaridad, esto es, las asignaciones presupuestarias y el Fondo de Compensación Interterritorial, tardaron años en ser plenamente operativos y, además, pronto quedó patente que eran insuficientes y aparecieron otros instrumentos que desbordaron las previsiones cons-

3. Véase Araceli de los Ríos Berjillos, "Los objetivos de financiación autonómica. Una perspectiva desde los principios de autonomía, solidaridad, coordinación y suficiencia", *Presupuesto y Gasto Público*, núm. 26, 2001, p. 176.

4. Para más detalles sobre el trámite parlamentario del art. 158 CE, véase Carlos Vidal Prado, *El Fondo de Compensación Interterritorial como instrumento de solidaridad*, Granada, Comares, 2001, p. 30-44.

5. Para una presentación pormenorizada de los aspectos comunes y de las diferencias entre los dos tipos de recursos a que se refiere el art. 157.1.c) CE, véase Esteban Quintana Ferrer, *Los recursos participativos en el marco de la articulación entre las haciendas autonómica y estatal*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2001, p. 195-204.

titucionales y que añadieron confusión al sistema.⁶ Ello podrá apreciarse más adelante, cuando se presenten los diferentes fondos existentes en la actualidad al tratar el sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común. Igualmente, hay que tener presente que, como apunta Quintana Ferrer, la configuración de otros recursos de las comunidades autónomas, como las participaciones en los ingresos del Estado previstas en el art. 157.1.a) CE, también pueden contribuir, aunque no sea estrictamente necesario, a la aplicación del principio de solidaridad interterritorial.⁷

Finalmente, la Constitución también se refiere a la solidaridad interterritorial en su art. 156, al establecer que este principio condiciona la autonomía financiera de la que gozan las comunidades autónomas. Así, algún autor incluso ha apuntado que el principio de autonomía se encuentra subordinado al de solidaridad.⁸

En general, la doctrina ha destacado que la Constitución deja muchos aspectos sin definir, como las nociones de "equilibrio económico, adecuado y justo" o de "nivel mínimo" en la prestación de los servicios públicos fundamentales.⁹ De hecho, la solidaridad puede considerarse un concepto jurídico indeterminado.¹⁰ Sin embargo, a pesar de que el legislador disponga de un amplio margen de libertad a la hora de concretar las políticas para poner en práctica el principio de solidaridad, este tiene una clara naturaleza jurídica y en modo alguno puede considerarse que la regulación constitucional comentada anteriormente tenga un carácter meramente retórico.¹¹

6. En este sentido, véanse Enoch Albertí Rovira, *El component solidaritat en el sistema de finançament de les comunitats autònomes*, Barcelona, Generalitat de Catalunya, Institut d'Estudis Autònoms, 2001, p. 31-36, y Ramón Falcón y Tella, *La compensación financiera interterritorial y otras técnicas aplicativas del principio constitucional de solidaridad*, Madrid, Publicaciones del Congreso de los Diputados, 1986, p. 240-241.

7. Véase Quintana Ferrer, *Los recursos...*, 2001, p. 140.

8. José María Lago Montero, "Las grietas del sistema de financiación autonómica: ¿hacia un confederalismo fiscal insolidario?", en Marta Villar Ezcurra (dir.), Antonio Martínez Lafuente, César Albiñana Cilveti, Pedro M. Herrera Molina (coords.), *Estudios jurídicos en memoria de don César Albiñana García-Quintana*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 2008, p. 3020.

9. Véase De los Ríos Berjillos, "Los objetivos...", 2001, p. 176.

10. Véase, por ejemplo, Alonso de Antonio, "El principio...", 1984, p. 53.

11. Véase Joaquín García Morillo, Pablo Pérez Tremps, Juan Zornoza Pérez, *Constitución y financiación autonómica*, Valencia, Tirant lo Blanch, 1998, p. 130.

1.2. Precisión previa: balanzas fiscales, solidaridad interterritorial y financiación autonómica

Antes de analizar cómo se aplica el principio de solidaridad interterritorial en los sistemas de financiación de las comunidades autónomas de régimen común y foral resulta necesario referirse brevemente a la relación que existe con la noción de balanzas fiscales. Ello se debe a que en el debate público en los medios de comunicación sobre la aplicación del principio de solidaridad interterritorial suelen mezclarse los resultados de los sistemas de financiación y de las balanzas, que, a pesar de tener algunos puntos de relación, responden a lógicas diferentes.

En cuanto a la finalidad de los estudios sobre balanzas fiscales, la doctrina ha destacado que pretenden analizar los flujos fiscales entre regiones que se producen como consecuencia de que la distribución territorial de los tributos y de los gastos se rija por criterios diferentes (básicamente, los tributos responderán al principio de capacidad económica mientras que los gastos dependerán de las necesidades de la población).¹²

Respecto al cálculo de las balanzas fiscales, como reconoce Espasa, es necesario tomar decisiones sobre la metodología, lo cual influye en los resultados que se obtendrán. En concreto, las principales dificultades afectan a la territorialización del gasto público (piénsese en el caso de las infraestructuras que discurren por varias comunidades autónomas), que puede hacerse según distintos criterios, como su localización geográfica (enfoque de flujo monetario) o el lugar de residencia de los que se benefician de él (enfoque de flujo de beneficio). Igualmente, en relación con los flujos tributarios, las principales dificultades se producen a la hora de determinar la incidencia final del impuesto sobre sociedades.¹³ De ahí que probablemente lo relevante no sea tanto el saldo concreto que arroje un determinado estudio

12. Véase Núria Bosch, Marta Espasa, *Les balances fiscals: concepte, mètode i aplicacions*, Barcelona, Institut d'Estudis Autònomic, 2006, p. 2.

13. Véase Marta Espasa, "Puntos clave en torno al debate sobre saldos fiscales y solidaridad interterritorial", en José M. Durán Cabré, Núria Bosch Roca, *La financiación de las comunidades autónomas: políticas tributarias y solidaridad interterritorial*, Barcelona, Universitat de Barcelona, 2005, p. 241-244. En relación con el debate sobre la metodología a emplear para el cálculo de las balanzas fiscales, véase, por ejemplo, Guillem López Casasnovas, "L'estimació dels saldos fiscals i la seva interpretació en l'estudi de les balances fiscals: la utilització de l'enfocament monetari", *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 32, 2006, p. 181-210.

como el signo de los resultados, la comparación entre regiones y el análisis de las tendencias. Además, hay que recordar que hay muchos aspectos que quedan fuera del cálculo de las balanzas fiscales, como las ventajas o inconvenientes en un sentido amplio que puede comportar la pertenencia a un determinado Estado.¹⁴

Teniendo en cuenta lo anterior, es lógico que algunos autores como Rodríguez Bereijo se hayan mostrado particularmente críticos con la posibilidad de conectar el principio de solidaridad interterritorial con el saldo de las balanzas fiscales.¹⁵ En el mismo sentido, según De los Ríos Berjillos resulta erróneo relacionar estas dos cuestiones, ya que el saldo de las balanzas fiscales dependerá de las características del sistema tributario, como su progresividad. Por lo tanto, en la medida en que los contribuyentes de una comunidad autónoma tiendan a tener unas bases imponibles superiores a las de los contribuyentes de otras zonas geográficas, resultará inevitable que el saldo de la balanza fiscal de la comunidad autónoma con mayores índices de riqueza sea negativo, lo cual debe ser visto más como una consecuencia de la solidaridad entre individuos que de la solidaridad entre regiones.¹⁶ Igualmente, Espasa considera que es un error ligar el déficit fiscal de algunas comunidades autónomas con el sistema de financiación autonómica, ya que el saldo fiscal depende también de otros factores, como las inversiones directas que pueda realizar el Estado.¹⁷

Así pues, es necesario ser prudente a la hora de emplear los resultados de las balanzas fiscales como argumento a la hora de valorar la aplicación del principio de solidaridad en el marco de los sistemas de financiación autonómica. Sin embargo, conocer el saldo de las balanzas fiscales puede ser útil para analizar su relación con otras cuestiones como el crecimiento económico de las regiones, esto es, para determinar si las regiones con saldos fiscales positivos se han desarrollado o

14. Véase Ignacio Zubiri, "La equidad en el sistema actual de financiación de las Comunidades Autónomas – Sistema común *versus* sistema foral", *Papeles de Economía Española*, núm. 99, 2004, p. 199.

15. Véase Álvaro Rodríguez Bereijo, "Constitución española y financiación autonómica", en Francesc Pau i Vall, *La financiación autonómica – XVI Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*, Madrid, Tecnos, 2010, p. 47-48.

16. Véase De los Ríos Berjillos, "Los objetivos...", 2001, p. 183.

17. Véase Espasa, "Puntos clave...", 2005, p. 240.

si las regiones con un saldo negativo pueden, a partir de cierto nivel, ver en riesgo su crecimiento económico.¹⁸

1.3. Solidaridad y financiación de las comunidades autónomas de régimen común

La regulación actual del sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común se encuentra en la Ley orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las comunidades autónomas (LOFCA), en la versión dada por la Ley orgánica 3/2009; y en la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común. Sin entrar a analizar de forma detallada el funcionamiento del sistema, puede señalarse que, tras la ampliación de los impuestos cedidos, estos constituyen la principal fuente de ingresos de las comunidades autónomas, complementados por un mecanismo de nivelación destinado a garantizar que los servicios públicos puedan prestarse con una calidad similar en todo el Estado y por los recursos de varios fondos adicionales que pretenden asegurar que todas las comunidades autónomas mejoren su situación con el actual sistema.¹⁹ Igualmente, la doctrina ha destacado que la reforma del sistema de financiación de 2009 recoge en gran medida las propuestas del Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006, que de este modo se han acabado generalizando al conjunto de comunidades autónomas de régimen común.²⁰

En cuanto al papel que desarrolla el principio de solidaridad en el contexto del sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común, pueden destacarse los siguientes aspectos. Para empezar, este es uno de los principios en que se inspira la propia LOFCA, la cual reitera en su art. 2.1.e) que la actividad financiera de las comunidades autónomas deberá respetar el principio de solidaridad

18. Sobre esta cuestión, véase, por ejemplo, Ramon Tremosa i Balcells, "Solidaridad contra crecimiento", en Durán Cabré y Bosch Roca, *La financiación de las comunidades autónomas...*, 2005, p. 263-283.

19. Para un análisis más detallado del sistema de financiación autonómica de 2009, véase, por ejemplo, Montserrat Bassols, Núria Bosch, Maite Vilalta, *El model de finançament autonòmic de 2009: descripció i valoració*, Barcelona, Generalitat de Catalunya, 2010, p. 29-42.

20. Véase, por ejemplo, Antonia Agulló Agüero, "El nou marc del finançament autonòmic", en *Autonomia i Justícia a Catalunya – Ponències del X Seminari*, Barcelona, Consell de Garanties Estatutàries, 2011, p. 86 y 94.

entre las diversas nacionalidades y regiones previsto en los arts. 2 y 138 CE. Igualmente, el art. 2.2 de la LOFCA también precisa que, más allá del equilibrio que debe existir entre las diferentes comunidades autónomas, también es necesario que estas persigan su propio equilibrio territorial interno.

Por lo que respecta a la evolución del papel del principio de solidaridad en los diferentes sistemas de financiación aprobados en las últimas décadas, si bien aquí no nos ocuparemos de forma detallada de esta cuestión,²¹ en general la doctrina ha destacado que en la medida en que la corresponsabilidad fiscal se ha ido incrementando, reduciendo la participación en los ingresos del Estado y aumentando la cesión de tributos, cada vez son más importantes los mecanismos de solidaridad.²² Además, la última reforma de 2009 también ha contribuido a aumentar la transparencia y a precisar el criterio de equidad que se sigue, en concreto, que todas las comunidades dispongan de la misma financiación por unidad de necesidad en relación con las prestaciones básicas.²³

En relación con los mecanismos que existen para poner en práctica el principio de solidaridad, la Constitución se refiere básicamente al Fondo de Compensación Interterritorial pero permite que los Presupuestos Generales del Estado establezcan otras asignaciones. En este sentido, puede destacarse que en la actualidad la LOFCA prevé diversos fondos para garantizar el principio de solidaridad interterritorial y deja la puerta abierta a que mediante ley se creen otros fondos o mecanismos para que las comunidades autónomas puedan participar en los ingresos del Estado (art. 13.5 LOFCA).

Más aún, la LOFCA apunta de forma general que, independientemente de los fondos previstos, el conjunto de las inversiones que efectúe el Estado se inspirará en el principio de solidaridad interterritorial (art. 16.10 LOFCA). En el mismo sentido, la doctrina ha destacado que la aplicación del principio de solidaridad no puede limitarse a la distribución de recursos mediante ciertos fondos, sino

21. Para una presentación de la articulación del principio de solidaridad en los anteriores modelos de financiación autonómica, véase, por ejemplo, Emilia Girón Reguera, "Autonomía financiera y solidaridad interterritorial: un difícil equilibrio", *Revista General de Derecho Constitucional*, núm. 2, 2006, p. 11-21.

22. Véase De los Ríos Berjillos, "Los objetivos...", 2001, p. 183.

23. Véase Ana Herrero Alcalde, Jesús Ruiz-Huerta Carbonell, Carmen Vizán Rodríguez, "La reforma de la financiación autonómica de 2009", *Revista d'Estudis Autònoms i Federals*, núm. 11, 2010, p. 193-194.

que implica al conjunto de políticas generales que lleva a cabo el Estado en materia económica, especialmente en los ámbitos fiscal y del desarrollo regional.²⁴

Si nos centramos en la cuestión más concreta de los fondos que se han creado para aplicar el principio de solidaridad interterritorial en el marco del sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común, pueden destacarse los siguientes aspectos.

Para empezar, el Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales (art. 15 LOFCA) está destinado a asegurar un nivel mínimo en todo el Estado en la prestación de la educación, de la sanidad y de los servicios sociales esenciales. Este fondo se nutre de un porcentaje de los tributos cedidos a las comunidades autónomas, en términos normativos, así como de una aportación efectuada por el Estado. De este modo se espera que todas las comunidades autónomas tengan los mismos recursos por habitante, teniendo en cuenta las necesidades diferenciales que puedan existir, para garantizar tales servicios.

En relación con este fondo, algunos autores han apuntado que en la práctica existen dificultades para conocer de forma precisa el coste de los servicios públicos a los que se dirige.²⁵ Además, también se ha señalado que, al tratarse de un instrumento encaminado a garantizar la suficiencia de recursos de todas las comunidades autónomas, propiamente no constituiría un mecanismo de solidaridad en un sentido estricto, ya que no se aportan recursos adicionales para corregir y compensar situaciones específicas desfavorables.²⁶

Adicionalmente, el Fondo de Suficiencia Global (art. 13 LOFCA) está destinado a cubrir las necesidades de gasto de las comunidades autónomas que no puedan ser cubiertas por su capacidad tributaria ni por las transferencias del Fondo de Garantía de Servicio Públicos Fundamentales.

Por otra parte, la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común, también prevé dos fondos de convergencia financiados con recursos aportados por el Estado: el Fondo de Competitividad

24. Véase De los Ríos Berjillos, "Los objetivos...", 2001, p. 177.

25. Véase M^a Gabriela Lagos Rodríguez, Alfredo Iglesias Suárez, Raquel Álamo Cerrillo, "Solidaridad y financiación autonómica", *Estudios de Economía Aplicada*, vol. 28, núm. 1, 2010, p. 116.

26. Véase, por ejemplo, Roberto Fernández Llera, Francisco J. Delgado Rivero, "Nuevos fondos de convergencia y nada de compensación interterritorial", *Estudios de Economía Aplicada*, vol. 28, núm. 1, 2010, p. 125-126.

(art. 23) y el Fondo de Cooperación (art. 24). El Fondo de Competitividad pretende desincentivar la competencia fiscal y beneficia aquellas comunidades que obtengan una mayor recaudación en el ejercicio de sus competencias normativas, pero sin ponderar la recaudación en función de los niveles de renta de cada comunidad, lo cual puede repercutir negativamente en la solidaridad del conjunto del sistema.²⁷

Respecto al Fondo de Cooperación, la doctrina ha destacado que tiene una función análoga a la del Fondo de Compensación Interterritorial previsto en la Constitución, por lo que por motivos de simplicidad y eficacia hubiera sido más adecuado reforzar este último fondo en vez de conferirle un papel cada vez más secundario en el conjunto de la financiación autonómica.²⁸

En relación con el Fondo de Compensación Interterritorial, el art. 16.1 LOFCA indica que este se incluirá anualmente en los Presupuestos Generales del Estado para dar cumplimiento al principio constitucional de solidaridad interterritorial. Los recursos de este fondo se destinarán a gastos de inversión y se distribuirán entre las comunidades autónomas en función de criterios como su renta por habitante, su tasa de población emigrada en los últimos diez años, el porcentaje de desempleo sobre la población activa o la superficie territorial. En concreto, los proyectos que pueden financiarse mediante este fondo deben tener carácter local, comarcal, provincial o regional y contribuir a una mejor distribución territorial de la riqueza, por ejemplo, mediante la realización de proyectos de infraestructuras, regadíos o transportes.

En cuanto a la regulación específica de este fondo recogida en la legislación ordinaria, ha ido variando a lo largo del tiempo. De su configuración inicial, por ejemplo, Soler Roch destacó los siguientes aspectos.²⁹ Para empezar, ante la imprecisión de la Constitución, se optó por que el fondo recibiera una dotación de los Presupuestos Generales del Estado, esto es, se descartó que las comunidades autónomas también efectuaran una contribución directa. Igualmente, la participación de las haciendas autonómicas en este fondo se configuró de forma que todas pudieran recibir recursos de él, si bien en

27. Véase Lagos Rodríguez *et al.*, "Solidaridad y financiación...", 2010, p. 117-118.

28. Véanse Fernández Llera *et al.*, "Nuevos fondos...", 2010, p. 124-128, y Herrero Alcalde *et al.*, "La reforma...", 2010, p. 199.

29. Véase María Teresa Soler Roch, "El fondo de compensación interterritorial: un análisis jurídico", *Anales de Derecho*, núm. 6, 1984, p. 7-36.

distinto grado para no desvirtuar su finalidad redistributiva, mediante transferencias de naturaleza esencialmente presupuestaria. Otra característica del fondo apuntada por Soler Roch es la autonomía de las comunidades autónomas para determinar los proyectos de inversión pública a que destinarán estos recursos, sin que el Estado pueda condicionar tal decisión.

Por lo que respecta a la evolución de este fondo, la doctrina ha destacado la tendencia a pasar de ser un mecanismo básico de financiación de las comunidades autónomas a ser únicamente un instrumento de desarrollo regional que, además, debe estar coordinado con los fondos europeos con la misma finalidad.³⁰ De hecho, algunos autores han criticado el progresivo debilitamiento de este fondo³¹ y consideran que es necesario revisar aspectos como su dotación, los criterios de elegibilidad, las fórmulas de reparto, el seguimiento de las inversiones financiadas y la evaluación de los resultados alcanzados.³²

Por último, el art. 16.2 LOFCA también prevé un Fondo Complementario del Fondo de Compensación, cuya cuantía equivaldrá a una tercera parte del Fondo de Compensación de cada comunidad autónoma. Igualmente, se destinará a gastos de inversión, si bien se permite que en determinados casos los recursos de este fondo sirvan para financiar gastos de funcionamiento de proyectos de inversión sufragados con el Fondo de Compensación o con el propio Fondo Complementario.

En conjunto, puede destacarse que se ha producido una proliferación de fondos que no contribuye a la claridad del sistema y que en gran medida se explica por la necesidad de satisfacer las necesidades específicas de las distintas comunidades autónomas. Además, es claro el papel central del Estado a la hora de regular y configurar los mecanismos destinados a desarrollar el principio de solidaridad interterritorial.

30. Para más detalles, véase González Hernández, "El artículo 138...", 2004, p. 73-74.

31. Véase Fernández Llera *et al.*, "Nuevos fondos...", 2010, p. 128-129.

32. Véanse Olga Ogando Canabal, "Solidaridad, cohesión y financiación autonómica", en Pau i Vall, *La financiación autonómica...*, 2010, p. 250-259, y Alfonso Utrilla de la Hoz, "Fondos de desarrollo regional y solidaridad interterritorial", *Revista de Estudios Regionales*, vol. extra VIII, 2009, p. 126.

1.4. Solidaridad y financiación de las comunidades autónomas de régimen foral

La Constitución, en su disposición adicional primera, ampara y respeta los "derechos históricos de los territorios forales" y prevé que la actualización del régimen foral se llevará a cabo en el marco de la Constitución y de los estatutos de autonomía. Como ha destacado García Roca, esta sucinta previsión constitucional ha fundamentado uno de los principales elementos asimétricos existentes en España: los sistemas de concierto y convenio en los territorios históricos del País Vasco y de Navarra.³³

La LOFCA no desarrolla esta cuestión y simplemente apunta en sus disposiciones adicionales primera y segunda, respectivamente, que en el País Vasco se aplicará el sistema foral tradicional de concierto económico y en el caso de Navarra, el sistema de convenio económico. Por lo tanto, para conocer el sistema de financiación de estas comunidades es necesario acudir a sus estatutos de autonomía y a la normativa que regula el régimen del concierto y del convenio.

El Estatuto de Autonomía del País Vasco (EAPV) indica que el régimen de concierto se aplica de acuerdo con el principio de solidaridad previsto en los artículos 138 y 156 de la Constitución (art. 41.2.f) EAPV) y que la aportación del País Vasco al Estado o cupo es una contribución a las cargas del Estado no asumidas por la comunidad autónoma (art. 41.2.d) EAPV). En particular, entre las características del concierto económico, aprobado por la Ley 12/2002, de 23 de mayo, y actualizado en diversas ocasiones, puede destacarse que las relaciones financieras que regula se regirán, entre otros, por el principio de solidaridad, tal y como se prevé en la Constitución y en el Estatuto de Autonomía (art. 48 del concierto económico), y que las partidas del Fondo de Compensación Interterritorial se incluyen entre las cargas del Estado no asumidas por la comunidad autónoma (art. 52.3.a) del concierto económico).

Igualmente, el Estatuto de Autonomía de Navarra (EAN) también indica que esta comunidad es solidaria con todos los pueblos de la nación española (art. 1 EAN), aspecto que es reiterado a la hora

33. Para García Roca tal asimetría es inevitable, ya que considera que el régimen financiero aplicable en estas dos comunidades autónomas ni resulta extensible al resto ni es aconsejable una reforma constitucional que lo elimine (véase Javier García Roca, "Asimetrías autonómicas y principio constitucional de solidaridad", *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 47-2, 1997, p. 62).

de tratar el sistema de convenio económico (art. 45 EAN). El actual convenio económico fue aprobado por la Ley 28/1990, de 26 de diciembre, si bien posteriormente ha sido modificado y actualizado en diversas ocasiones. En cuanto al método a seguir para determinar la aportación de Navarra a las cargas generales del Estado no asumidas por la Comunidad Foral, hay que destacar que entre ellas se incluye la dotación a los Fondos de Compensación Interterritorial previstos en el art. 158.2 CE (art. 54.2 del convenio económico).

En relación con los aspectos más significativos de la financiación del País Vasco y de Navarra, además de sus amplias competencias normativas sobre impuestos concertados, como los que recaen sobre la renta de las personas físicas y de las sociedades, hay que señalar que la gestión de los tributos se lleva a cabo por las propias instituciones forales, de forma que el Estado únicamente recibe una parte de la recaudación como compensación por los servicios que presta. Por lo tanto, lo importante para determinar los recursos por habitante de que se dispondrá no es el sistema foral en sí, sino el procedimiento concreto que se siga para calcular la aportación al Estado.³⁴

Por lo que respecta a la aplicación del principio constitucional de solidaridad interterritorial en estas dos comunidades autónomas, la doctrina ha destacado los siguientes aspectos.

Para empezar, Zubiri apunta que las comunidades forales pueden contribuir a la solidaridad con el resto de comunidades autónomas mediante dos mecanismos.³⁵ En primer lugar, considerando que las competencias que lleva a cabo el Estado y que no son asumidas por la comunidad foral incluyen también partidas presupuestarias de gasto con finalidad redistributiva. En la práctica, este ha sido únicamente el caso de la partida correspondiente al Fondo de Compensación Interterritorial, de forma que, como indica este autor, la contribución a la solidaridad ha resultado muy limitada. En segundo lugar, la elección del índice que se utiliza para imputar una parte de los gastos del Estado a las comunidades forales también puede influir en la contribución a la solidaridad con el resto de comunidades.

En este sentido, Zubiri destaca que el índice del 6,24% que se aplicó desde 1981 en el País Vasco estaba inicialmente por debajo de su nivel relativo de renta pero era superior a la población relativa, si

34. Para más detalles sobre el funcionamiento de este régimen, véase, por ejemplo, Eugenio Simón Acosta, "El Convenio Económico", *Revista Española de Derecho Financiero*, núm. 98, 1998, p. 213-246.

35. Para una presentación detallada, véase Zubiri, "La equidad...", 2004, p. 200.

bien con el paso del tiempo la disminución del peso que suponen el PIB y la población del País Vasco en relación con el conjunto de España ha hecho que el índice de imputación del 6,24% estuviera más cercano al nivel relativo de renta y fuera claramente superior al nivel de población relativa. Como este autor apunta, no es posible determinar con carácter general si, según el criterio del beneficio, el índice de imputación debería responder al nivel relativo de renta o al de población, ya que los beneficios de algunos gastos son proporcionales a la población mientras que en otros casos son proporcionales al nivel de renta, lo cual conlleva que en la práctica el índice de imputación utilizado haya contribuido a la solidaridad de forma muy limitada.³⁶ En cualquier caso, a la vista de los niveles de recursos per cápita de que disponen las comunidades forales para llevar a cabo unas competencias similares a las de otras comunidades autónomas, Zubiri concluye que la aplicación del sistema foral se ha basado en principios menos redistributivos que el sistema común.³⁷

Igualmente, otros autores también han señalado que si bien hay que ser cauteloso a la hora de relacionar las balanzas fiscales con la solidaridad interterritorial y la financiación autonómica, el análisis de los flujos fiscales entre las comunidades autónomas y el Estado muestra que en el caso del País Vasco y de Navarra su contribución a la solidaridad con otras regiones ha sido menor que la de otras comunidades autónomas con niveles de renta similares.³⁸ Ello se explica fundamentalmente por la metodología empleada para calcular la aportación a los gastos del Estado, que ha comportado que dispongan de más recursos para llevar a cabo sus competencias.³⁹

Más aún, la doctrina ha destacado que existen elementos adicionales que han beneficiado especialmente a las comunidades forales, lo cual indirectamente reduce también su aportación a la solidaridad con el resto de regiones. En concreto, las ventajas que conllevan los ajustes fiscales correspondientes a los impuestos indirectos (IVA e impuestos

36. *Ibíd.*, p. 200.

37. *Ibíd.*, p. 205.

38. Véase Alfonso Utrilla de la Hoz, "La solidaridad interterritorial en el sistema de financiación foral", en Durán Cabré y Bosch Roca, *La financiación de las comunidades autónomas...*, 2005, p. 205-210.

39. Utrilla considera que los territorios forales se encuentran "sobrefinanciados" (*ibíd.*, p. 217-218).

especiales) son mencionadas por Zubiri⁴⁰ y severamente criticadas por Vicente Matilla,⁴¹ hasta el punto que este último autor y otros como De la Fuente⁴² concluyen que el régimen foral se encuentra subvencionado por el Estado, esto es, por las comunidades autónomas de régimen común.

En cuanto a la valoración que ha recibido la aplicación del principio de solidaridad en el sistema de financiación foral, la mayoría de la doctrina se ha mostrado crítica. Entre los pocos autores que consideran que la situación actual es adecuada puede citarse a Fernández Orte, para quien la vigente configuración de los regímenes forales resulta plenamente compatible con el principio constitucional de solidaridad interterritorial, ya que en su opinión este principio tiene un carácter genérico y simplemente comporta que el ejercicio del poder tributario por parte de las instituciones de los territorios históricos no pueda tener una incidencia negativa fuera de su ámbito competencial.⁴³

Sin embargo, la mayoría de autores consideran que el hecho de que la Constitución permita la existencia de regímenes forales en el País Vasco y en Navarra no justifica que estas comunidades autónomas dispongan de mayores recursos por habitante que el resto, sino que, al contrario, lo más respetuoso con la Constitución sería que las comunidades forales también contribuyeran a financiar las transferencias de nivelación que realiza la hacienda central.⁴⁴

De ahí que para la Generalitat de Catalunya resulte necesario corregir la disparidad de recursos disponibles que existe entre las comunidades autónomas de régimen común y las de régimen foral, ya que tal divergencia no puede justificarse en el reconocimiento de los derechos históricos que recoge la disposición adicional primera de

40. Véase Zubiri, "La equidad...", 2004, p. 202.

41. Javier Vicente Matilla, "Constitucionalidad, legalidad y justicia del Concerto Económico con el País Vasco", *Crónica Tributaria*, núm. 142, 2012, p. 177-194.

42. De ahí que De la Fuente considere que la extensión a Cataluña de un modelo análogo al del País Vasco y Navarra sea inviable económicamente (Ángel de la Fuente, "Implicaciones de la equiparación de la financiación de Cataluña con los resultados del sistema foral: un análisis preliminar y algunas reflexiones", *FEDEA – Colección Estudios Económicos*, núm. 02-08, 2008, p. 3 a 4).

43. Véase Jaime Fernández Orte, "El espacio fiscal de los territorios históricos", *Forum Fiscal de Gipuzkoa*, núm. 2, 2010, p. 4-42.

44. Véanse, por ejemplo, José Víctor Sevilla, "SalDOS fiscales y solidaridad interterritorial", en Durán Cabré y Bosch Roca, *La financiación de las comunidades autónomas...*, 2005, p. 258, y José Juan Ferreiro Lapatza, "El sistema de financiación autonómica de Cataluña: Estatuto y Constitución", *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 32, 2006, p. 53.

la Constitución ni tampoco responde a la existencia de mayores necesidades de gasto o a la realización de un mayor esfuerzo fiscal. Al contrario, la diferencia se explica básicamente por la falta de participación en los mecanismos de solidaridad y por la forma de cuantificar los servicios prestados por el Estado.⁴⁵

En este sentido, Castells, Sorribas y Vilalta han propuesto la incorporación del País Vasco y de Navarra a los mecanismos de nivelación entre comunidades autónomas.⁴⁶ En concreto, una opción podría consistir en añadir la subvención de nivelación en el cupo a pagar al Estado, si bien los anteriores autores consideran que lo más adecuado sería incorporar a todas las comunidades autónomas en el mismo mecanismo de nivelación, aunque admiten que el cambio debería ser progresivo para que el País Vasco y Navarra no vean reducidos sus recursos de forma drástica.

En suma, las comunidades autónomas de régimen foral disponen de un nivel de recursos por habitante muy superior al de las comunidades autónomas de régimen común, lo cual no se debe propiamente a la existencia de un régimen foral, sino a la forma como este se ha configurado en la práctica. Por ello, resulta necesario corregir la situación actual y, manteniendo el régimen foral amparado por la Constitución, garantizar el respeto hacia el principio de solidaridad interterritorial.

2. Límites a la solidaridad

A continuación nos centraremos en la jurisprudencia sobre los límites máximos a la solidaridad interterritorial, ya que esta es la cuestión que suele ser más controvertida. Sin embargo, ello no quiere decir que no deba existir un nivel mínimo. Si se introdujeran medidas que dejaran sin efecto el principio de solidaridad, incluso en beneficio de la autonomía financiera de las comunidades autónomas, resultarían también inconstitucionales.⁴⁷

45. Véase Generalitat de Catalunya, *La problemática del vigente sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común*, Barcelona, 2006, p. 20-21.

46. Para una presentación de la propuesta, véase Antoni Castells, Pilar Sorribas, Maite Vilalta, "Las subvenciones de nivelación en la financiación de las CCAA: propuesta de incorporación de las CCAA forales", en Durán Cabré y Bosch Roca, *La financiación de las comunidades autónomas...*, 2005, p. 221-237.

47. Véase García Morillo et al., *Constitución y financiación...*, 1998, p. 130.

En general, la cuestión de la solidaridad interterritorial ha sido tratada por múltiples sentencias del Tribunal Constitucional, como la STC 183/1988, de 13 de octubre; la STC 250/1988, de 20 de diciembre; la STC 64/1990, de 5 de abril, y la STC 135/1992, de 5 de octubre, pero de forma muy tangencial.⁴⁸ Más recientemente, diversas sentencias, como la STC 13/2007, de 18 de enero; la STC 58/2007, de 14 de marzo; la STC 237/2007, de 8 de noviembre; y la STC 238/2007, de 21 de noviembre, se han ocupado de algunos aspectos más concretos relativos a la financiación autonómica, como los criterios seguidos por el sistema de financiación para redistribuir los recursos o la regulación del Fondo de Compensación Interterritorial. En cuanto a la cuestión de los límites a la solidaridad interterritorial, que es la que centra nuestro interés, la principal sentencia es la STC 31/2010, de 28 de junio, que analizó la constitucionalidad del Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006 (EAC).

Una de las principales innovaciones de este estatuto fue precisamente el intento de introducir diversos límites a la solidaridad con el resto de comunidades autónomas, aspecto que fue seguido en cierta medida por otros estatutos como el de las Islas Baleares.⁴⁹ En relación con tales límites, una primera cuestión que cabe plantearse es si pueden ser establecidos por un estatuto de autonomía, especialmente teniendo en cuenta que indirectamente afectan al conjunto del sistema de financiación autonómica, ya que ello podría ser contrario a la reserva de ley orgánica del artículo 157.3 CE.

Respecto a la relación existente entre la reserva de ley orgánica del art. 157.3 CE y los estatutos de autonomía, no existe una posición unánime al respecto. Si bien algunas voces entienden que los estatutos de autonomía, que formalmente tienen el carácter de leyes orgánicas, pueden regular aspectos básicos de la financiación de las comunidades

48. Para más detalles, véanse, por ejemplo, José Antonio Fernández Amor, "Jurisprudència del Tribunal Constitucional sobre finançament autonòmic", *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 32, 2006, p. 276; García Roca, "Asimetrías autonómicas...", 1997, p. 82-88; y Vidal Prado, *El Fondo de Compensación...*, 2001, p. 81-88.

49. Para una detallada comparación de los preceptos relativos al principio de solidaridad en los nuevos estatutos de autonomía, véase Jesús Punzón Moraleta, "Derechos, principios y objetivos relacionados con la solidaridad, la cohesión interterritorial y la convergencia con el Estado y Europa", en Francisco Balaguer Callejón (dir.), Luis Ortega Álvarez, Gregorio Cámara Villar, José Antonio Montilla Martos, (coords.), *Reformas estatutarias y declaraciones de derechos*, Sevilla, Instituto Andaluz de Administración Pública, 2008, p. 761-773.

autónomas,⁵⁰ parece que actualmente la mayor parte de la doctrina entiende que tales cuestiones, que afectan al conjunto del sistema de financiación autonómica, deben recogerse en la LOFCA.⁵¹ De ahí que algunos autores hayan apuntado que la introducción de límites a la solidaridad, al incidir sobre el conjunto del sistema, no pueda ser regulada unilateralmente por un estatuto de autonomía.⁵²

De hecho, el Tribunal Constitucional ha confirmado en su sentencia sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña que la regulación básica del sistema de financiación debe contenerse en la LOFCA y no en los estatutos de autonomía. En consecuencia, los preceptos del Estatuto sobre financiación autonómica únicamente serán aplicables en la medida en que no sean contrarios a lo previsto en la LOFCA. Este criterio tiene un impacto directo en las principales innovaciones del Estatuto en materia de solidaridad interterritorial. En concreto, a continuación se analizará la repercusión de la jurisprudencia constitucional sobre los distintos criterios que preveía el Estatuto de Autonomía de Cataluña en este ámbito.

50. Véase, por ejemplo, Juan Ramallo Massanet, "Incidencia de la Constitución española de 1978 en materia de fuentes normativas de las Comunidades Autónomas", en *Hacienda y Constitución*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1979, p. 121-124. Más recientemente, esta posición ha vuelto a ser defendida desde algunos sectores (véase Grup d'Experts per encàrrec del President de la Generalitat, *Informe sobre la STC que resol el recurs d'inconstitucionalitat presentat per 50 diputats i senadors del Partit Popular contra l'Estatut d'Autonomia de Catalunya*, 2010, p. 38-39).

51. Véase, por ejemplo, Álvaro Rodríguez Bereijo, "Aspectos constitucionales de la financiación autonómica: presente y futuro", en Villar Ezcurra (dir.) et al., *Estudios jurídicos...*, 2008, p. 2959-2960 y 2974-2975.

52. Esta es la posición de García Novoa, quien considera que aunque es lógico que las aportaciones a la solidaridad tengan límites, desde una perspectiva constitucional resulta dudoso que puedan imponerse unilateralmente a la hora de diseñar el sistema de financiación de Cataluña en vez de ser establecidos por el Estado, que es el competente para configurar los mecanismos de nivelación y el que puede garantizar la unidad del sistema (véase César García Novoa, "El sistema de financiación en la reforma del Estatut catalán, ¿Es compatible con el orden constitucional?", *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 32, 2006, p. 103). En la misma línea se manifiesta Rodríguez Bereijo, "Constitución...", 2010, p. 60-61. Sin entrar a valorar la constitucionalidad de las reformas estatutarias, Gayubo Pérez advierte del riesgo de que las medidas unilaterales sobre financiación autonómica den lugar a situaciones incongruentes (Pablo Gayubo Pérez, "La solidaridad de suficiencia para la provisión de bienes y servicios públicos: el modelo solidario de financiación autonómica", en Ángeles Marín Rivero et al. (eds.), *Instrumentos de solidaridad interterritorial – Especial consideración del caso de Castilla y León*, Universidad de León, León, 2007, p. 266).

2.1. Nivelación total únicamente de los servicios públicos fundamentales

Para empezar, el art. 206.3 EAC prevé la posibilidad de que se ajusten los recursos de que dispone la Generalitat para garantizar la nivelación y la solidaridad con las otras comunidades autónomas y que los servicios públicos esenciales del Estado del bienestar, en concreto, “los servicios de educación, sanidad y otros servicios sociales esenciales”, se presten en todas ellas con unos niveles similares, siempre que el resto de comunidades autónomas realicen un “esfuerzo fiscal también similar”. De este precepto, que posteriormente fue seguido por el art. 123.2 del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears, uno de los aspectos que puede destacarse es que se prevea que la nivelación sea parcial, esto es, que solo tenga en cuenta los servicios públicos básicos y no todos los servicios que prestan las comunidades autónomas en el desarrollo de sus competencias.

Lo anterior ha sido severamente criticado por De la Fuente y Gundín, quienes consideran que esta reforma, que beneficiaría especialmente a las Islas Baleares, a Madrid y a Cataluña, debilitaría la garantía constitucional de igualdad y conllevaría dificultades de índole práctica, ya que para garantizar que únicamente se nivelen los gastos en servicios fundamentales habría que establecer restricciones a la posibilidad de utilizar los fondos de nivelación con otras finalidades, algo que podría resultar ineficiente e incompatible con la autonomía financiera de las comunidades autónomas.⁵³ Igualmente, Moreno Fernández ha criticado que el art. 206.3 EAC únicamente se refiera a la nivelación de los servicios de educación, sanidad y otros servicios sociales esenciales, ya que ello podría permitir que Cataluña no tenga que contribuir a la nivelación de otros servicios que no puedan considerarse “sociales” pero que sí puedan ser calificados como “fundamentales” e, incluso, que no tenga que efectuar aportaciones a instrumentos generales de solidaridad como el Fondo de Compensación Interterritorial.⁵⁴

53. Véase Ángel de la Fuente, María Gundín, “La financiación autonómica en los nuevos estatutos regionales”, *Hacienda Pública Española*, vol. 182, núm. 3, 2007, p. 171-175.

54. Véase Juan Ignacio Moreno Fernández, “El Estatuto de Autonomía de Cataluña y su frustrado ‘modelo diferencial’ de financiación”, *Revista General de Derecho Constitucional*, núm. 13, 2011, p. 46. Igualmente, Pagès i Galtés también apunta que no está claro qué servicios, además de los de educación y sanidad, pueden considerarse sociales y esenciales simultáneamente (véase Joan Pagès i Galtés, “El sistema de financiación autonómica en el Estatuto catalán de 2006”, en Ana María Pita Grandal (dir.), *La financiación autonómica en los Estatutos de Autonomía*, Marcial Pons, Madrid, 2008, p. 69).

Sin embargo, en general la doctrina entiende que la anterior previsión estatutaria resulta razonable. En este sentido, Castells destaca que el carácter parcial de la nivelación tiene ventajas desde el punto de vista de la eficiencia, ya que genera un incentivo para que las comunidades autónomas promuevan políticas que incrementen sus niveles de renta y, a su vez, sus bases imponibles.⁵⁵ Igualmente, para Girón Reguera, el hecho de que la nivelación sea únicamente parcial responde a que la solidaridad tiene como límite la autonomía financiera de las comunidades autónomas, la cual se vería excesivamente afectada si se exigiera la eliminación de cualquier diferencia en materia impositiva y una plena equiparación fiscal.⁵⁶ Por su parte, Rodríguez Márquez considera que limitar la nivelación a los servicios públicos fundamentales no necesariamente es inconstitucional, sino que ello dependerá de cómo se defina esta noción, que según este autor debería ser entendida de la forma más amplia posible.⁵⁷

En cuanto a la posición del Tribunal Constitucional, este ha confirmado que la referencia a la nivelación de los “servicios de educación, sanidad y otros servicios sociales esenciales del Estado del bienestar” (y no a todos los servicios públicos que puedan prestar las comunidades autónomas) es constitucional ya que se trata de una expresión equivalente a la de “servicios públicos fundamentales” prevista en el art. 158 CE (FJ 134 de la STC 31/2010, de 28 de junio). Además, el Estatuto no determina por completo qué servicios públicos resultan esenciales, por lo que se trata de un precepto compatible con el hecho de que el Estado sea el competente para determinar los servicios públicos que resultan fundamentales y el nivel mínimo que debe ser garantizado en el conjunto del país.

En la actualidad, el vigente sistema de financiación autonómica de régimen común respeta la previsión del art. 206.3 EAC, ya que únicamente se contempla una plena nivelación en relación con el Fondo de Garantía de los Servicios Públicos Fundamentales, de forma que todas las comunidades autónomas dispongan de los mismos recursos en términos de población ajustada para prestar estos servicios, mientras que la financiación del resto de servicios públicos, que suponen una

55. Véase Antoni Castells (dir.), Pilar Sorribas, Maite Vilalta, *Les subvencions d'anivellament en el finançament de les comunitats autònomes*, Barcelona, Institut d'Estudis Autonòmics, 2004, p. 21.

56. Véase Girón Reguera, “Autonomía financiera...”, 2006, p. 22.

57. Véase Jesús Rodríguez Márquez, “Aspectos controvertidos en el futuro sistema de financiación autonómica”, en Pita Grandal (dir.), *La financiación autonómica...*, 2008, p. 247.

parte mucho más reducida del total del gasto público, dependerá de su capacidad fiscal. Así pues, dado que la nivelación total no afecta a todos los servicios públicos, en términos globales la nivelación es parcial.⁵⁸

2.2. Condicionamiento de la solidaridad a la realización de un “esfuerzo fiscal similar” por el resto de comunidades autónomas

Otra cuestión controvertida que se desprende del art. 206.3 EAC (y que también se prevé de forma idéntica o matizada en los estatutos de autonomía de Andalucía, de Aragón y de las Illes Balears)⁵⁹ es el condicionamiento de la solidaridad a la realización de un “esfuerzo fiscal similar”. En relación con este posible límite, es necesario empezar planteándose en qué consiste exactamente esta expresión.

En este sentido, De la Fuente y Gundín han destacado que este condicionante puede interpretarse de dos modos.⁶⁰ Por una parte, tomando como referencia la recaudación que se obtendría si todas las comunidades autónomas aplicaran las mismas tarifas en los impuestos en que tienen competencias para modificarlas (de forma que la pérdida de recaudación derivada de una reducción de las tarifas no se viera compensada por mayores transferencias de recursos). Por otra parte, considerando que debe existir en todas las comunidades autónomas la misma recaudación por habitante, para lo cual sería necesario que en las regiones menos desarrolladas se tuvieran que aplicar tipos impositivos más elevados. Lógicamente, la compatibilidad de esta segunda interpretación con el principio de solidaridad interterritorial resulta mucho más problemática.

La primera interpretación equipararía la noción de “esfuerzo fiscal similar” del Estatuto a la de “presión fiscal estándar” en la terminología de la propuesta de mecanismo de nivelación presentada por Castells *et al.*⁶¹ Si se sigue esta concepción se evita el temor que expresan García Morillo *et al.* al advertir que la atribución de ciertas

58. Véase Bassols *et al.*, *El model...*, 2010, p. 37-38.

59. Véanse los artículos 175.2.c) del Estatuto de Autonomía de Andalucía, 107.2 del Estatuto de Autonomía de Aragón y 123.2 del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears.

60. Véase De la Fuente *et al.*, “La financiación...”, 2007, p. 176.

61. Véase Castells (dir.) *et al.*, *Les subvencions...*, 2004, p. 17-19, 31-32 y 113.

competencias normativas a las comunidades autónomas sobre los tributos cedidos pueda comportar una reducción de la presión fiscal, especialmente en las comunidades más desarrolladas (ya que si las bases imponibles que gravan son más elevadas, con una presión fiscal inferior a la estándar podrían conseguir una recaudación igual o superior a la de comunidades menos desarrolladas), lo cual sería un retroceso desde el punto de vista del principio de solidaridad.⁶² Desde esta perspectiva, este límite puede considerarse coherente con el principio constitucional de solidaridad.⁶³

Sin embargo, hay que tener en cuenta que la Propuesta de Estatuto de 1 de agosto de 2005⁶⁴ parecía decantarse por la segunda interpretación. En concreto, la Propuesta también condicionaba la participación de la Generalitat en los mecanismos de solidaridad a la realización de un esfuerzo fiscal similar por el resto de comunidades autónomas (art. 202.1) y, además, definía el esfuerzo fiscal como los impuestos soportados en Cataluña, incluyendo también los precios privados por servicios públicos (art. 202.2.b)). Por lo tanto, la propuesta inicial concebía el esfuerzo fiscal desde la perspectiva de la recaudación obtenida y no de los tipos impositivos aplicados, interpretación de dudosa constitucionalidad pero que fue avalada por el Consell Consultiu, de forma bastante superficial, al entender que simplemente se trataba de un criterio general para la concreción del principio de solidaridad, que en última instancia debía ser precisado por el Estado.⁶⁵

62. Véase García Morillo et al., *Constitución y financiación...*, 1998, p. 142-143.

63. Véase Girón Reguera, "Autonomía financiera...", 2006, p. 24.

64. Propuesta de Proposición de ley orgánica por la que se establece el Estatuto de autonomía de Cataluña y se deroga la Ley orgánica 4/1979, de 18 de diciembre, del Estatuto de autonomía de Cataluña (BOPC núm. 213, VII legislatura, de 1 de agosto de 2005).

65. Véase el fundamento 10 del dictamen núm. 269 del Consell Consultiu, de 1 de septiembre de 2005. Igualmente, Ferreiro Lapatza, al referirse sucintamente al criterio del "esfuerzo fiscal" contenido en el art. 210 de la Propuesta de reforma del Estatuto de autonomía de Catalunya aprobada el 30 de septiembre de 2005 por el Parlamento de Cataluña, considera que difícilmente puede dudarse de su constitucionalidad, a pesar de que en esta Propuesta la noción de "esfuerzo fiscal" era concebida como "la diferencia entre los impuestos soportados en Cataluña y el promedio de las comunidades autónomas" (véase Ferreiro Lapatza, "El sistema...", 2006, p. 68). Por su parte, Bosch no entra a opinar sobre la constitucionalidad de este aspecto de la Propuesta de reforma del Estatuto pero lo valora muy positivamente desde el punto de vista de los principios de eficiencia y equidad (Núria Bosch Roca, "El model de finançament autonòmic del projecte de reforma de l'Estatut d'autonomia de Catalunya" *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 32, 2006, p. 28).

Igualmente, otros autores han presentado definiciones alternativas. Por ejemplo, López Casasnovas y Pons Novell conciben la noción de “esfuerzo fiscal de un territorio” como su recaudación efectiva en relación con su capacidad fiscal, entendida esta como su potencial recaudatorio, lo cual puede aproximarse mediante distintas variables, como la relación entre los ingresos públicos y el PIB o la relación entre los ingresos públicos y la renta familiar bruta disponible en poder de compra, si bien los anteriores autores son conscientes de las limitaciones del PIB o de la renta familiar como variables que puedan identificarse con la capacidad fiscal de una comunidad autónoma.⁶⁶ Así pues, puede apreciarse que es importante precisar qué se entiende por “esfuerzo fiscal similar”, ya que ello influye a la hora de determinar si este condicionante es constitucional.

En cuanto a la valoración de este aspecto del art. 206.3 EAC por parte de la doctrina, algunos autores lo han recibido positivamente. Así, Quintana Ferrer y Rodríguez Márquez consideran que la exigencia de un esfuerzo fiscal similar es una medida lógica que no resulta contraria al principio de solidaridad dado que simplemente pretende evitar que los servicios públicos de las comunidades autónomas que han decidido reducir su presión fiscal sean financiados por el resto.⁶⁷ Igualmente, Arias Abellán ha apuntado que este precepto podría considerarse constitucional siempre que se interpretara que es el Estado el encargado de determinar lo que debe entenderse por “esfuerzo fiscal similar”, de forma que sus competencias para llevar a cabo las políticas de nivelación y solidaridad no se vean afectadas.⁶⁸

Sin embargo, Martín Queralt y García Moreno se han mostrado más críticos y entienden que la exigencia de un “esfuerzo fiscal similar” que prevé el Estatuto resulta inconstitucional independientemente de cómo se interprete, ya que supone introducir una restricción a la posibilidad de que el Estado, de acuerdo con lo previsto en el art. 158.1 CE, garantice un nivel mínimo en la prestación de los servicios públi-

66. Véase Guillem López Casasnovas, Jordi Pons Novell, *Anàlisi dels fluxos redistributius territorials a l'Estat espanyol: Criteris d'avaluació i proposta de nous principis bàsics*, Barcelona, Fundació Josep Irla, 2005, p. 44 y 48.

67. Véanse Esteban Quintana Ferrer, “La financiación de la Generalitat en el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña”, *Nueva Fiscalidad*, núm. 6, 2007, p. 29, y Rodríguez Márquez, “Aspectos controvertidos...”, 2008, p. 247.

68. Véase M. Dolores Arias Abellán, “La ordenación jurídica de los recursos financieros en el Estatuto de Autonomía de Cataluña”, *Revista d'Estudis Autònoms i Federals*, núm. 6, 2008, p. 157-158.

cos fundamentales en todas las comunidades autónomas.⁶⁹ Más aún, Moreno Fernández considera que requerir un “esfuerzo fiscal similar” supone “un límite insoportable al ejercicio de la solidaridad” y constituye un privilegio económico de los prohibidos por el art. 138.2 CE.⁷⁰

Según el Tribunal Constitucional, este condicionante resulta inconstitucional ya que es el Estado el que debe determinar la contribución que deben realizar las diferentes comunidades autónomas a los mecanismos de nivelación y solidaridad. Por lo tanto, no es posible que el Estatuto de Autonomía de Cataluña establezca una condición que afecte al conjunto del sistema de financiación (FJ 134 de la STC 31/2010, de 28 de junio).

La anterior posición del Tribunal Constitucional ha recibido numerosas críticas por la doctrina. Así, Medina Guerrero entiende que esta declaración de inconstitucionalidad no parece adecuada, ya que, dado que el Estatuto no precisa lo que debe entenderse por “esfuerzo fiscal similar”, lo más conveniente hubiera sido emplear la técnica de la “interpretación conforme” e indicar que la interpretación inconstitucional es únicamente la que relaciona el esfuerzo fiscal con la recaudación por habitante. En cambio, la declaración de inconstitucionalidad de esta condición puede dejar la puerta abierta a que surjan incentivos para que las comunidades autónomas reduzcan sus tipos impositivos y, además, esta jurisprudencia afecta también al Estatuto de Autonomía de Andalucía, que en su art. 175.2 c) precisa el concepto de “esfuerzo fiscal similar” en el sentido más compatible con el principio constitucional de solidaridad.⁷¹

Igualmente, Arias Abellán considera que una interpretación sistemática del Estatuto muestra que la referencia al “esfuerzo fiscal” era respetuosa con las competencias del Estado y que se podría haber salvado su constitucionalidad con razonamientos análogos a los apli-

69. Véase Juan Martín Queralt, V. Alberto García Moreno, “Comentarios al Título IX (Economía y Hacienda) del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, modificado por la Ley 1/2006, de 10 de abril”, *Corts: Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 18, 2007, p. 461-463.

70. Véase Moreno Fernández, “El Estatuto...”, 2011, p. 46-48. La opinión contraria es manifestada por Bosch Roca, “El model...”, 2006, p. 32.

71. Véase Manuel Medina Guerrero, “Las haciendas autonómica y local en la STC 31/2010”, *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, núm. 12, 2011, p. 482-483.

cados en relación con el principio de “ordinalidad” previsto en el art. 206.5 EAC.⁷²

Así pues, según el Tribunal Constitucional, el problema no consiste propiamente en que se emplee la variable “esfuerzo fiscal”, sino en que esta sea impuesta por un estatuto autonómico y no por el Estado al conjunto de comunidades autónomas. De ahí que el Tribunal Constitucional no concrete cuál debería ser el límite al esfuerzo fiscal al que puede someterse una comunidad autónoma, ya que entiende que esta tarea corresponde al Estado. Sin embargo, según Pagès i Galtés hubiera sido conveniente que la sentencia hubiera precisado los límites dentro de los que puede moverse la normativa del Estado a la hora de precisar la noción de “esfuerzo fiscal”.⁷³

A pesar de la anterior posición del Tribunal Constitucional, según la cual el Estatuto no puede garantizar que la participación en la solidaridad interterritorial se encuentre condicionada a la realización de un esfuerzo fiscal similar por el resto de comunidades autónomas, en la práctica el actual sistema de financiación autonómica ya aplica este criterio. En concreto, según el art. 15 LOFCA, las comunidades autónomas participan en la constitución del Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales con un porcentaje de sus tributos cedidos en términos normativos, esto es, independientemente del tipo impositivo que finalmente aplican en sus impuestos cedidos, por lo que puede entenderse que esta precisión equivale a considerar que el esfuerzo fiscal de las distintas comunidades autónomas es similar.⁷⁴ Igualmente, como Bosch y Vilalta apuntan, esta declaración de inconstitucionalidad no tiene consecuencias inmediatas en el actual modelo de financiación

72. Véase M. Dolores Arias Abellán, “Sobre la constitucionalitat de determinats preceptes de l'Estatut d'autonomia de Catalunya relatiu al finançament”, *Revista Catalana de Dret Públic, Especial Sentència 31/2010 del Tribunal Constitucional, sobre l'Estatut d'autonomia de Catalunya de 2006*, 2010, p. 425-427.

73. Joan Pagès i Galtés, “El finançament autonòmic a la Sentència 31/2010 del Tribunal Constitucional sobre l'Estatut català de 2006”, *Revista Catalana de Dret Públic, Especial Sentència 31/2010 del Tribunal Constitucional, sobre l'Estatut d'autonomia de Catalunya de 2006*, 2010, p. 442.

74. En este sentido, véase Grup d'Experts per encàrrec del President de la Generalitat, *Informe sobre la STC...*, 2010, p. 40. Sin embargo, Sol i Ordís también apunta que la referencia a los tributos cedidos “en términos normativos” que prevé la LOFCA pretende dar un tratamiento igualitario a las comunidades autónomas de régimen común, pero sostiene que no es equivalente a la noción de “esfuerzo fiscal similar” (véase Pere Sol i Ordís, “El finançament”, *Revista Catalana de Dret Públic, Especial Sentència 31/2010 del Tribunal Constitucional, sobre l'Estatut d'autonomia de Catalunya de 2006*, 2010, p. 450-451).

autonómica, a pesar del riesgo de que se creen incentivos perversos que afecten negativamente a la equidad y a la eficiencia del sistema.⁷⁵

Por su parte, es muy interesante la precisión que efectúa Zabalza al destacar que la condición de que las comunidades autónomas realicen un esfuerzo fiscal similar se refiere únicamente a la contribución a la solidaridad destinada a garantizar un nivel mínimo en la prestación de los servicios públicos fundamentales, sin que se tengan en cuenta otros gastos que se puedan llevar a cabo. Dado que la financiación que reciben las comunidades autónomas no tiene un carácter finalista, para Zabalza el anterior condicionante pierde gran parte de su efectividad y se convierte en “un mero recurso retórico”, ya que en realidad sí que es posible que una comunidad autónoma disponga de recursos suficientes para prestar los servicios públicos fundamentales a pesar de realizar un esfuerzo fiscal inferior (aunque disponga de menos recursos para otros fines), de forma que el art. 206.3 EAC, más que como un condicionante, puede ser visto como la garantía de que todas las comunidades autónomas dispondrán de un nivel mínimo de recursos.⁷⁶ Por lo tanto, desde la concepción del anterior autor puede apreciarse que la declaración de inconstitucionalidad tampoco tiene consecuencias prácticas directas.

2.3. Principio de “ordinalidad”

Otra de las limitaciones a la solidaridad establecidas por el Estatuto de Autonomía de Cataluña es la previsión del art. 206.5 EAC relativa al principio de “ordinalidad”, esto es, a la idea de que la aplicación de los mecanismos de nivelación no debe alterar la posición de Cataluña en el *ranking* de comunidades autónomas en función de la renta per cápita existente antes de la nivelación.

Este principio ya había sido propuesto por diferentes autores, como Castells, antes de la reforma del Estatuto.⁷⁷ Igualmente, para

75. Véase Núria Bosch, Maite Vilalta, “Efectes de la Sentència del Tribunal Constitucional sobre el model de finançament de la Generalitat de Catalunya”, *Revista Catalana de Dret Públic, Especial Sentència 31/2010 del Tribunal Constitucional, sobre l'Estatut d'autonomia de Catalunya de 2006*, 2010, p. 430.

76. Para más detalles, véase Antonio Zabalza, “La financiación autonómica en el Estatuto de Cataluña”, *Hacienda Pública Española*, núm. 181, 2007, p. 126.

77. Véase Antoni Castells, “Autonomía y solidaridad en el sistema de financiación autonómica”, *Papeles de Economía Española*, núm. 83, 2000, p. 40, quien se refiere al nivel de

López Casasnovas y Pons Novell, entre los principios básicos que deberían inspirar la solidaridad entre comunidades autónomas se encuentra la idea de que los mecanismos de redistribución no deben alterar la posición relativa de las comunidades en el *ranking* de renta per cápita. Sin embargo, como los dos anteriores autores muestran, este principio no siempre se ha respetado.⁷⁸ En el mismo sentido, la Generalitat de Catalunya y otros autores denunciaron que el sistema de financiación aprobado en 2001 provocaba que las comunidades autónomas con mayores ingresos tributarios per cápita acabaran disponiendo tras la aplicación de los mecanismos de nivelación de menores recursos per cápita, esto es, el resultado era una inversión de las posiciones de partida.⁷⁹

Inicialmente, la Propuesta de reforma del Estatuto de agosto de 2005 ya preveía en su art. 202.3 que los mecanismos de nivelación no podían alterar la posición de Cataluña en la ordenación de las comunidades autónomas en función de su renta per cápita antes de la nivelación. Además, el art. 202.2 establecía que la configuración de los mecanismos de nivelación debía tener en cuenta que el eventual mayor esfuerzo fiscal que puedan realizar los ciudadanos de Cataluña se había de traducir en una mayor capacidad financiera y en unos mayores ingresos para la Generalitat, dentro de los límites que se determinaran. En la opinión del Consell Consultiu, lo anterior resultaba constitucional al considerar que no se imponía al Estado una determinada concreción del principio de solidaridad, sino que simplemente se introducían unos principios generales para su posterior especificación.⁸⁰

En relación con la valoración de este criterio por parte de la doctrina, algunos autores lo han recibido positivamente. Por ejemplo, para Pagès i Galtés se trata de una medida razonable que conlleva que el sistema de financiación sea más justo,⁸¹ y según Arias Abellán este precepto simplemente es un reflejo de la prohibición de que existan

ingresos de las comunidades autónomas por habitante y no a los niveles de renta per cápita.

78. Véase López Casasnovas *et al.*, *Anàlisi dels fluxos...*, 2005, p. 38-44.

79. Véase Generalitat de Catalunya, *La problemàtica...*, 2006, p. 16-20. En relación con la doctrina, véanse por ejemplo Bosch Roca, "El model...", 2006, p. 24-26; y Castells (dir.) *et al.*, *Les subvencions...*, 2004, p. 98-100.

80. Véase el fundamento 10 del dictamen núm. 269 del Consell Consultiu, de 1 de septiembre de 2005.

81. Véase Pagès i Galtés, "El sistema...", 2008, p. 71.

privilegios financieros.⁸² Igualmente, Girón Reguera considera que esta previsión estatutaria resulta razonable dado que supone un incentivo para el desarrollo de las regiones más prósperas y además es constitucional al entender que no niega la participación de Cataluña en los mecanismos de solidaridad.⁸³

En cuanto a la constitucionalidad de este criterio, Quintana Ferrer no ve ningún obstáculo al respecto, ya que lo que plantearía dudas de constitucionalidad sería precisamente que el resultado de los mecanismos de nivelación generara nuevos desequilibrios en términos de renta per cápita.⁸⁴ En el mismo sentido, Rodríguez Márquez admite también la constitucionalidad de este precepto al entender que simplemente pretende evitar excesos y buscar un equilibrio entre los principios de autonomía financiera y solidaridad y, además, considera que el Estatuto únicamente se refiere a las aportaciones de Cataluña a la nivelación y no condiciona las que pueda realizar el Estado con sus propios recursos, que sí que podrían llegar a provocar una alteración del *ranking* de comunidades autónomas en función de la renta per cápita.⁸⁵

Sin embargo, otro sector doctrinal se ha mostrado más crítico con el principio de "ordinalidad". Así, De la Fuente y Gundín sostienen que este principio constituye una restricción que no resulta razonable, ya que es posible que comunidades autónomas con niveles de renta per cápita muy similares tengan necesidades de gasto diferentes.⁸⁶ De forma similar, Martín Queralt y García Moreno consideran que este principio resulta inconstitucional, ya que entienden que la obligación de mantener la posición de las comunidades autónomas en el *ranking* de renta per cápita impide la corrección de los desequilibrios territoriales y por lo tanto imposibilita la aplicación práctica del principio de solidaridad.⁸⁷ Lo anterior es compartido por Fernández de Moya, para quien el principio de "ordinalidad" es contrario al carácter redistribu-

82. Véase Arias Abellán, "La ordenación...", 2008, p. 155-156.

83. Véase Girón Reguera, "Autonomía financiera...", 2006, p. 23-24.

84. Véase Quintana Ferrer, "La financiación...", 2007, p. 30.

85. Véase Rodríguez Márquez, "Aspectos controvertidos...", 2008, p. 248.

86. Véase De la Fuente *et al.*, "La financiación...", 2007, p. 176.

87. Véase Martín Queralt *et al.*, "Comentarios...", 2007, p. 463-464.

tivo de las políticas de solidaridad.⁸⁸ Igualmente, desde un punto de vista competencial, Rodríguez Bereijo considera que es inconstitucional que tal limitación sea impuesta por el Estatuto de una comunidad autónoma en vez de por el Estado a través de la LOFCA.⁸⁹

Para el Tribunal Constitucional, este precepto simplemente reitera lo ya previsto en el art. 138.1 CE, esto es, la idea de que el Estado debe buscar el establecimiento de un equilibrio económico en el conjunto del territorio. Por lo tanto, carecería de sentido que, como consecuencia de la contribución de una comunidad autónoma a los mecanismos de solidaridad, esta acabara en una peor situación que las beneficiarias, ya que en tal caso se estarían creando nuevos desequilibrios territoriales, que es precisamente lo que se quiere evitar. Sin embargo, el Tribunal Constitucional precisa que el art. 206.5 EAC es constitucional siempre que se interprete en el sentido de que la modificación de la posición de Cataluña se deba únicamente a la aportación que esta realice como consecuencia de su participación en los mecanismos de solidaridad, esto es, sin tener en cuenta la aplicación general de los mecanismos de nivelación (FJ 134 *in fine* de la STC 31/2010, de 28 de junio). Por lo tanto, la posición del Tribunal Constitucional ha sido interpretada en el sentido de que no hay que tener en cuenta los recursos propios que el Estado pueda aportar a los mecanismos de nivelación, sino únicamente la aportación de Cataluña.⁹⁰

Si bien Bosch y Vilalta comparten la posición del Tribunal Constitucional, al considerar que su interpretación es la que se espera de un buen funcionamiento del mecanismo de nivelación,⁹¹ otros autores se han mostrado más críticos. En la opinión de Pagès i Galtés, la interpretación que efectúa el Tribunal no deja clara cuál es la diferencia entre la aplicación general de los mecanismos de nivelación y la aportación de Cataluña como consecuencia de su participación en ellos.⁹²

88. Véase José Enrique Fernández de Moya Romero, "El Estatuto de Autonomía para Cataluña: su incidencia en el sistema de financiación autonómica común. Breves consideraciones sobre el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Grupo Parlamentario Popular", en Manuel González Sánchez, Rosa María Cárdenas Ortiz (coord.), *La proyectada reforma de las Haciendas Locales*, Jaén, Publicaciones de la Universidad de Jaén, 2010, p. 48.

89. Véase Rodríguez Bereijo, "Aspectos constitucionales...", 2008, p. 2983.

90. Véase Grup d'Experts per encàrrec del President de la Generalitat, *Informe sobre la STC...*, 2010, p. 40.

91. Véase Bosch *et al.*, "Efectes de la Sentència...", 2010, p. 430-431.

92. Véase Pagès i Galtés, "El finançament...", 2010, p. 442.

De hecho, en la medida en que es el Estado el competente para nutrir los mecanismos de nivelación y la Generalitat no realiza aportaciones directas, autores como Alonso González y Sol i Ordís consideran que la interpretación del Tribunal Constitucional desnaturaliza este precepto estatutario y lo convierte en inoperante.⁹³

También se ha mostrado muy crítico García-Moncó, pero por motivos opuestos, ya que en su opinión la previsión del art. 206.5 del Estatuto relativa al principio de "ordinalidad" debería haber sido declarada inconstitucional por la misma razón que el inciso del art. 206.3 que condiciona la participación en los mecanismos de solidaridad a la realización de un "esfuerzo fiscal similar": por imponer un nuevo límite al principio de solidaridad que no se deriva de la Constitución, de la LOFCA ni de la anterior jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Para este autor, el Tribunal Constitucional abusa de la técnica de la "interpretación conforme" para intentar salvar la constitucionalidad del mayor número posible de preceptos estatutarios y, posiblemente, para no alterar el funcionamiento del modelo de financiación autonómica de 2009. Así pues, la interpretación que efectúa el Tribunal Constitucional de este precepto no es compartida por García-Moncó, para quien el hecho de que las comunidades autónomas con una mayor capacidad fiscal reciban un nivel de financiación superior a la media resulta contrario al principio de solidaridad.⁹⁴ Igualmente, Martínez Lago ha criticado al Tribunal Constitucional por entender que se estaría produciendo una confusión entre el principio de solidaridad y el de equilibrio económico, esto es, la solidaridad en un sentido amplio puede requerir que para corregir situaciones de partida especialmente desfavorables sea necesario aportar un volumen de recursos que vaya más allá de la mera nivelación, lo cual podría ser incompatible con el principio de "ordinalidad".⁹⁵

93. Véanse Luis M. Alonso González, "El finançament de la Generalitat (Sentència 31/2010, de 28 de juny)", *Revista Catalana de Dret Públic, Especial Sentència 31/2010 del Tribunal Constitucional, sobre l'Estatut d'autonomia de Catalunya de 2006*, 2010, p. 420, y Sol i Ordís, "El finançament", 2010, p. 451.

94. Véase Alfonso García-Moncó Martínez, "El sistema de financiación autonómica", en Enrique Álvarez Conde, Cecilia Rosado Villaverde (dirs.), Francisco Javier Sanjuán Andrés (coord.), *Estudios sobre la Sentencia 31/2010, de 28 de junio, del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña*, Madrid, Instituto de Derecho Público, 2010, p. 430-438.

95. Véase Miguel Ángel Martínez Lago, "La financiación de las Comunidades Autónomas y la sentencia del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto de Cataluña", *Revista de Información Fiscal*, núm. 102, 2010, p. 66. En este sentido, Gayubo Pérez distingue entre

En cuanto a las repercusiones prácticas de la sentencia del Tribunal Constitucional, en realidad no ha alterado el sistema de financiación vigente. Ello se debe a que el modelo de financiación autonómica aprobado en 2009 permitió corregir las situaciones de "sobrenivelación" que se habían producido anteriormente como consecuencia de los resultados erráticos y no justificables derivados del funcionamiento del Fondo de Suficiencia, de forma que en la actualidad la situación de Cataluña es similar a la que se da desde hace años en Alemania, ya que el sistema reduce las diferencias de recursos per cápita de que disponen las comunidades autónomas pero no conlleva una nivelación total.⁹⁶

Más aún, Zabalza ha destacado que la referencia del Estatuto a que no se altere la ordenación "de rentas per cápita" es en realidad inoperante, ya que el sistema de nivelación no redistribuye suficientes recursos como para alterar el orden de las comunidades según su renta por habitante. Por lo tanto, lo adecuado hubiera sido referirse a los recursos per cápita que el sistema de financiación proporciona a cada comunidad autónoma.⁹⁷

3. Síntesis

El principio de solidaridad interterritorial recibe una notable atención por parte de la Constitución española, que se refiere directamente a él en diversas ocasiones e incluso prevé algunos mecanismos, como el Fondo de Compensación Interterritorial, para aplicarlo. Sin embargo, el desarrollo de estas previsiones constitucionales en el marco de los sistemas de financiación de las comunidades autónomas ha resultado muy controvertido.

Para empezar, es necesario no mezclar el debate sobre la financiación de las comunidades autónomas con el debate sobre las balan-

"solidaridad de desarrollo" y "solidaridad de suficiencia" (véase Gayubo Pérez, "La solidaridad de suficiencia...", 2007, p. 213-214).

96. En concreto, los datos de la Generalitat apuntan que tras la nivelación Cataluña dispone de unos recursos un 5,6% superiores a la media, cifra comparable a la que se obtendría aplicando el sistema alemán, que sería de un 5% (véase Bassols *et al.*, *El modelo...*, 2010, p. 45).

97. Zabalza añade, no obstante, que utilizar la población como factor de estandarización tiene el inconveniente de que si los índices de necesidad tienen en cuenta otros factores además de la población podrían producirse incongruencias (Zabalza, "La financiación...", 2007, p. 128).

zas fiscales, ya que se trata de cuestiones que, aunque puedan tener algunos aspectos en común, responden a lógicas diferentes. Una vez centrado el análisis en el marco de la financiación autonómica, hay que tener presente la importante asimetría que suponen los regímenes forales de Navarra y del País Vasco.

En relación con la aplicación del principio de solidaridad interterritorial en las comunidades forales, la situación resulta altamente insatisfactoria, ya que el hecho de que la Constitución ampare y respete los "derechos históricos de los territorios forales" en modo alguno justifica que prácticamente no contribuyan a la solidaridad con el resto de comunidades autónomas y que para desarrollar sus competencias puedan disfrutar de un nivel de recursos por habitante muy superior. Por lo tanto, como ha destacado la mayor parte de la doctrina, resulta necesario corregir esta situación.

Por otra parte, en el ámbito de la financiación de las comunidades autónomas de régimen común, la concreción del principio de solidaridad también ha resultado controvertida, como se ha puesto de manifiesto a raíz del intento de introducir ciertos límites por el Estatuto de Autonomía de Cataluña. En particular, se previó que la nivelación total solo cubriera los servicios públicos fundamentales y únicamente si las comunidades receptoras de fondos realizaban "un esfuerzo fiscal similar" (art. 206.3 EAC). Además, se recogió el conocido como principio de "ordinalidad", según el cual los mecanismos de solidaridad no debían alterar el *ranking* de comunidades autónomas en función de la renta per cápita (art. 206.5 EAC).

La introducción de los anteriores límites fue problemática tanto desde la perspectiva de la forma (un estatuto de autonomía parece poco adecuado para condicionar al conjunto de comunidades autónomas) como del fondo (existen opiniones doctrinales muy diversas sobre los criterios más adecuados para aplicar el principio de solidaridad). De ahí que este fuera uno de los aspectos que tuvo que analizar el Tribunal Constitucional en su sentencia sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña.

Sin embargo, es probable que la posición del Tribunal Constitucional haya resultado insatisfactoria tanto para los que defendían los mencionados límites como para los que los criticaban. De hecho, el Tribunal Constitucional trata esta cuestión de forma muy sucinta, sin profundizar en sus argumentaciones y en cierta medida incluso de modo contradictorio. Así, por ejemplo, parece discutible que requerir un "esfuerzo fiscal similar" sea considerado inconstitucional por condicionar la actuación del Estado mientras se admite la constitu-

cionalidad del principio de "ordinalidad", que al fin y al cabo es otro condicionante, si bien siempre que se interprete de la forma confusa e inoperante que propone el Tribunal Constitucional.

En nuestra opinión, desde el punto de vista de los procedimientos e instrumentos jurídicos, lo más adecuado hubiera sido que la configuración de los límites al principio de solidaridad interterritorial se hubiera llevado a cabo a través de la LOFCA tras alcanzar un consenso en el marco de los foros multilaterales existentes, como el Consejo de Política Fiscal y Financiera. De hecho, los criterios introducidos inicialmente por el Estatuto de Autonomía de Cataluña han acabado siendo recogidos en gran medida por el sistema de financiación autonómica de 2009, por lo que su aplicación no ha resultado alterada por la sentencia del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto.

Desde la perspectiva del contenido, el marco constitucional deja un amplio margen al legislador y no parece que el principio de "ordinalidad" o el condicionamiento de las transferencias de nivelación a la realización de un esfuerzo fiscal similar sean en sí mismos contrarios al principio constitucional de solidaridad interterritorial. Sin embargo, determinar la forma más adecuada de configurar y aplicar el principio de solidaridad interterritorial es una cuestión que fundamentalmente compete a los expertos en economía pública. Así pues, este debería ser un debate de carácter técnico, si bien es prácticamente inevitable que se vea influido por consideraciones de índole política. De hecho, como apuntan autores como Castells y Suárez Pandiello, las controversias existentes en este ámbito son en gran medida un reflejo del desigual sentido de pertenencia de muchos ciudadanos hacia la comunidad política (España) en cuyo marco se debe aplicar el principio constitucional de solidaridad interterritorial.⁹⁸

III. El principio de solidaridad interterritorial en Alemania

A continuación se presentará brevemente la regulación constitucional y legislativa del principio de solidaridad interterritorial en Alemania. Seguidamente se profundizará en la cuestión de los límites, para lo cual resulta necesario analizar la jurisprudencia del Tribunal Constitu-

98. Véase Castells, "Autonomía...", 2000, p. 30 y 40, y Javier Suárez Pandiello, "Instrumentos nacionales de solidaridad interterritorial", en Marín Rivero *et al.* (eds.), *Instrumentos de solidaridad interterritorial...*, 2007, p. 190.

cional Federal al respecto. Igualmente, se introducirán las principales opiniones de la doctrina sobre esta materia. Sin embargo, a diferencia de la sección dedicada a la situación en España, no se efectuará ninguna referencia a la cuestión del cálculo de las balanzas fiscales en Alemania, ya que en este país no se han elaborado estudios de este tipo y la distribución regional del gasto de la Federación no ha sido un aspecto relevante en el debate sobre la solidaridad interterritorial.⁹⁹

1. Regulación del principio de solidaridad interterritorial

La regulación de las relaciones financieras en la República Federal de Alemania ha recibido una amplia atención por la doctrina.¹⁰⁰ En este estudio nos centraremos únicamente en los aspectos más significativos de la financiación de los *Länder* desde la perspectiva de la aplicación del principio de solidaridad interterritorial, por lo que no nos detendremos en otros aspectos de la Constitución alemana (GG) en materia financiera, como la distribución de las competencias normativas o sobre la gestión tributaria.

En la actualidad,¹⁰¹ es habitual distinguir cuatro fases principales en la aplicación del principio constitucional de solidaridad interterritorial en Alemania.¹⁰²

99. Véase Daniel Martínez Egaña, "La solidaridad interterritorial alemana", *Documentos – Instituto de Estudios Fiscales*, núm. 10, 2013, p. 5-7.

100. Para una presentación general, véanse, por ejemplo, Thiess Buettner, "The finances of the German States", *Revista Catalana de Dret Públic*, vol. 32, 2006, p. 201-232; Joachim Englisch, Henning Tappe, "The Federal Republic of Germany", en Gianluigi Bizioli, Claudio Sacchetto, *Tax Aspects of Fiscal Federalism: A Comparative Analysis*, Ámsterdam, IBFD, 2011, p. 273-325; Ángeles García Frías, "La financiación de los Länder", *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 32, 2006, p. 233-266; Hans-Günter Henneke, *Öffentliches Finanzwesen – Finanzverfassung – Eine Systematische Darstellung*, Heidelberg, C. F. Müller, 2000, y Carlos Padrós Reig, "El modelo federal alemán de relaciones financieras (*Finanzbeziehungen*) y de igualación financiera entre Estados (*Länderfinanzausgleich*)", *Revista d'Estudis Autònoms i Federals*, núm. 17, 2013, p. 11-70.

101. Para una detallada presentación de la evolución del sistema de compensación interterritorial desde el siglo XIX, véanse, por ejemplo, Jürgen W. Hidién, *Der bundesstaatliche Finanzausgleich in Deutschland – Geschichte und staatsrechtliche Grundlagen*, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 1999, p. 135-477, y Hans Pagenkopf, *Der Finanzausgleich im Bundesstaat – Theorie und Praxis*, Stuttgart, Verlag W. Kohlhammer, 1981, p. 80-140.

102. Véase, por ejemplo, Hanno Kube, *Der bundesstaatliche Finanzausgleich – Verfassungsrechtlicher Rahmen, aktuelle Ausgestaltung, Entwicklungsperspektiven*, Frankfurt am Main, Peter Lang, 2011, p. 5-32.

En primer lugar es necesario determinar la parte de los ingresos tributarios que corresponde a la Federación, a los Estados federados y a los municipios. En concreto, los derechos aduaneros y ciertos impuestos menores, como los que recaen sobre los seguros o los vehículos, corresponden a la Federación (art. 106.1 GG). En cuanto a los impuestos que reciben íntegramente los *Länder* y los municipios pueden destacarse, respectivamente, el impuesto sobre sucesiones (art. 106.2 GG) y el impuesto sobre bienes inmuebles (art. 106.6 GG). Sin embargo, la recaudación de los principales impuestos del sistema tributario tiene carácter compartido. Así, el impuesto sobre sociedades se distribuye a partes iguales entre la Federación y los *Länder* (art. 106.3 GG), mientras que en el caso del impuesto sobre la renta una pequeña parte se destina a los municipios y el resto se divide también a partes iguales entre la Federación y los *Länder*. En cambio, la distribución de la recaudación del IVA no se fija en la Constitución, sino que se regula mediante una ley en función de la evolución del resto de ingresos de la Federación y de los *Länder* (art. 106.4 GG).

En segundo lugar, el total de ingresos correspondiente al conjunto de los Estados federados debe distribuirse entre cada uno de ellos. Según el art. 107.1 GG, el criterio general será el del lugar de la recaudación (*örtliches Aufkommen*), si bien se prevé que una ley pueda precisar los criterios de distribución.¹⁰³ Igualmente, hay que destacar que en el caso del IVA no se sigue este principio, sino el de la población de cada *Land*, y, además, se prevé que una cuarta parte de lo recaudado pueda destinarse a complementar lo que le correspondería a los *Länder* con una recaudación per cápita en los principales impuestos por debajo de la media nacional. Por lo tanto, la asignación del IVA comporta una clara redistribución de recursos.¹⁰⁴

En tercer lugar, una vez se conoce el total de ingresos que le corresponde a cada *Land*, tiene lugar la compensación financiera en sentido estricto (*Länderfinanzausgleich*). En concreto, el art. 107.2 GG establece que mediante ley se asegurará la adecuada equiparación de la capacidad financiera de los *Länder*.

103. En concreto, esta cuestión ha sido desarrollada por la *Zerlegungsgesetz* de 6 agosto de 1998.

104. Véanse, por ejemplo, Thiess Buettner, "Fiscal equalization in Germany", en Núria Bosch, José M. Durán, *Fiscal Federalism and Political Decentralization*, Cheltenham, Edward Elgar, 2008, p. 142, y Ulrich Häde, "Das Ende der Solidarität zwischen den Ländern? – Der Streit um den Länderfinanzausgleich", *Landes- und Kommunalverwaltung*, vol. 20, núm. 1, 2011, p. 2.

Como se comentará más adelante con mayor detalle, esta cuestión ha sido precisada por la jurisprudencia constitucional, cuyos criterios han sido recogidos posteriormente por la legislación. En particular, la ley de criterios que concreta la aplicación del sistema de compensación financiera interterritorial (*MaßstäbeGesetz*, de 9 de septiembre de 2001) indica que hay que evitar, por ejemplo, un debilitamiento excesivo de la capacidad económica de los *Länder* que aportan recursos, una nivelación total y la alteración de la posición que ocupan los *Länder* en el *ranking* en función de su capacidad financiera (§ 9 *MaßstG*). Igualmente, la ley sobre compensación financiera (*Finanzausgleichsgesetz*, de 20 de diciembre de 2001) tiene como núcleo la concreción de aspectos relativos a la compensación financiera entre *Länder*, como la determinación de los ingresos tributarios de los municipios que deben ser tenidos en cuenta o la ponderación positiva de la población de las ciudades-Estado.¹⁰⁵

En cuarto y último lugar, mediante ley también se puede regular la posibilidad de que la Federación realice transferencias complementarias (*Bundesergänzungszuweisungen*) de sus recursos para cubrir las necesidades financieras que puedan subsistir. Como se verá más adelante, estas transferencias complementarias desempeñan un importante papel y la jurisprudencia constitucional ha admitido que en ciertos casos puedan suponer una excepción a principios básicos como el de prohibición de nivelación total. Igualmente, aparte de las anteriores transferencias, pueden existir otras, como las ayudas de consolidación que prevé el art. 143d.2 GG para asegurar que los *Länder* puedan cumplir con los límites al endeudamiento que impone el art. 109.3 GG a partir de 2020.¹⁰⁶

Más aún, como la doctrina ha destacado, existen muchos otros aspectos que en un sentido amplio también conllevan flujos económicos entre *Länder* y que pueden contribuir a la aproximación de su capacidad financiera. Este sería el caso, por ejemplo, de las medidas que pueda tomar la Federación en el marco de sus competencias de fomento de la economía, de la incidencia de los sistemas de previsión social (especialmente de las prestaciones por desempleo y de las pen-

105. Véase Jürgen W. Hidien, *Finanzausgleichsgesetz*, Baden-Baden, Nomos, 2012, § 6, núm. marginal 1.

106. Para más detalles sobre estas ayudas, véase, por ejemplo, Englisch *et al.*, "The Federal...", 2011, p. 291-292.

siones de jubilación) o de las decisiones sobre los *Länder* en que se situarán las sedes de las instituciones de la Federación.¹⁰⁷

2. Límites a la solidaridad

La concreción de los límites a la solidaridad interterritorial ha sido efectuada fundamentalmente por el Tribunal Constitucional. A continuación se comentará cómo ha evolucionado esta jurisprudencia y más adelante se presentarán las opiniones doctrinales sobre los aspectos más destacados.

2.1. Evolución jurisprudencial

El art. 107.2 GG simplemente indica la necesidad de alcanzar una equiparación adecuada (*angemessen*)¹⁰⁸ de la capacidad financiera de los distintos *Länder*. Durante las últimas décadas, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha ido concretando qué debe entenderse por una nivelación adecuada y se han establecido límites como la prohibición de nivelación total o el principio de "ordinalidad". En general, esta jurisprudencia destaca por la coherencia con que se ha ido desarrollando a lo largo del tiempo.

Para empezar, una de las primeras sentencias del Tribunal Constitucional sobre esta cuestión fue la de 20 de febrero de 1952 (BVerfGE 1, 117), que trató la constitucionalidad de la legislación sobre compensación financiera interterritorial para el año 1950. En la opinión de la parte actora (el gobierno del *Land* de Württemberg-Baden),¹⁰⁹ la legislación resultaba inconstitucional, entre otros motivos, por comportar una nivelación plena de los recursos. Si bien en aquel momento la Constitución no regulaba este tema de forma tan precisa como en

107. Véase Ulrich Häde, *Finanzausgleich – Die Verteilung der Aufgaben, Ausgaben und Einnahmen im Recht der Bundesrepublik Deutschland und der Europäischen Union*, Tübingen, J.C.B. Mohr (Paul Siebeck), 1996, p. 290-291.

108. Para una presentación detallada de la doctrina sobre esta noción, véase Stefan Koriath, *Der Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern*, Tübingen, Mohr Siebeck, 1997, p. 609-637.

109. El *Land* de Württemberg-Baden fue establecido en 1945 y se fusionó en 1952 con los *Länder* de Baden y Württemberg-Hohenzollern para formar el actual *Land* de Baden-Württemberg.

la actualidad, el Tribunal analizó los límites dentro de los que podía actuar el legislador. En concreto, consideró que las transferencias de nivelación que exige el principio de Estado federal no deben debilitar de forma decisiva la capacidad económica de los *Länder* que aportan recursos a la nivelación y, por otra parte, tampoco deben provocar una nivelación total de los recursos de los distintos *Länder*. Teniendo en cuenta lo anterior, el Tribunal concluyó que la legislación impugnada no comportaba una nivelación total y por lo tanto era conforme con la Constitución. Sin embargo, no entró a valorar si el grado de nivelación era adecuado, ya que entendió que esa es una cuestión que debe establecer el legislador dentro de los límites apuntados previamente.

Más adelante, la sentencia del Tribunal Constitucional de 24 de junio de 1986 (BVerfGE 72, 330) volvió a tratar la constitucionalidad de la legislación sobre la compensación financiera interterritorial y precisó algunos aspectos relativos a sus límites.

En la opinión de los gobiernos de los *Länder* que interpusieron la demanda, el hecho de que la Constitución únicamente indicara que la capacidad financiera de los distintos *Länder* debía ser equiparada de forma adecuada (*angemessen*) comportaba que no se exigiera ni permitiera una nivelación total de la capacidad financiera. Además, consideraban que como consecuencia del proceso de nivelación no podía alterarse el orden de los *Länder* en el *ranking* de capacidad financiera. Sin embargo, Baviera, en aquel entonces receptora de fondos, alegó que en ocasiones puede resultar razonable que un *Land* con un reciente desarrollo de su capacidad financiera reciba fondos adicionales para consolidar su posición.

A la hora de resolver el litigio, el Tribunal reiteró su posición manifestada en la sentencia de 20 de febrero de 1952, según la cual la compensación financiera no puede comportar ni una nivelación total de la capacidad financiera de los *Länder* ni un debilitamiento excesivo de la posición de los *Länder* que aportan recursos. Ello se debe a que la compensación financiera debe buscar un punto de equilibrio entre la autonomía y la protección de las individualidades de los *Länder*, por una parte, y, por otra, el principio de solidaridad y asistencia mutua entre los integrantes del Estado federal.

Igualmente, el Tribunal destacó que el concepto de “capacidad financiera” (*Finanzkraft*) debe interpretarse en un sentido amplio, de forma que no se limite a los ingresos derivados de los principales impuestos, sino que es necesario considerar su situación financiera de forma global. En este sentido, entendió que no necesariamente debe concebirse como el conjunto de ingresos de los *Länder*, sino que

también es posible emplear otros indicadores que puedan reflejar adecuadamente esta capacidad financiera. Además, apuntó que la capacidad financiera de los distintos *Länder* no debe compararse en términos absolutos, sino en términos relativos en función del número de habitantes de cada *Land*.

En cuanto a la posibilidad prevista en el art. 107.2 GG de que la Federación efectúe transferencias complementarias en beneficio de los *Länder* con una situación económica más débil, el Tribunal sostuvo que esta situación de debilidad debe determinarse poniendo en relación los ingresos financieros con el conjunto de gastos genéricos y específicos que tengan los *Länder*. Además, el Tribunal no consideró que estas transferencias complementarias necesariamente tengan que ser de poca entidad en comparación con el mecanismo de compensación financiera en sentido estricto. Igualmente, se apuntó que a la hora de distribuir las transferencias complementarias la Federación puede seguir diferentes aproximaciones, ya sea intentando asegurar que todos los *Länder* disfruten de un nivel similar de recursos o bien destinando los fondos adicionales a cubrir las necesidades específicas que puedan tener algunos *Länder*.

En el caso de que se opte por la primera opción continúa siendo necesario respetar el principio de prohibición de nivelación total, por lo que las transferencias complementarias no pueden comportar que los Estados receptores acaben disponiendo de una capacidad financiera superior a la de la media de los *Länder*. El mismo criterio es aplicable de forma general si las transferencias complementarias se distribuyen en función de la existencia de cargas extraordinarias (*Sonderlasten*)¹¹⁰ en ciertos *Länder*, pero se admite que de forma excepcional puedan ser recibidas también por *Länder* que tras el mecanismo ordinario de compensación interterritorial dispongan de una capacidad financiera superior a la media.

Igualmente, la sentencia de 24 de junio de 1986 también destaca por señalar que los mecanismos de compensación financiera no solo no deben comportar una nivelación total, sino que tampoco deben alterar la posición de los *Länder* en el *ranking* en función de su capacidad financiera, ya que ello sería contrario a la exigencia de equiparar

110. En relación con las características de este tipo de cargas, véanse, por ejemplo, Häde, *Finanzausgleich – Die Verteilung...*, 1996, p. 245-246; Koriath, *Der Finanzausgleich...*, 1997, p. 648-653, y Katharina Fischer, *Bundesergänzungszuweisungen im Länderfinanzausgleich – Eine Untersuchung unter besonderer Berücksichtigung von Verfassung, aktueller verfassungsrechtlicher Judikatur und einfachem Recht*, Frankfurt am Main, Peter Lang, 2011, p. 49-58.

la capacidad financiera de los *Länder* únicamente de forma adecuada y al principio de prohibición de nivelación total.

Por otra parte, el Tribunal Constitucional también admite que en el caso de las ciudades-Estado como Bremen y Hamburgo su población pueda ponderarse positivamente para compensar la problemática específica que las caracteriza. Sin embargo, será necesario justificar el alcance de las medidas que puedan adoptarse en función de criterios objetivos.

Algunos años más tarde, el Tribunal Constitucional volvió a tratar la constitucionalidad de diversos preceptos de la legislación sobre solidaridad interterritorial mediante la sentencia de 27 de mayo de 1992 (BVerfGE 86, 148). Entre otras cuestiones, se analizó si la capacidad financiera de los municipios se tenía en cuenta de forma adecuada en el marco de la legislación sobre compensación financiera entre *Länder*¹¹¹ y si era necesario que la Federación realizara transferencias complementarias a Bremen y al Sarre a causa de su extrema situación presupuestaria.

Por lo que respecta a los límites a la aplicación del principio de solidaridad interterritorial, hay que destacar que el Tribunal reiteró los criterios básicos de su jurisprudencia anterior: la nivelación no puede ser total y no debe alterarse la ordenación de los *Länder* en función de su capacidad financiera. Igualmente, se admitió que la población de las ciudades-Estado se pondere positivamente ya que se entiende que existen motivos objetivos que lo justifican.

Más adelante, la sentencia del Tribunal Constitucional de 11 de noviembre de 1999 (BVerfGE 101, 158) volvió a analizar la constitucionalidad de la legislación sobre compensación financiera interterritorial, y destaca por el hecho de que el Tribunal entendió que la Constitución requiere que, además de la legislación específica aplicable a cada ejercicio, exista una ley que regule de forma clara los principios generales y que facilite en la práctica la aplicación de los mecanismos de compensación financiera.¹¹²

111. En la actualidad, a la hora de considerar la capacidad financiera de los *Länder*, de acuerdo con el § 8 FAG, únicamente se incluye el 64% de la recaudación, lo cual beneficia especialmente a los *Länder* con una mayor capacidad financiera, ya que sus municipios tienden a ser también más ricos (véase Häde, "Das Ende...", 2011, p. 6-7).

112. Para una presentación más amplia de esta sentencia, véanse, por ejemplo, Miguel Ángel Cabellos Espiérrez, *La Sentència del Tribunal Constitucional alemany sobre la Llei de perequació financera*, Barcelona, Institut d'Estudis Autònòmics, 2000, y Hans-Peter Schneider, "Die bundesstaatliche Finanzverteilung zwischen Rationalität, Transparenz und Politik – Das Urteil des BVerfG zum Länderfinanzausgleich", *Neue Zeitschrift für*

Sin embargo, en relación con el contenido específico de los principios que deben orientar el sistema de compensación financiera, el Tribunal básicamente insistió en lo indicado en su anterior jurisprudencia. En relación con la cuestión de los límites al principio de solidaridad interterritorial, se continuó sosteniendo que no se debe buscar una nivelación total de la capacidad financiera de los *Länder* ni se puede alterar la posición que ocupa un *Land* en el *ranking* general. Igualmente, se volvió sobre la idea de que tales principios también deben ser respetados por las transferencias complementarias que pueda realizar la Federación, excepto en casos extraordinarios en que se quieran compensar ciertas cargas excepcionales que puedan tener algunos *Länder*. Más aún, se reiteró la jurisprudencia anterior en relación con aspectos como el concepto de "capacidad financiera" o la idea de que la población debe ser el principal punto de referencia a la hora de comparar la situación de los distintos *Länder*, sin perjuicio de que en ciertos casos pueda ponderarse el número de habitantes para tener en cuenta sus características estructurales, pero siempre respetando el principio de igualdad.

En este sentido, el Tribunal también destacó que el fondo Unidad Alemana, destinado específicamente a facilitar la integración de los nuevos *Länder* del este, debía integrarse en el sistema general de compensación financiera o regularse de modo armónico, de forma que se evite cualquier tipo de asimetría en el sistema de compensación financiera interterritorial y todos los *Länder* reciban el mismo trato.¹¹³

Así pues, el Tribunal Constitucional buscó sobre todo una mayor sistematización y racionalidad de los mecanismos de solidaridad interterritorial.¹¹⁴ Sin embargo, como la doctrina ha apuntado, la ley de criterios (*Maßstäbengesetz*) exigida por el Tribunal Constitucional no ha sido plenamente satisfactoria ya que ha sido configurada con un

Verwaltungsrecht, vol. 19, núm. 8, 2000, p. 841-848. En relación con las lecciones que pueden extraerse de esta sentencia respecto a la situación en España de los procesos de negociación y la inestabilidad del sistema de financiación autonómica, véase Enrique Ortiz Calle, "Procesos negociadores e inestabilidad del sistema de financiación autonómica: una perspectiva de Derecho comparado (A propósito de la Sentencia de 11 de noviembre de 1999, del Tribunal Constitucional Federal alemán, sobre el sistema de compensación financiera interterritorial entre la Federación y los Estados)", *Impuestos: Revista de Doctrina, Legislación y Jurisprudencia*, vol. 16, núm. 2, 2000, p. 379-389.

113. Como ha destacado Hidien, no se aplicaba a este fondo el principio de prohibición de nivelación ya que quedaba fuera del sistema de compensación financiera interterritorial (Jürgen W. Hidien, "Ergänzungszuweisungen des Bundes und föderatives Nivellierungsverbot", *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, vol. 17, núm. 12, 1998, p. 1270).

114. Véase Schneider, "Die bundesstaatliche...", 2000, p. 847.

contenido mínimo,¹¹⁵ y la concreción efectiva de los criterios a aplicar se realiza en realidad tras las negociaciones en que se acuerda la cuantía de las transferencias que se realizarán.¹¹⁶

Una de las últimas sentencias más destacadas del Tribunal Constitucional en el ámbito financiero es la de 19 de octubre de 2006 (BVerfGE 116, 327), en la que se analizó si la Federación tiene la obligación de efectuar transferencias complementarias para prestar auxilio financiero al *Land* de Berlín. En su sentencia, el Tribunal reiteró su jurisprudencia anterior sobre los mecanismos de compensación financiera interterritorial y acabó concluyendo que la situación presupuestaria de Berlín no era lo suficientemente extrema como para justificar este tipo de medidas excepcionales.

En suma, puede observarse que durante las últimas décadas el Tribunal Constitucional ha sido coherente con el criterio básico de prohibición de nivelación total establecido en su sentencia de 1952 y con el paso del tiempo simplemente se ha ido profundizando en esta línea, por ejemplo en relación con el mantenimiento del ranking de los *Länder* según su capacidad financiera o precisando cómo afectan estos criterios a las transferencias complementarias de la Federación. De cara al futuro hay que destacar que el Tribunal Constitucional volverá a pronunciarse en breve sobre la configuración de los mecanismos de compensación financiera interterritorial, ya que recientemente fue interpuesto un recurso por dos de los *Länder* que mayores contribuciones efectúan actualmente a la solidaridad: Baviera y Hesse.

2.2. Aspectos más destacados

Entre las cuestiones más relevantes de la anterior jurisprudencia del Tribunal Constitucional Federal que han recibido la atención de la doctrina, pueden apuntarse las siguientes.

a) ***Necesidad de que la nivelación resulte “adecuada”***

La simple referencia constitucional a que la nivelación sea “adecuada” ha resultado ser muy vaga y ha requerido ser precisada. De hecho,

115. Véase Jürgen W. Hidien, *Maßstäbengesetz*, Baden-Baden, Nomos, 2012, Einleitung, núm. marginal 7.

116. Véase, por ejemplo, Englisch et al., “The Federal...”, 2011, p. 291.

una nivelación “adecuada” es un concepto jurídico indeterminado que debe ser concretado por el legislador dentro del marco que regula la Constitución.¹¹⁷ Para ello será necesario combinar distintos elementos, como el objetivo de conseguir la unidad de las condiciones de vida de los ciudadanos en el conjunto del país y la autonomía económica y financiera de los *Länder*.¹¹⁸

Como ha destacado la doctrina, el uso del término “adecuado” conlleva que el legislador tenga un amplio margen de actuación.¹¹⁹ En este sentido, algunos autores consideran que en la práctica el carácter adecuado dependerá de la existencia de un acuerdo político entre las diferentes partes afectadas, esto es, de que se logre alcanzar una solución equilibrada aceptable por todas ellas.¹²⁰ Sin embargo, Heun entiende que en última instancia es la Federación la responsable de determinar el grado de nivelación que resulta adecuado, sin que pueda limitarse a ratificar lo negociado previamente entre los *Länder*, como sucedía anteriormente.¹²¹

b) Prohibición de nivelación total y principio de “ordinalidad”

En relación con la anterior idea de que debe buscarse un grado “adecuado” de nivelación entre los diferentes *Länder*, la jurisprudencia constitucional ha vinculado este objetivo con la prohibición de nivelación total y la prohibición de alterar la posición de los *Länder* en el *ranking* de capacidad financiera (principio de “ordinalidad”).

Estos criterios no solo han sido reiterados por todas las sentencias del Tribunal Constitucional sobre compensación financiera interterritorial, sino que también resultan mayoritariamente aceptados por la

117. Véase Rainer Wernsmann, en *Bonner Kommentar – Grundgesetz*, Heidelberg, C. F. Müller, 2011, art. 107, núm. marginal 193.

118. Véase Dieter Birk, en *AK-GG Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*, vol. 2, Luchterhand, Neuwied, 1984, art. 107, núm. marginal 10.

119. Véase Fritz Ossenbühl, *Verfassungsrechtliche Grundfragen des Länderfinanzausgleichs gem. Art. 107 II GG*, Baden-Baden, Nomos, 1984, p. 91.

120. Véase Gunnar Folke Schuppert; Frank Dahrendorf, *Verfassungsrechtliche und finanzwissenschaftliche Aspekte des Länderfinanzausgleichs*, Baden-Baden, Nomos, 1985, p. 17-20.

121. Véase Werner Heun, en Horst Dreier (ed.), *Grundgesetz-Kommentar*, vol. III, 2a ed., 2008, art. 107, núm. marginal 31.

doctrina al entender que derivan del principio de Estado federal.¹²² De acuerdo con este principio, establecido en el art. 20 GG, el reconocimiento de las diferencias es necesario para preservar la autonomía e individualidad como Estados de los distintos *Länder* y, además, se debe garantizar que estos mantengan un nivel mínimo de responsabilidad sobre sus propias finanzas, por lo que la solidaridad no puede eliminar por completo las diferencias existentes.¹²³

Más aún, Huber considera que la prohibición de nivelación total se deriva igualmente del principio democrático (también previsto en el art. 20 GG), en el sentido de que debe existir una relación entre los impuestos pagados por los ciudadanos de un *Land* y los recursos de los que este podrá disponer para la prestación de los servicios públicos.¹²⁴ Sin embargo, en la opinión de Wernsmann, deducir la prohibición de nivelación total del principio democrático no parece convincente, ya que, si la mayoría así lo prefiriera, debería admitirse también que el legislador federal pudiera establecer que una plena equiparación es la que resulta adecuada.¹²⁵

Respecto a la aplicación del principio de prohibición de nivelación es necesario señalar que, aunque formalmente no deba producirse una completa equiparación, en la práctica existen diversos aspectos que relativizan este principio.¹²⁶ Una primera muestra de ello es, como se apuntó previamente, que se prevea que la población de las ciudades-Estado de Berlín, Bremen y Hamburgo deba recibir una ponderación un 35% superior a la del resto de Estados federados al considerar que en estos casos existen particularidades estructurales que conllevan que los costes de la prestación de los servicios públicos sean más elevados. La doctrina ha criticado que efectivamente sea más costoso prestar los servicios en las ciudades,¹²⁷ pero no parece que el

122. *Ibid.*, art. 107, núm. marginal 31.

123. Véanse Peter Michael Huber, en Christian Starck (ed.), v. *Mangoldt/Klein/Starck, Kommentar zum Grundgesetz*, Múnich, Verlag Franz Vahlen, 2010, art. 107, núm. marginal 130, y Adrian Jung, *Maßstäbegerechtigkeit im Länderfinanzausgleich – Die Länderfinanzen zwischen Autonomie und Nivellierung*, Berlín, Duncker & Humblot, 2008, p. 128-129.

124. Véase Huber, v. *Mangoldt/Klein/Starck, Kommentar zum...*, 2010, art. 107, núm. marginal 131.

125. Véase Wernsmann, *Bonner Kommentar...*, 2011, art. 107, núm. marginal 58.

126. Véanse, por ejemplo, Buettner, "Fiscal equalization...", 2008, p. 143, y Koriath, *Der Finanzausgleich...*, 1997, p. 609.

127. Véase, por ejemplo, Buettner, "The finances...", 2006, p. 222-223.

Tribunal Constitucional vaya a cambiar de criterio,¹²⁸ por lo que, en la práctica, las ciudades-Estado disponen de más recursos por habitante (real) que el resto de *Länder*.

Más aún, como se indicó previamente al tratar la jurisprudencia constitucional, la prohibición de nivelación total no se aplica en relación con determinadas transferencias complementarias destinadas a cubrir ciertos gastos específicos.¹²⁹ De hecho, Fischer ha llegado a apuntar que en el caso de las transferencias destinadas a cubrir cargas extraordinarias, dadas sus propias características, en realidad no tiene sentido someterlas a la prohibición de nivelación.¹³⁰

En la opinión de Hidien, el hecho de que el Tribunal Constitucional haya optado por una posición intermedia (al indicar que, si bien por lo general las transferencias complementarias de la Federación deben respetar el principio de prohibición de nivelación, excepcionalmente podrán ir más allá) facilita que en la práctica la Federación pueda justificar fácilmente la existencia de cargas excepcionales y por lo tanto pueda apartarse sin dificultades de la que debería ser la regla general.¹³¹ Así, se ha destacado que existe el riesgo de emplear las transferencias complementarias para evitar los límites que debería respetar el sistema de compensación financiera interterritorial.¹³² En este sentido, los datos de 2012 muestran que estas transferencias de la Federación provocan que algunos *Länder* con una capacidad financiera inicialmente muy limitada se acaben situando por encima de la media y por delante de algunos de los *Länder* más ricos, como Baviera o Baden-Württemberg.¹³³

De todos modos, es necesario justificar la existencia de circunstancias excepcionales que requieran tales transferencias. Además, la Federación deberá tratar a todos los *Länder* por igual, lo cual se deriva del principio de Estado federal y del principio general de igualdad. Por ejemplo, una muestra de circunstancia excepcional que podría

128. Como destaca Häde, el Tribunal Constitucional considera que esta ponderación particularmente positiva de las ciudades-Estado se encuentra dentro del margen de actuación que la Constitución permite al legislador (Häde, "Das Ende...", 2011, p. 6).

129. Para más detalles, véanse, por ejemplo, Häde, *Finanzausgleich – Die Verteilung...*, 1996, p. 240, y Hidien, "Ergänzungszuweisungen...", 1998, p. 1271

130. Véase Fischer, *Bundesergänzungszuweisungen...*, 2011, p. 92.

131. Véase Hidien, "Ergänzungszuweisungen...", 1998, p. 1270.

132. Véase Blanke, "Staatsfinanzen...", 2005, p. 91.

133. Véase Daniel Martínez Egaña, "La solidaridad...", 2013, p. 27.

justificar tales transferencias es el hecho de que los *Länder* con menor población deben hacer frente a una serie de costes fijos derivados de su estructura política.¹³⁴

En suma, puede apreciarse que a pesar del carácter básico del principio de prohibición de nivelación, en la práctica la aplicación de los diversos mecanismos previstos por la normativa sobre compensación financiera interterritorial conlleva que el grado de equiparación sea casi total (o que incluso se den casos de sobrenivelación). Sin embargo, Häde considera que ello no resulta inconstitucional, sino que, al contrario, teniendo en cuenta que según la Constitución los *Länder* se ocupan fundamentalmente de ejecutar la legislación federal y por lo tanto sus necesidades de gasto per cápita serán similares, resulta necesario que todos los *Länder* dispongan de un nivel de recursos per cápita muy parecido.¹³⁵

El hecho de que la nivelación sea prácticamente total también plantea un problema de incentivos en la obtención de recursos adicionales. Así, un mayor esfuerzo de los *Länder* más desarrollados en la recaudación de los tributos incrementará las cantidades que estos deban transferir a los *Länder* con una menor capacidad financiera¹³⁶ y, en general, los *Länder* con unas políticas económicas más exitosas deberán transferir prácticamente la totalidad de los recursos adicionales que obtengan.¹³⁷ Sin embargo, la doctrina ha destacado que el problema de incentivos que plantea la actual configuración del sistema de compensación financiera interterritorial es una cuestión esencialmente política que no resulta inconstitucional.¹³⁸

c) Respeto por la autonomía de los Länder

A la hora de establecer los elementos que determinan que el sistema de compensación interterritorial sea adecuado, uno de los aspectos que ha tenido en cuenta la jurisprudencia constitucional ha sido la

134. Para más detalles sobre la aplicación de este principio en relación con las transferencias complementarias de la Federación, véase Fischer, *Bundesergänzungszuweisungen...*, 2011, p. 88-90.

135. Véase Häde, "Das Ende...", 2011, p. 4.

136. Véase, por ejemplo, Buettner, "Fiscal equalization...", 2008, p. 142.

137. Véase Hermann-Josef Blanke, "Staatsfinanzen im Föderalismus", *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, vol. 65, 2005, p. 88.

138. Véase Häde, "Das Ende...", 2011, p. 5.

necesidad de respetar la autonomía de los *Länder*. Como apunta Jung, el Tribunal Constitucional entiende que una nivelación adecuada debe garantizar no solo que los *Länder* receptores y los que aportan recursos se puedan encargar de ejecutar la normativa federal, sino también de que dispongan de recursos suficientes para desarrollar políticas propias.¹³⁹

Respecto a esta cuestión cabe plantearse si la necesidad de asegurar la autonomía de los *Länder* requiere la existencia de un grado mínimo de nivelación. Para Kirchhof, la doctrina no es unánime y resulta difícil cuantificar un mínimo concreto, pero entiende que la redistribución de recursos debe garantizar por lo menos que todos los *Länder* puedan desarrollar ciertas políticas propias más allá de las tareas de ejecución de la normativa federal, lo cual en la práctica significaría que ningún *Länder* debería situarse en un nivel de capacidad financiera inferior al 90% de la media.¹⁴⁰

Sin embargo, Ossenbühl sostiene que en general no es posible cuantificar de forma precisa los límites dentro de los que debe tener lugar la nivelación, ya que ello también depende de las posiciones políticas mayoritarias existentes en cada momento.¹⁴¹ Igualmente, la doctrina relaciona la existencia de un grado mínimo de nivelación con el hecho de que Alemania se defina en su Constitución como un Estado social y con la necesidad de garantizar la unidad en las condiciones de vida de sus ciudadanos.¹⁴²

En relación con lo anterior, cabe plantearse si la nivelación de los recursos disponibles debe cubrir todos los servicios públicos o bien únicamente los que se consideran fundamentales. En este sentido, la doctrina ha destacado que el art. 109.1 GG garantiza la autonomía financiera de los *Länder* y que ni las transferencias de compensación interterritorial que efectúan los *Länder* ni las transferencias complementarias que pueda realizar la Federación se encuentran condicionadas a un destino específico, de forma que es posible que los *Länder* receptores las destinen a servicios, como centros de educación infantil

139. Véase Jung, *Maßstäbegerechtigkeit...*, 2008, p. 128.

140. Véase Paul Kirchhof, *Der Verfassungsauftrag zum Länderfinanzausgleich als Ergänzung fehlender und als Garant vorhandener Finanzautonomie*, Colonia, Deubner, 1982, p. 59-60.

141. Véase Ossenbühl, *Verfassungsrechtliche Grundfragen...*, 1984, p. 83-84.

142. Véanse, por ejemplo, Huber, *v. Mangoldt/Klein/Starck, Kommentar...*, 2010, art. 107, núm. marginal 125, y Pagenkopf, *Der Finanzausgleich...*, 1981, p. 157-159.

públicos, que los *Länder* con mayores recursos hayan decidido no financiar.¹⁴³

d) La solidaridad no debe suponer una carga excesiva para los Länder con mayor capacidad financiera

Otro límite al principio de solidaridad interterritorial es el hecho de que las transferencias no deben comportar un debilitamiento excesivo de la capacidad económica de los *Länder* que transfieren recursos. Como apunta Wernsmann, este límite se deriva del principio de Estado federal, especialmente del de autonomía financiera de los *Länder*, y de hecho está incluido también dentro de la noción de "nivelación adecuada" que exige la Constitución.¹⁴⁴

En cuanto a la aplicación práctica de este principio, la doctrina ha destacado que resulta difícil de cuantificar.¹⁴⁵ En este sentido, Kirchhof apunta que este límite no debe interpretarse únicamente en el sentido de que los *Länder* que aportan recursos no deben ver reducido su presupuesto en una determinada cantidad, sino también en el sentido de que deben continuar disponiendo de suficientes recursos para llevar a cabo políticas propias más allá de la mera ejecución de la legislación federal.¹⁴⁶ En relación con esta cuestión, Jung ha destacado que es necesario diferenciar las nociones de "capacidad económica" (*Leistungskraft*) y "capacidad financiera" (*Finanzkraft*), en el sentido de que la primera se ve afectada de forma significativa cuando la nivelación comporta que los *Länder* que aportan recursos vean reducido de forma notable su ámbito de actuación y sus medios no se correspondan con las funciones que deben desarrollar.¹⁴⁷

Por lo que se refiere a la compatibilidad del nivel de transferencias actual con este límite, Häde considera que, dado que la normativa federal suele establecer un marco homogéneo para el conjunto de los *Länder*, hasta que no se corrijan los desequilibrios territoriales entre el

143. Véase Häde, "Das Ende...", 2011, p. 5.

144. Véase Wernsmann, *Bonner Kommentar...*, 2011, art. 107, núm. marginal 51.

145. Véase Koriath, *Der Finanzausgleich...*, 1997, p. 628-629.

146. Véase Kirchhof, *Der Verfassungsauftrag...*, 1982, p. 61.

147. Véase Jung, *Maßstäbegerechtigkeit...*, 2008, p. 129-130.

este y el oeste del país es necesario mantener el actual nivel de transferencias para garantizar la igualdad de trato de los ciudadanos.¹⁴⁸

e) **Igualdad de trato de todos los Länder**

Otro aspecto relevante relativo a la aplicación del principio de solidaridad interterritorial es el papel del principio de igualdad en el marco de un Estado federal, que impide tanto que la Federación discrimine negativamente a ciertos *Länder* como que otorgue privilegios a algunos de ellos. Por lo tanto, no es posible que la Federación beneficie de forma específica a ciertos *Länder* responsabilizándose de cargas excepcionales a las que hayan de hacer frente o concediéndoles derechos especiales. Al contrario, la Federación está obligada a tratar a todos los *Länder* según los mismos criterios, es decir, si bien el principio de igualdad no excluye que ciertos *Länder* puedan recibir un tratamiento específico, ello debe responder a criterios generales y resultar adecuadamente justificado.¹⁴⁹

Como ha destacado la doctrina, el principio de igualdad es uno de los más importantes a la hora de guiar la compensación financiera interterritorial en Alemania.¹⁵⁰ En este sentido, Jung ha apuntado que el art. 107.2 GG contiene un mandato federal de trato igualitario (*föderatives Gleichbehandlungsgebot*), ya que la Federación debe tratar a todos los *Länder* bajo los mismos criterios, no solo evitando discriminaciones y privilegios, sino también de forma que todos los *Länder* dispongan de los recursos suficientes para desarrollar sus competencias con un nivel mínimo de calidad igual para todos los ciudadanos independientemente del *Land* en que residan.¹⁵¹

IV. Conclusiones

La aplicación del principio constitucional de solidaridad interterritorial, especialmente la cuestión de sus límites, ha resultado controvertida tanto en España como en Alemania, y los tribunales constitucionales

148. Véase Häde, "Das Ende...", 2011, p. 5.

149. Véase Hidien, *Der bundesstaatliche...*, 1999, p. 717-720.

150. Para más detalles sobre esta cuestión, véanse, por ejemplo, Hidien, *Der bundesstaatliche...*, 1999, p. 695-743, y Koriath, *Der Finanzausgleich...*, 1997, p. 111-118.

151. Véase Jung, *Maßstabegerechtigkeit...*, 2008, p. 39-40.

de ambos países se han tenido que pronunciar al respecto. En general, el marco constitucional es bastante similar en los dos Estados analizados. Si bien la Constitución española se refiere a este principio en diversos preceptos e incluso prevé un fondo para ponerlo en práctica, mientras que la Constitución alemana únicamente indica de forma muy sucinta la necesidad de conseguir una equiparación adecuada de la capacidad financiera de los *Länder*, en los dos casos ha sido necesario desarrollar las previsiones constitucionales para garantizar la aplicación efectiva de este principio.

Esta concreción se ha llevado a cabo fundamentalmente en el contexto de los mecanismos que determinan la financiación de las comunidades autónomas y de los *Länder*. En general, si bien en cada país los sistemas de financiación se han configurado de forma diferente (piénsese en las especificidades de los distintos fondos que prevé la normativa española, en la particular forma de distribuir la recaudación del IVA entre los *Länder* o en el hecho de que los *Länder* se transfieran recursos directamente entre sí), ambos casos se caracterizan por la falta de claridad y de transparencia, esto es, para un contribuyente es prácticamente imposible conocer qué administración pública se beneficiará de los tributos que paga. Igualmente, la actual configuración de los sistemas de financiación no responde plenamente al seguimiento de criterios racionales, sino que en ambos países se ha visto condicionada por la situación en el pasado. Así pues, sería conveniente que las futuras reformas de los sistemas de financiación incrementaran su transparencia y racionalidad a la hora de aplicar el principio de solidaridad.

En cuanto a las diferencias entre los mecanismos de financiación existentes en los dos países analizados, es muy relevante la asimetría que se da en España a causa del dispar sistema de financiación aplicable a las comunidades autónomas de régimen común y a las forales, situación que contrasta con la importancia que se presta en Alemania al principio de igualdad a la hora de aplicar la solidaridad. En realidad, la propia existencia de un régimen foral en los territorios históricos del País Vasco y de Navarra no justifica en modo alguno que estos territorios no efectúen una contribución a la solidaridad interterritorial equiparable a la del resto de comunidades autónomas. Por lo tanto, dentro del respeto al régimen foral, resulta necesario corregir esta situación.

Por otra parte, hay que señalar que la cuestión de las balanzas fiscales, tan debatida y polémica en España, es ignorada en Alemania. De hecho, como se destacó en la sección dedicada a clarificar el papel

de las balanzas fiscales, si bien la información que proporcionan tales estudios mantiene ciertos puntos de relación con el sistema de financiación autonómica, se trata de cuestiones que responden a lógicas diferentes y que por lo tanto no deberían mezclarse.

En relación con los límites a la solidaridad interterritorial, que es la cuestión que ha centrado este estudio, las principales controversias versan tanto sobre quién puede establecerlos como sobre cuál es el contenido más adecuado que deben tener.

En cuanto al debate sobre quién debe ocuparse de configurar los límites a la solidaridad, en España ha existido una importante polémica sobre la relación existente entre la reserva de ley orgánica del art. 157.3 CE y el papel de la LOFCA y de los estatutos de autonomía, esto es, sobre la posibilidad de que el estatuto de una comunidad autónoma introduzca criterios que acaben condicionando el conjunto del sistema de financiación. En cambio, esta cuestión competencial no se ha planteado en Alemania, ya que no se ha puesto en duda que el sistema de compensación financiera interterritorial se regule mediante la legislación federal que recoja el acuerdo alcanzado entre todos los actores implicados. En el caso español, el Tribunal Constitucional se ha decantado por entender que la Constitución reserva al Estado, mediante ley orgánica, la concreción del principio de solidaridad, pero de hecho, incluso si la Constitución no hubiera previsto nada al respecto, parece claro que lo más conveniente desde un punto de vista práctico es que esta cuestión sea regulada por las Cortes Generales después de haber negociado este tema de forma conjunta entre todas las partes afectadas y de haber llegado a un acuerdo en el marco de los foros multilaterales existentes, como el Consejo de Política Fiscal y Financiera. En caso contrario, si cada comunidad autónoma pudiera establecer sus propios criterios y condicionantes, el resultado sería probablemente incoherente.

Por lo que respecta al contenido de los límites en concreto, en Alemania el Tribunal Constitucional ha contribuido a perfilarlos mediante una doctrina reiterada en múltiples pronunciamientos durante las últimas décadas, la cual ha sido recogida posteriormente por la legislación. Así, tradicionalmente se ha considerado que la nivelación no puede ser total ya que el carácter federal del Estado requiere respetar la individualidad de los diferentes *Länder*. Además, los mecanismos de nivelación no deben alterar la posición relativa que ocupan los *Länder* en el *ranking* de capacidad financiera. Sin embargo, hay que tener en cuenta que tal nivelación se refiere únicamente a una fase específica de un complejo sistema de relaciones financieras y que, además, exis-

ten múltiples aspectos que flexibilizan tales límites. Así, por ejemplo, la determinación de la capacidad financiera inicial se basa en una distribución de los ingresos tributarios que, especialmente en el caso del IVA, ya se ha efectuado con un carácter redistributivo. Igualmente, la ponderación positiva de la población de las ciudades-Estado o las transferencias complementarias de la Federación pueden dar lugar, en la práctica, a excepciones en la aplicación de los anteriores límites.

En España, el Estatuto de Autonomía de Cataluña recogió límites a la solidaridad interterritorial que en gran medida se inspiraban en los criterios de la jurisprudencia constitucional alemana. En particular, se estableció que la nivelación total solo pueda producirse en relación con los servicios públicos fundamentales y únicamente si se realiza un "esfuerzo fiscal similar". Además, también se introdujo el principio de "ordinalidad" tomando como elemento de referencia el nivel de renta per cápita de las diferentes comunidades autónomas. Si bien el Tribunal Constitucional desvirtuó en gran medida la garantía estatutaria de tales límites, en la práctica continúan aplicándose en el actual sistema de financiación autonómica sin que la sentencia sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña haya obligado a reformarlo.

Si se compara la configuración en ambos países de los límites a la solidaridad, pueden destacarse los siguientes aspectos. En relación con la idea de que la nivelación no pueda ser total, en España se admite que la equiparación sí que sea plena en lo relativo a los recursos destinados a los servicios públicos fundamentales, pero no en relación con otros servicios que puedan prestar las comunidades autónomas. En cambio, en Alemania no existe esta restricción y los *Länder* pueden determinar libremente el destino de sus fondos. Así pues, puede apreciarse que la normativa española en principio permite garantizar que, a pesar de que en su conjunto las políticas de nivelación sean únicamente parciales, todas las comunidades autónomas dispongan de los recursos suficientes para prestar los servicios públicos fundamentales en igualdad de condiciones, lo cual resulta sensato y ha sido mayoritariamente bienvenido por la doctrina.

Además, hay que destacar que en Alemania existen supuestos excepcionales, como el de ciertas transferencias complementarias de la Federación, que podrían dar lugar a situaciones de sobrenivelación. Ello no siempre será irrazonable, ya que la solidaridad interterritorial no debe limitarse únicamente a garantizar la nivelación o suficiencia de recursos, sino que también puede requerir en ciertos casos la realización de inversiones extraordinarias con la finalidad de superar situaciones específicas de subdesarrollo. Por lo tanto, aunque también

pueda resultar razonable que en España se establezca como criterio general la necesidad de evitar las situaciones de sobrenivelación, no parece conveniente que el principio de prohibición de nivelación total sea aplicado en nuestro país con absoluta rigidez, lo cual tampoco se produce en Alemania.

En cuanto al condicionamiento de la equiparación plena en la prestación de los servicios públicos fundamentales a la realización de un "esfuerzo fiscal similar", hay que señalar que no existe un límite análogo en Alemania. Ello es lógico especialmente si se tiene en cuenta que los *Länder* prácticamente carecen por completo de competencias normativas en materia tributaria y se limitan a aplicar la regulación federal, de forma que puede darse por sentado que todos ellos realizan el mismo esfuerzo fiscal. Según el Tribunal Constitucional español, este límite resulta inconstitucional ya que no puede ser establecido por un estatuto de autonomía. Sin embargo, a la vista de las crecientes disparidades que provoca el ejercicio de las competencias normativas de las comunidades autónomas sobre los tributos cedidos, parece razonable que este aspecto sea tenido en cuenta a la hora de configurar la aplicación del principio de solidaridad. Aunque el actual sistema de financiación ya se refiere a los tributos cedidos "en términos normativos", para algunos autores esta expresión no es plenamente equivalente a la realización de un "esfuerzo fiscal similar", por lo que probablemente sería conveniente regular esta cuestión de forma más clara en la LOFCA.

Igualmente, por lo que respecta a la configuración del principio de "ordinalidad", si bien tanto en Alemania como en España se pretende evitar que las políticas de solidaridad provoquen una alteración de la posición relativa que ocupan respectivamente los *Länder* o las comunidades autónomas, existen diferencias en cuanto a las variables que se toman como elemento de referencia. Así, en Alemania se tiene en cuenta el *ranking* en función de la capacidad financiera de los *Länder*, noción esta que ha sido precisada por la legislación y por la jurisprudencia constitucional. En cambio, el art. 206.5 EAC toma como variable de referencia la renta per cápita de las comunidades autónomas, lo cual ha sido criticado por la doctrina por considerar que lo adecuado para que este límite hubiera podido ser relevante era tomar como variable de comparación el nivel de recursos per cápita que el sistema de financiación asigna a cada comunidad autónoma. Teniendo en cuenta que la interpretación propuesta por el Tribunal Constitucional para salvar la constitucionalidad del art. 206.5 EAC ha sido considerada confusa por la mayor parte de la doctrina, parece

conveniente que se reformule en la LOFCA tras efectuar las mejoras técnicas oportunas. Igualmente, al tratar el principio de prohibición de nivelación total se comentó que en determinados casos puede ser necesaria una cierta flexibilización para poder hacer frente a situaciones graves de subdesarrollo, reflexión que también puede extenderse al principio de "ordinalidad".

En suma, puede apreciarse que la situación en España y en Alemania no es en realidad tan distinta ya que, en definitiva, en ambos países es necesario asegurar que todas las comunidades autónomas o *Länder*, independientemente de su punto de partida, dispongan de un nivel de recursos per cápita similar para prestar los servicios públicos del Estado del bienestar. Además, aunque en Alemania la cuestión de los límites a la solidaridad interterritorial cuenta con una sólida jurisprudencia constitucional y un claro respaldo normativo, el actual sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común ya aplica el principio de solidaridad de forma que la nivelación no sea completa y respete el principio de "ordinalidad". Sin embargo, la relevancia del principio de igualdad en la aplicación de la solidaridad interterritorial en Alemania contrasta con la regulación actual en España del régimen foral, que da lugar a una situación de dudosa constitucionalidad.

Bibliografía

- AGULLÓ AGÜERO, Antonia. "El nou marc del finançament autonòmic". En: *Autonomia i Justícia a Catalunya – Ponències del X Seminari*. Barcelona: Consell de Garanties Estatutàries, 2011, p. 83-96.
- ALBERTÍ ROVIRA, Enoch. *El component solidaritat en el sistema de finançament de les comunitats autònomes*. Barcelona: Generalitat de Catalunya, Institut d'Estudis Autonòmics, 2001.
- ALONSO DE ANTONIO, José Antonio. "El principio de solidaridad en el Estado Autonómico. Sus manifestaciones jurídicas". *Revista de Derecho Político*, núm. 21, 1984, p. 31-81.
- ALONSO GONZÁLEZ, Luis M. "El finançament de la Generalitat (Sentència 31/2010, de 28 de juny)". *Revista Catalana de Dret Públic, Especial Sentència 31/2010 del Tribunal Constitucional sobre l'Estatut d'autonomia de Catalunya de 2006*, 2010, p. 417-422.
- ARIAS ABELLÁN, M. Dolores. "La ordenación jurídica de los recursos financieros en el Estatuto de Autonomía de Cataluña". *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, núm. 6, 2008, p. 125-160.

- . "Sobre la constitucionalitat de determinats preceptes de l'Estatut d'autonomia de Catalunya relatiu al finançament". *Revista Catalana de Dret Públic. Especial Sentència 31/2010 del Tribunal Constitucional sobre l'Estatut d'autonomia de Catalunya de 2006*, 2010, p. 423-428.
- BASSOLS, Montserrat; BOSCH, Núria; VILALTA, Maite. *El model de finançament autonòmic de 2009: descripció i valoració*. Barcelona: Generalitat de Catalunya, 2010.
- BIRK, Dieter. "Art. 107". En: *AK-GG Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*, vol. 2. Neuwied: Luchterhand, 1984.
- BLANKE, Hermann-Josef. "Staatsfinanzen im Föderalismus". *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, vol. 65, 2005, p. 71-106.
- BOSCH ROCA, Núria. "El finançament dels governs subcentrals en els països federals". *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, núm. 3, 2006, p. 87-120.
- . "El model de finançament autonòmic del projecte de reforma de l'Estatut d'autonomia de Catalunya". *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 32, 2006, p. 15-36.
- BOSCH, Núria; ESPASA, Marta. *Les balances fiscals: concepte, mètode i aplicacions*. Barcelona: Institut d'Estudis Autonòmics, 2006.
- BOSCH, Núria; VILALTA, Maite. "Efectes de la Sentència del Tribunal Constitucional sobre el model de finançament de la Generalitat de Catalunya". *Revista Catalana de Dret Públic, Especial Sentència 31/2010 del Tribunal Constitucional sobre l'Estatut d'autonomia de Catalunya de 2006*, 2010, p. 429-432.
- BUETTNER, Thiess. "The finances of the German States". *Revista Catalana de Dret Públic*, vol. 32, 2006, p. 201-232.
- . "Fiscal equalization in Germany". En: BOSCH, Núria; DURÁN, José María. *Fiscal Federalism and Political Decentralization*. Cheltenham: Edward Elgar, 2008, p. 137-146.
- CABELLOS ESPÍERREZ, Miguel Ángel. *La Sentència del Tribunal Constitucional alemany sobre la Llei de perequació financera*. Barcelona: Institut d'Estudis Autonòmics, 2000.
- CASTELLS, Antoni. "Autonomía y solidaridad en el sistema de financiación autonómica". *Papeles de Economía Española*, núm. 83, 2000, p. 37-59.
- CASTELLS, Antoni (dir.); SORRIBAS, Pilar; VILALTA, Maite. *Les subvencions d'anivellament en el finançament de les comunitats autònomes*. Barcelona: Institut d'Estudis Autonòmics, 2004.
- CASTELLS, Antoni; SORRIBAS, Pilar; VILALTA, Maite. "Las subvenciones de nivelación en la financiación de las CCAA: propuesta de incorporación de las CCAA forales". En: DURÁN CABRÉ, José M.; BOSCH ROCA, Núria. *La financiación de las comunidades autónomas: políticas tributarias y solidaridad interterritorial*. Barcelona: Universitat de Barcelona, 2005, p. 221-237.
- CRUZ RODRÍGUEZ, Baltasar de la. *La solidaridad interterritorial en España*. Cáceres: Universidad de Extremadura, 2000.

- ENGLISCH, Joachim; TAPPE, Henning. "The Federal Republic of Germany". En: BIZIOLI, Gianluigi; SACCHETTO, Claudio. *Tax Aspects of Fiscal Federalism: A Comparative Analysis*. Ámsterdam: IBFD, 2011, p. 273-325.
- ESPASA, Marta. "Puntos clave en torno al debate sobre saldos fiscales y solidaridad interterritorial". En: DURÁN CABRÉ, José M.; BOSCH ROCA, Núria. *La financiación de las comunidades autónomas: políticas tributarias y solidaridad interterritorial*. Barcelona: Universitat de Barcelona, 2005, p. 239-250.
- FALCÓN Y TELLA, Ramón. *La compensación financiera interterritorial y otras técnicas aplicativas del principio constitucional de solidaridad*. Madrid: Publicaciones del Congreso de los Diputados, 1986.
- FERNÁNDEZ AMOR, José Antonio. "Jurisprudència del Tribunal Constitucional sobre finançament autonòmic". *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 32, 2006, p. 267-296.
- FERNÁNDEZ LLERA, Roberto; DELGADO RIVERO, Francisco J. "Nuevos fondos de convergencia y nada de compensación interterritorial". *Estudios de Economía Aplicada*, vol. 28, núm. 1, 2010, p. 123-150.
- FERNÁNDEZ ORTE, Jaime. "El espacio fiscal de los territorios históricos". *Forum Fiscal de Gipuzkoa*, núm. 2, 2010, p. 37-52.
- FERNÁNDEZ DE MOYA ROMERO, José Enrique. "El Estatuto de Autonomía para Cataluña: su incidencia en el sistema de financiación autonómica común. Breves consideraciones sobre el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Grupo Parlamentario Popular". En: GONZÁLEZ SÁNCHEZ, Manuel; CÁRDENAS ORTIZ, Rosa María (coord.). *La proyectada reforma de las Haciendas Locales*. Jaén: Publicaciones de la Universidad de Jaén, 2010, p. 44-60.
- FERREIRO LAPATZA, José Juan. "El sistema de financiación autonómica de Cataluña: Estatuto y Constitución". *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 32, 2006, p. 37-74.
- FISCHER, Katharina. *Bundesergänzungszuweisungen im Länderfinanzausgleich – Eine Untersuchung unter besonderer Berücksichtigung von Verfassung, aktueller verfassungsrechtlicher Judikatur und einfachem Recht*. Frankfurt am Main: Peter Lang, 2011.
- FUENTE, Ángel de la. "Implicaciones de la equiparación de la financiación de Cataluña con los resultados del sistema foral: un análisis preliminar y algunas reflexiones". *FEDEA – Colección Estudios Económicos*, núm. 02-08, 2008.
- FUENTE, Ángel de la; GUNDÍN, María. "La financiación autonómica en los nuevos estatutos regionales". *Hacienda Pública Española*, vol. 182, núm. 3, 2007, p. 163-199.
- GARCÍA FRÍAS, Ángeles. "La financiación de los Länder". *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 32, 2006, p. 233-266.
- GARCÍA MORILLO, Joaquín; PÉREZ TREMPES, Pablo; ZORNOZA PÉREZ, Juan. *Constitución y financiación autonómica*. Valencia: Tirant lo Blanch, 1998.

- GARCÍA NOVOA, César. "El sistema de financiación en la reforma del Estatut catalán, ¿Es compatible con el orden constitucional?". *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 32, 2006, p. 75-118.
- GARCÍA ROCA, Javier. "Asimetrías autonómicas y principio constitucional de solidaridad". *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 47-2, 1997, p. 45-96.
- GARCÍA-MONCÓ MARTÍNEZ, Alfonso. "El sistema de financiación autonómica". En: ÁLVAREZ CONDE, Enrique; ROSADO VILLAVARDE, Cecilia (dirs.); SANJUÁN ANDRÉS, Francisco Javier (coord.). *Estudios sobre la Sentencia 31/2010, de 28 de junio, del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña*. Madrid: Instituto de Derecho Público, 2010, p. 425-455.
- GAYUBO PÉREZ, Pablo. "La solidaridad de suficiencia para la provisión de bienes y servicios públicos: el modelo solidario de financiación autonómica". En: MARÍN RIVERO, Ángeles, et al. (eds.). *Instrumentos de solidaridad interterritorial – Especial consideración del caso de Castilla y León*. León: Universidad de León, 2007, p. 213-271.
- GENERALITAT DE CATALUNYA. *La problemática del vigente sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común*. Barcelona, 2006.
- GIRÓN REGUERA, Emilia. "Autonomía financiera y solidaridad interterritorial: un difícil equilibrio". *Revista General de Derecho Constitucional*, núm. 2, 2006, p. 1-28.
- GONZÁLEZ HERNÁNDEZ, Esther. "El artículo 138 de la Constitución y el principio de solidaridad". *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 21, 2004, p. 47-78.
- GRUP D'EXPERTS PER ENCÀRREC DEL PRESIDENT DE LA GENERALITAT. *Informe sobre la STC que resol el recurs d'inconstitucionalitat presentat per 50 diputats i senadors del Partit Popular contra l'Estatut d'Autonomia de Catalunya*. 2010 (<http://www.gencat.cat/generalitat/cat/estatut/>).
- HÄDE, Ulrich. *Finanzausgleich – Die Verteilung der Aufgaben, Ausgaben und Einnahmen im Recht der Bundesrepublik Deutschland und der Europäischen Union*. Tübingen: J.C.B. Mohr (Paul Siebeck), 1996.
- . "Das Ende der Solidarität zwischen den Ländern? – Der Streit um den Länderfinanzausgleich". *Landes- und Kommunalverwaltung*, vol. 20, núm. 1, 2011, p. 1-7.
- HENNEKE, Hans-Günter. *Öffentliches Finanzwesen – Finanzverfassung – Eine Systematische Darstellung*. Heidelberg: C. F. Müller, 2000.
- HERRERO ALCALDE, Ana; RUIZ-HUERTA CARBONELL, Jesús; VIZÁN RODRÍGUEZ, Carmen. "La reforma de la financiación autonómica de 2009". *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, núm. 11, 2010, p. 169-205.
- HEUN, Werner. "Art. 107". En: DREIER, Horst (ed.). *Grundgesetz-Kommentar*, vol. III, 2a ed., 2008.
- HIDIEN, Jürgen W. "Ergänzungszuweisungen des Bundes und föderatives Nivelierungsverbot". *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, vol. 17, núm. 12, 1998, p. 1268-1271.

- . *Der bundesstaatliche Finanzausgleich in Deutschland – Geschichte und staatsrechtliche Grundlagen*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 1999.
- . *Maßstäbengesetz*. Baden-Baden: Nomos, 2012.
- . *Finanzausgleichgesetz*, Baden-Baden: Nomos, 2012.
- HUBER, Peter Michael. "Art. 107". En: STARCK, Christian (ed.). v. *Mangoldt/Klein/Starck, Kommentar zum Grundgesetz*. Múnich: Verlag Franz Vahlen, 2010.
- JUNG, Adrian. *Maßstäbegerechtigkeit im Länderfinanzausgleich – Die Länderfinanzen zwischen Autonomie und Nivellierung*. Berlín: Duncker & Humblot, 2008.
- KIRCHHOF, Paul. *Der Verfassungsauftrag zum Länderfinanzausgleich als Ergänzung fehlender und als Garant vorhandener Finanzautonomie*. Colonia: Deubner, 1982.
- KORIOTH, Stefan. *Der Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern*. Tübingen: Mohr Siebeck, 1997.
- KUBE, Hanno. *Der bundesstaatliche Finanzausgleich – Verfassungsrechtlicher Rahmen, aktuelle Ausgestaltung, Entwicklungsperspektiven*. Frankfurt am Main: Peter Lang, 2011.
- LAGO MONTERO, José María. "Las grietas del sistema de financiación autonómica: ¿hacia un confederalismo fiscal insolidario?". En: VILLAR EZCURRA, Marta (dir.); MARTÍNEZ LAFUENTE, Antonio; ALBIÑANA CILVETI, César; HERRERA MOLINA, Pedro M. (coords.). *Estudios jurídicos en memoria de don César Albiñana García-Quintana*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, 2008, p. 2985-3034.
- LAGOS RODRÍGUEZ, M^a Gabriela; IGLESIAS SUÁREZ, Alfredo; ÁLAMO CERRILLO; Raquel. "Solidaridad y financiación autonómica". *Estudios de Economía Aplicada*, vol. 28, núm. 1, 2010, p. 103-122.
- LÓPEZ CASASNOVAS, Guillem. "L'estimació dels saldos fiscals i la seva interpretació en l'estudi de les balances fiscals: la utilització de l'enfocament monetari". *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 32, 2006, p. 181-210.
- LÓPEZ CASASNOVAS, Guillem; PONS NOVELL, Jordi. *Anàlisi dels fluxos redistributius territorials a l'Estat espanyol: Criteris d'avaluació i proposta de nous principis bàsics*. Barcelona: Fundació Josep Irla, 2005.
- MARTÍN QUERALT, Juan; GARCÍA MORENO, V. Alberto. "Comentarios al Título IX (Economía y Hacienda) del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, modificado por la Ley 1/2006, de 10 de abril". *Corts: Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 18, 2007, p. 421-466.
- MARTÍNEZ EGAÑA, Daniel. "La solidaridad interterritorial alemana". *Documentos – Instituto de Estudios Fiscales*, núm. 10, 2013.
- MARTÍNEZ LAGO, Miguel Ángel. "La financiación de las Comunidades Autónomas y la sentencia del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto de Cataluña". *Revista de Información Fiscal*, núm. 102, 2010, p. 49-69.

- MEDINA GUERRERO, Manuel. "Las haciendas autonómica y local en la STC 31/2010". *Revista d'Estudis Autònemics i Federals*, núm. 12, 2011, p. 471-501.
- MORENO FERNÁNDEZ, Juan Ignacio. "El Estatuto de Autonomía de Cataluña y su frustrado 'modelo diferencial' de financiación". *Revista General de Derecho Constitucional*, núm. 13, 2011, p. 1-74.
- OGANDO CANABAL, Olga. "Solidaridad, cohesión y financiación autonómica". En: PAU I VALL, Francesc. *La financiación autonómica – XVI Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*. Madrid: Tecnos, 2010, p. 231-263.
- ORTIZ CALLE, Enrique. "Procesos negociadores e inestabilidad del sistema de financiación autonómica: una perspectiva de Derecho comparado (A propósito de la Sentencia de 11 de noviembre de 1999, del Tribunal Constitucional Federal alemán, sobre el sistema de compensación financiera interterritorial entre la Federación y los Estados)". *Impuestos: Revista de Doctrina, Legislación y Jurisprudencia*, vol. 16, núm. 2, 2000, p. 373-392.
- OSSENBÜHL, Fritz. *Verfassungsrechtliche Grundfragen des Länderfinanzausgleichs gem. Art. 107 II GG*. Baden-Baden: Nomos, 1984.
- PAGENKOPF, Hans. *Der Finanzausgleich im Bundesstaat – Theorie und Praxis*. Stuttgart: Verlag W. Kohlhammer, 1981.
- PAGÈS I GALTÉS, Joan. "El sistema de financiación autonómica en el Estatuto catalán de 2006". En: PITA GRANDAL, Ana María (dir.). *La financiación autonómica en los Estatutos de Autonomía*. Madrid: Marcial Pons, 2008, p. 37-79.
- . "El finançament autonòmic a la Sentència 31/2010 del Tribunal Constitucional sobre l'Estatut català de 2006". *Revista Catalana de Dret Públic, Especial Sentència 31/2010 del Tribunal Constitucional sobre l'Estatut d'autonomia de Catalunya de 2006*, 2010, p. 437-443.
- PADRÓS REIG, Carlos. "El modelo federal alemán de relaciones financieras (*Finanzbeziehungen*) y de igualación financiera entre Estados (*Länderfinanzausgleich*)". *Revista d'Estudis Autònemics i Federals*, núm. 17, 2013, p. 11-70.
- PUNZÓN MORALEDA, Jesús. "Derechos, principios y objetivos relacionados con la solidaridad, la cohesión interterritorial y la convergencia con el Estado y Europa". En: BALAGUER CALLEJÓN, FRANCISCO (dir.), ORTEGA ÁLVAREZ, LUIS; CÁMARA VILLAR, Gregorio; MONTILLA MARTOS, José Antonio (coords.). *Reformas estatutarias y declaraciones de derechos*. Sevilla: Instituto Andaluz de Administración Pública, 2008, p. 751-788.
- QUINTANA FERRER, Esteban. *Los recursos participativos en el marco de la articulación entre las haciendas autonómica y estatal*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2001.
- . "La financiación de la Generalitat en el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña". *Nueva Fiscalidad*, núm. 6, 2007, p. 9-42.

- RAMALLO MASSANET, Juan. "Incidencia de la Constitución española de 1978 en materia de fuentes normativas de las Comunidades Autónomas". En: *Hacienda y Constitución*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, 1979, p. 51-124.
- RÍOS BERJILLOS, Araceli de los. "Los objetivos de financiación autonómica. Una perspectiva desde los principios de autonomía, solidaridad, coordinación y suficiencia". *Presupuesto y Gasto Público*, núm. 26, 2001, p. 173-188.
- RODRÍGUEZ BEREJO, Álvaro. "Aspectos constitucionales de la financiación autonómica: presente y futuro". En: VILLAR EZCURRA, Marta (dir.); MARTÍNEZ LAFUENTE, Antonio; ALBIÑANA CILVETI, César; HERRERA MOLINA, Pedro M. (coords.). *Estudios jurídicos en memoria de don César Albiñana García-Quintana*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, 2008, p. 2957-2984.
- . "Constitución española y financiación autonómica". En: PAU I VALL, Francesc. *La financiación autonómica – XVI Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*. Madrid: Tecnos, 2010, p. 25-64.
- RODRÍGUEZ MÁRQUEZ, Jesús. "Aspectos controvertidos en el futuro sistema de financiación autonómica". En: PITA GRANDAL, Ana María (dir.). *La financiación autonómica en los Estatutos de Autonomía*. Madrid: Marcial Pons, 2008, p. 239-257.
- SCHNEIDER, Hans-Peter. "Die bundesstaatliche Finanzverteilung zwischen Rationalität, Transparenz und Politik – Das Urteil des BVerfG zum Länderfinanzausgleich". *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, vol. 19, núm. 8, 2000, p. 841-848.
- SCHUPPERT, Gunnar Folke; DAHRENDORF, Frank. *Verfassungsrechtliche und finanzwissenschaftliche Aspekte des Länderfinanzausgleichs*. Baden-Baden: Nomos, 1985.
- SEVILLA, José Víctor. "Saldos fiscales y solidaridad interterritorial". En: DURÁN CABRÉ, José M.; BOSCH ROCA, Núria. *La financiación de las comunidades autónomas: políticas tributarias y solidaridad interterritorial*. Barcelona: Universitat de Barcelona, 2005, p. 251-262.
- SIMÓN ACOSTA, Eugenio. "El Convenio Económico". *Revista Española de Derecho Financiero*, núm. 98, 1998, p. 213 a 246.
- SOL I ORDÍS, Pere. "El finançament". *Revista Catalana de Dret Públic, Especial Sentència 31/2010 del Tribunal Constitucional, sobre l'Estatut d'autonomia de Catalunya de 2006*, 2010, p. 449-453.
- SOLER ROCH, María Teresa. "El fondo de compensación interterritorial: un análisis jurídico". *Anales de Derecho*, núm. 6, 1984, p. 7-36.
- SUÁREZ PANDIELLO, Javier. "Instrumentos nacionales de solidaridad interterritorial". En: MARÍN RIVERO, Ángeles, et al. (eds.). *Instrumentos de solidaridad interterritorial – Especial consideración del caso de Castilla y León*. León: Universidad de León, 2007, p. 175-194.
- TAJADURA TEJADA, Javier. "El principio de solidaridad en el Estado Autonomico". *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 32, 2007, p. 67-102.

- TREMOSA I BALCELLS, Ramon. "Solidaridad contra crecimiento". En: DURÁN CABRÉ, José M.; BOSCH ROCA, Núria, *La financiación de las comunidades autónomas: políticas tributarias y solidaridad interterritorial*. Barcelona: Universitat de Barcelona, 2005, p. 263-283.
- UTRILLA DE LA HOZ, Alfonso. "La solidaridad interterritorial en el sistema de financiación foral". En: DURÁN CABRÉ, José M.; BOSCH ROCA, Núria. *La financiación de las comunidades autónomas: políticas tributarias y solidaridad interterritorial*. Barcelona: Universitat de Barcelona, 2005, p. 205-220.
- . "Fondos de desarrollo regional y solidaridad interterritorial". *Revista de Estudios Regionales*, vol. extra VIII, 2009, p. 97-128.
- VIDAL PRADO, Carlos. *El Fondo de Compensación Interterritorial como instrumento de solidaridad*. Granada: Comares, 2001.
- VICENTE MATILLA, Javier. "Constitucionalidad, legalidad y justicia del Concerto Económico con el País Vasco". *Crónica Tributaria*, núm. 142, 2012, p. 157-194.
- WERNSMANN, Rainer. "Art. 107". En: *Bonner Kommentar – Grundgesetz*. Heidelberg: C. F. Müller, 2011.
- ZABALZA, Antonio. "La financiación autonómica en el Estatuto de Cataluña". *Hacienda Pública Española*, núm. 181, 2007, p. 119-161.
- ZUBIRI, Ignacio. "La equidad en el sistema actual de financiación de las Comunidades Autónomas – Sistema común versus sistema foral". *Papeles de Economía Española*, núm. 99, 2004, p. 198-206.

RESUMEN

El presente estudio analiza la aplicación del principio constitucional de solidaridad interterritorial en España y en Alemania centrándose en la cuestión de sus límites. Inicialmente se presenta el caso de España, incluyendo tanto las comunidades autónomas de régimen común como las forales y prestando especial atención a los límites a la solidaridad que introdujo el Estatuto de Autonomía de Cataluña y que en parte fueron declarados inconstitucionales por su carácter unilateral. Tales previsiones estatutarias se habían inspirado en gran medida en los principios seguidos en Alemania, como el de prohibición de nivelación total o el de "ordinalidad", por lo que la segunda parte del artículo analiza la normativa de este país y su interpretación por la jurisprudencia constitucional. En general, la situación existente actualmente en ambos Estados no es tan dispar, ya que, a pesar de la sentencia del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto, el sistema de financiación aprobado en 2009 continúa aplicando estos principios. Sin embargo, a diferencia de lo que sucede en Alemania, en España destaca la asimetría provocada por la escasa contribución de los territorios forales a la solidaridad, aspecto que resulta injustificado y que por lo tanto debería corregirse.

Palabras clave: solidaridad interterritorial; compensación financiera interterritorial; federalismo fiscal.

RESUM

El present estudi analitza l'aplicació del principi constitucional de solidaritat interterritorial a Espanya i a Alemanya centrant-se en la qüestió dels seus límits. Inicialment es presenta el cas d'Espanya, incloent tant les comunitats autònomes de règim comú com les forals i prestant especial atenció als límits a la solidaritat que va introduir l'Estatut d'autonomia de Catalunya, i que en part van ser declarats inconstitucionals pel seu caràcter unilateral. Aquestes previsions estatutàries s'havien inspirat en gran mesura en els principis seguits a Alemanya, com el de prohibició d'anivellament total o el d'"ordinalitat", motiu pel qual la segona part de l'article analitza la normativa d'aquest país i la seva interpretació per la jurisprudència constitucional. En general, la situació existent actualment a tots dos estats no és tan dispar, ja que, malgrat la sentència del Tribunal Constitucional sobre l'Estatut, el sistema de finançament aprovat el 2009 continua aplicant aquests principis. Tanmateix, a diferència del que succeeix a Alemanya, a Espanya destaca

l'asimetria provocada per l'escassa contribució dels territoris forals a la solidaritat, aspecte que resulta injustificat i que per tant s'hauria de corregir.

Paraules clau: solidaritat interterritorial; compensació financera interterritorial; federalisme fiscal.

ABSTRACT

This article analyses the application of the constitutional principle of fiscal equalization in Spain and Germany focusing on the issue of its limits. To begin with, the Spanish case is presented, including both the autonomous communities under the common system and the Basque Country and Navarre, and paying particular attention to the limits to solidarity which had been foreseen by the Statute of Autonomy of Catalonia and which have been partly declared unconstitutional due to their unilateral character. Given that these statutory provisions had been inspired to a large extent by the principles followed in Germany, such as the prohibition of a complete fiscal equalization, the second part of the article analyses the legal framework of this country and its interpretation in the constitutional case law. In general, the current situation in both States is not so different, given that, despite the decision of the Spanish Constitutional Court on the Statute of Autonomy of Catalonia, the general financing system of 2009 still applies these principles. However, in contrast to the situation in Germany, a notable difference is the asymmetry which exists in Spain due to the limited contribution of the Basque Country and Navarre to fiscal equalization transfers, which is unjustified and therefore should be corrected.

Keywords: fiscal equalization; intergovernmental transfers; fiscal federalism.