

DELIMITACIÓN Y ALCANCE DEL PRINCIPIO CONSTITUCIONAL DE SOLIDARIDAD: LA TEORÍA DEL CALEIDOSCOPIO¹

Demarcation and scope of the constitutional principle
of solidarity: kaleidoscope theory

JUAN FRANCISCO BARROSO MÁRQUEZ

Universidad de Extremadura

juanbarroso@unex.es

Cómo citar/Citation

Barroso Márquez, J. F. (2024).

Delimitación y alcance del principio constitucional
de solidaridad: la teoría del caleidoscopio.

Revista Española de Derecho Constitucional, 131, 179-210.

doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/redc.131.06>

Resumen

Este artículo pretende realizar una delimitación del principio constitucional de solidaridad respecto de otros principios de organización territorial similares (lealtad constitucional, unidad y autonomía, coordinación, colaboración, etc.), además de precisar su alcance a través de los instrumentos concretos en los que se puede traducir (81.1, 139.1, 149.1 CE). Para ello, partiremos del surgimiento y la evolución del concepto de solidaridad, así como de las dimensiones que este principio presenta

¹ Trabajo desarrollado en el marco del proyecto de investigación AV-10, «Propuestas de mejora institucional, financiera y normativa de las entidades supramunicipales de la provincia de Cáceres: el caso de la Mancomunidad Sierra de San Pedro y Parque Natural Tajo Internacional» (IP: Juan Francisco Barroso Márquez), financiado por la Diputación Provincial de Cáceres y la Universidad de Extremadura; y del proyecto regional I+D+i de investigación IB20117, «La necesaria reforma de las Administraciones públicas y del modelo territorial español ante el reto demográfico en Extremadura» (IP: Gabriel Moreno González), cofinanciado por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional y la Consejería de Economía, Ciencia y Agenda Digital de la Junta de Extremadura.

(compensadora, transformadora, estática, dinámica, personal, territorial, temporal, positiva y negativa), para clasificar el modelo de solidaridad plasmado en la Constitución española y en el bloque de constitucionalidad. Como base para nuestro análisis hemos elaborado la teoría del caleidoscopio, para contribuir a una mayor precisión de los resultados.

Palabras clave

Solidaridad; unidad; autonomía; coordinación; colaboración; lealtad constitucional; inconstitucionalidad mediata.

Abstract

This article aims to delimit the principle of solidarity in relation to other similar principles of territorial organization (constitutional loyalty, unity and autonomy, coordination, collaboration, etc.) and to specify its scope through the specific instruments in which it can be translated (81.1, 139.1, 149.1 CE). To do so, we will start with the emergence and evolution of the concept of solidarity, as well as the dimensions that this principle presents (compensatory, transformative, static, dynamic, personal, territorial, temporal, positive and negative), in order to classify the model of solidarity determined in the Spanish Constitution and in the constitutional bloc. As the basis for our analysis we will use the kaleidoscope theory, as it will contribute to a greater precision of the results.

Keywords

Solidarity; unity; autonomy; coordination; collaboration; constitutional loyalty; mediated unconstitutionality.

SUMARIO

I. EVOLUCIÓN Y DIMENSIONES DE LA SOLIDARIDAD: TEORÍA DEL CALEIDOSCOPIO. 1. Origen y evolución del concepto de solidaridad. 2. Dimensiones y vertientes de la solidaridad. 3. Teoría del caleidoscopio. II. LA CONSTITUCIONALIZACIÓN DEL PRINCIPIO DE SOLIDARIDAD. 1. Menciones expresas e implícitas en la Constitución. 2. Concreción en el bloque de la constitucionalidad. 3. Encuadre del principio de solidaridad. III. DELIMITACIÓN DEL PRINCIPIO DE SOLIDARIDAD. 1. Unidad, autonomía y solidaridad: tres no son multitud. 2. Principios de reciprocidad, corresponsabilidad fiscal y estabilidad presupuestaria. 3. Igualdad. 4. Principio de ordinalidad. 5. Principio de lealtad constitucional. 6. Principios de coordinación y colaboración. IV. ALCANCE DEL PRINCIPIO DE SOLIDARIDAD. 1. Sujetos obligados por el principio de solidaridad. 2. La solidaridad como límite competencial. 3. La coordinación normativa como instrumento de solidaridad. 4. El papel del Tribunal Constitucional. V. CONCLUSIONES. BIBLIOGRAFÍA.

I. EVOLUCIÓN Y DIMENSIONES DE LA SOLIDARIDAD: TEORÍA DEL CALEIDOSCOPIO

1. ORIGEN Y EVOLUCIÓN DEL CONCEPTO DE SOLIDARIDAD

Como bien señala Rey Martínez (2021: 47-8) respecto de la noción de fraternidad, no podemos confundir los orígenes de la solidaridad, como idea de raíz moral o religiosa, con el surgimiento del concepto jurídico-político de esta, como secularización de la primera a partir de dos factores que, pese a ser distintos, en la práctica han desembocado en un mismo cauce: por un lado, las necesidades sociales que surgieron tras la superación del individualismo exacerbado propio del liberalismo, y, por otro, el pluralismo político, acentuado en los últimos siglos por los procesos de descentralización territorial².

La interdependencia sociedad-Estado propia de la adjetivación social del último (García Pelayo, 1996: 23) dio lugar a un ordenamiento jurídico con caracteres singulares. Tal y como apunta De Cabo Martín (2005: 382), en

² Aunque en este artículo hemos centrado nuestra atención en el análisis de la solidaridad como principio, no podemos desconocer las posibilidades de esta como valor (García Guerrero, 2022: 64-69).

dicho ordenamiento encontramos tres elementos que son característicos de la solidaridad: en primer lugar, se ha generalizado la desigualdad *de iure* para tratar la desigualdad *de facto*; en segundo lugar, se ha producido una erosión de la individualidad; y, en tercer y último lugar, se ha introducido el constructivismo en la función del derecho.

Respecto de los procesos de descentralización, su escasa implantación en Europa durante los albores de la Edad Contemporánea trajo causa del miedo que provocaba la heterogeneidad, en este caso territorial, porque era identificada con la dispersión del poder inherente al Antiguo Régimen (Biglino Campos, 2007: 106). Pero, una vez fue superado, y ante la exigencia de corresponder a los clamores de una división territorial del poder, surgió la necesidad de crear un concepto que articulase los intereses del Estado central y de los entes territoriales, alcanzando la compatibilidad entre la unidad y la diversidad³. Sirve como punto de equilibrio y permite la convivencia armónica entre sendos factores el principio de solidaridad, por lo que entendemos que es característico de los contextos estructuralmente desiguales⁴, tanto por la presencia de diferencias sociales como por la coexistencia de una pluralidad de ordenamientos jurídicos en el seno de un mismo Estado.

2. DIMENSIONES Y VERTIENTES DE LA SOLIDARIDAD

Una aproximación que tome como punto de referencia su finalidad obtendrá como resultado dos dimensiones de la solidaridad: compensatoria, en aquellos sistemas que se centran en neutralizar las externalidades de las diferencias estructurales que la justifican, pero no en eliminarlas, y transformadora, cuando el objetivo último de la solidaridad es, precisamente, la erradicación de estas diferencias. Dicho de otra manera, la solidaridad no

³ Esta compatibilidad dependerá del modelo de federalismo que estudiemos, pues los orígenes históricos de un sistema de descentralización condicionan irremediablemente las relaciones entre el Estado central y los entes territoriales. Para profundizar sobre ello hemos de acudir a la definición y diferenciación entre los federalismos de integración y de devolución (Biglino Campos, 2007: 168-169 y 176-178), como reformulación de la distinción tripartita entre federalismos monistas, dualistas y pluralistas (McWhinney, 1965: 16-17).

⁴ En este sentido se pronuncian García Roca (1997: 68-69) o De Cabo Martín (2005: 389), así como la STC 64/1990, FJ 9, cuando señala que es «precisamente la constatación de notables desigualdades [...]; la que legitima [la adopción de medidas], en aras y por imposición de la solidaridad interterritorial».

podrá ser transformadora si se centra únicamente en los productos de la desigualdad, sino únicamente cuando tenga por objeto actuar sobre las causas inmediatas de esta (De Cabo Martín, 2006: 101-105).

Si elegimos su comportamiento, obtendremos las dimensiones estática y dinámica de la solidaridad. La primera se corresponde con una concepción de las diferencias como elemento inmutable, sin tener en cuenta la posibilidad de que las circunstancias varíen; mientras que la segunda sí tomaría en consideración el «talante evolutivo» del derecho⁵, de modo que los instrumentos para alcanzar la solidaridad deberían contener elementos adaptativos para afrontar el cambio de las circunstancias que motivaron su implantación. El hecho de que actualmente existan procesos más o menos generalizados de evolución de la descentralización territorial del poder político (Soriano Moreno, 2020: 29) nos hace ser conscientes de que, en la práctica, solo tiene sentido el entendimiento de la solidaridad como un concepto dinámico⁶.

En relación con su objeto, esto es, con respecto a qué pretende actuar la solidaridad, esta puede ser personal o territorial, así como —desde un prisma instrumental— temporal. Aunque resulta habitual encontrar la distinción entre las dos primeras, entendemos que el lugar en el que las personas se encuentren es determinante respecto de aspectos esenciales como la carga tributaria de la persona, y, por tanto, el territorio actuaría como un «medio» o «punto de conexión» entre ambas dimensiones⁷.

Decimos que el factor temporal tiene naturaleza instrumental porque este no puede ser objeto de la solidaridad, pero sí que puede ser utilizado para su concreción. Podemos distinguir entre las vertientes sincrónica y diacrónica de la dimensión temporal: mientras que la primera trataría de atender las necesidades actuales con medios actuales, la segunda encontraría un desfase temporal entre ambos extremos, pero en este caso el desfase podría producirse en dos direcciones, en función de si son los medios actuales los que se utilizan para ocuparse de necesidades futuras o si son las necesidades actuales las que justifican que sean comprometidos los medios futuros (Vaquer Caballería, 2017). Pero el desfase temporal entre medios y necesidades de la vertiente diacrónica no solo es posible con carácter «progresivo», como ocurre con la protección del medio ambiente, cuyo objetivo es alcanzar un «desarrollo sostenible,

⁵ STC 135/1992, FJ 2.

⁶ En este sentido se pronuncian autores como Alonso de Antonio (1984: 46), De Cabo Martín (2006: 96) o García Guerrero (2022: 49).

⁷ La STC 20/2022, FJ 4.b, determina que el territorio puede ser un elemento diferenciador de situaciones que desde el punto de vista subjetivo sean idénticas.

equilibrado y racional, que no olvida a las generaciones futuras»⁸, sino que también puede tener una naturaleza «regresiva», cuando se utilizan los medios pasados para sufragar necesidades actuales, como muestra el funcionamiento de nuestro sistema de pensiones⁹.

Por último, la doctrina ha utilizado el tipo de comportamientos que pueden ser legitimados por la solidaridad para diferenciar sus dimensiones negativa y positiva¹⁰. Tratan de distinguir sus manifestaciones en función de si se configuran como un límite, es decir, sustrayendo la capacidad de decisión de los sujetos sobre un ámbito determinado, o si se identifica con un mandato, como un comportamiento que les puede ser exigido. Aunque algunos consideran que la solidaridad solo se ajusta una de estas dimensiones¹¹, más adelante constataremos que este principio actúa en ambos sentidos.

Antes de pasar a elaborar nuestra «teoría del caleidoscopio» hemos de distinguir las vertientes de la dimensión territorial de la solidaridad, pues los conceptos resultantes nos serán de extrema utilidad cuando analicemos en el marco del Estado autonómico español cuáles son los sujetos obligados por el principio constitucional de solidaridad.

En este sentido, encontramos que la solidaridad puede ser territorial *stricto sensu*, interterritorial e intraterritorial. Para realizar este análisis debemos partir de la perspectiva flexidimensional del espacio geográfico, que presupone la existencia de territorialidades distintas en un mismo espacio relacional (Farinós Dasí, 2018: 108-109), ya que la distinción entre las tres vertientes variará en función de la demarcación elegida para llevarlo a cabo. La vertiente territorial *stricto sensu* se daría también en los Estados unitarios, pues las desigualdades también pueden ser originadas por las concretas características geográficas —tanto humanas como naturales— que son independientes de la organización política, como ocurre entre áreas rurales y grandes núcleos urbanos (García Jiménez, 2020: 43). La vertiente interterritorial se circunscribiría a las divergencias que se pretendan reducir o suprimir entre las diversas entidades

⁸ STC 102/1995, FJ 4.

⁹ La STC 134/1987, FJ 4, determinó que los afiliados a la Seguridad Social «no ostentan un derecho subjetivo a una cuantía determinada de las pensiones futuras», por lo que no podríamos concebirlo como una muestra de un «dinamismo progresivo», sino que son las aportaciones realizadas en el pasado las que permiten que en la actualidad se costeen estas prestaciones.

¹⁰ Alonso de Antonio (1984: 51-53) o Pérez Royo (1997: 64-65).

¹¹ Álvarez Álvarez (2008b: 211) considera que la solidaridad tiene un contenido primordialmente activo, mientras Albertí Rovira (1985: 138-139) o Vidal Prado (2001: 17) entienden que actúa en sentido negativo.

territoriales en que se encuentren fragmentados los Estados descentralizados. Por último, la vertiente intraterritorial sería la relativa a las diferencias que se produzcan en el seno de la unidad territorial que escojamos, que en nuestro caso habitualmente coincidirá con las comunidades autónomas¹².

Recuperando la perspectiva flexidimensional, vemos que esta terminología podría ser también utilizada para referirse a la solidaridad territorial *stricto sensu* si usamos como referencia el Estado central, y, como objeto, las diferencias que existan en la totalidad de su extensión territorial. Como consecuencia, entendemos que lo más adecuado será hablar de solidaridad territorial para englobar las tres vertientes que hemos señalado, pero sin olvidar que esta puede ser concretada —inter-, intra- o territorial *stricto sensu*— atendiendo al ámbito geográfico relacional que escojamos¹³.

3. TEORÍA DEL CALEIDOSCOPIO

Según la Real Academia Española, el término «caleidoscopio» tiene dos acepciones. La primera hace referencia al «tubo ennegrecido interiormente, que encierra dos o tres espejos inclinados y en un extremo dos láminas de vidrio, entre las cuales hay varios objetos de forma irregular, cuyas imágenes se ven multiplicadas simétricamente al ir volteando el tubo, a la vez que se mira por el extremo opuesto», y la segunda completa su definición con un sentido más figurado, como el «conjunto diverso y cambiante».

A partir de sendas acepciones obtendremos los elementos fundamentales de nuestra teoría del caleidoscopio. Al igual que sucede con este instrumento óptico, el principio de solidaridad está compuesto por diferentes elementos, pero tradicionalmente la doctrina y la jurisprudencia se han caracterizado por una visión excesivamente focalizada, de modo que la utilización de un objetivo tan estrecho solo permite descubrir una de sus múltiples configuraciones e impide que se adquiera consciencia de la realidad global que encierra¹⁴.

¹² Para profundizar en la dimensión intraterritorial de este principio, podemos acudir al estudio de caso de las mancomunidades integrales extremeñas como instrumento de solidaridad (Barroso Márquez, 2024).

¹³ La afirmación encuentra fundamento, asimismo, en el hecho de que el principio de solidaridad también existe en el marco de las integraciones supraestatales (Sevilla Duro, 2022).

¹⁴ Como podemos ver en las SSTC 87/1993, FJ 3.b, donde se afirma que nuestro sistema está «globalmente» presidido por el principio de solidaridad, o 247/2007, de 12 de diciembre, FJ 4, que señala que el principio de solidaridad «trasciende la

Lo que pretendemos poner de manifiesto es que habitualmente se analizan aspectos muy concretos de la solidaridad sin tener en cuenta la verdadera extensión del concepto matriz, por lo que deberíamos huir de los «estudios caleidoscópicos» de la solidaridad por sus resultados inevitablemente sesgados. Para ello tendríamos que diseccionar su integridad, extraer todos sus componentes y ponerlos encima de la mesa para adquirir consciencia de su verdadera amplitud y que esto se traduzca en una mayor profundidad y rigor de los análisis sobre el principio de solidaridad. Sin embargo, no podemos olvidar los problemas de operatividad y precisión inherentes a los conceptos demasiado amplios (García Roca, 1997: 70), por lo que debemos articular esta comprensión amplia con las manifestaciones concretas del principio de solidaridad, como elementos de análisis complementarios.

Somos plenamente conscientes de la necesidad —a efectos pragmáticos— de la visión «caleidoscópica» en los análisis jurídico-constitucionales, pero, a su vez, debemos conocer los peligros que encierra, pues —en línea con la segunda acepción de la RAE— la propia naturaleza del caleidoscopio produce resultados cambiantes en función de cómo se organicen los elementos que contiene. Si conocemos los peligros de la aproximación «caleidoscópica», podremos realizar estudios mucho más precisos, pues, al entender que las concretas manifestaciones que encontramos en el marco del principio de solidaridad responden a un *telos* único —la reducción o supresión de las desigualdades que existan en un ámbito de referencia determinado—, podremos profundizar en su entendimiento.

II. LA CONSTITUCIONALIZACIÓN DEL PRINCIPIO DE SOLIDARIDAD

1. MENCIONES EXPRESAS E IMPLÍCITAS EN LA CONSTITUCIÓN

Las menciones expresas a la solidaridad en la norma fundamental son fácilmente identificables: el art. 2 conforma la tríada básica de la organización político-territorial —junto con unidad y autonomía—; es el fundamento de la protección del medio ambiente en el art. 45.2; la garantía de su realización efectiva le es encomendada al Estado en el art. 138.1; se configura como límite —junto con coordinación con Hacienda estatal— para la autonomía financiera de las CC. AA. en el art. 156.1, y sirve como fundamento —con el fin de hacerlo efectivo— para la creación de un fondo de compensación con

perspectiva económica y financiera y se proyecta en las diferentes áreas de la actuación pública».

destino a gastos de inversión. Sin embargo, no es tan fácil acotar su contenido implícito, como se desprende de la diversidad de construcciones que encontramos en la doctrina¹⁵, y, por ello, señalaremos en los siguientes párrafos aquellos preceptos constitucionales que consideramos más directamente relacionados con el principio de solidaridad y que, así, constituyen manifestaciones de este en sus distintas dimensiones y vertientes.

Teniendo en cuenta que los objetivos de redistribución de la renta (131.1 CE) y de solidaridad (138.1 CE) dotan de contenido al Estado social y democrático de derecho¹⁶, debemos entender que el art. 1.1, donde se constituye como tal la nación española, está íntimamente relacionado con la solidaridad, y, por la misma razón, también el 131.1. En íntima conexión vemos la subordinación de toda la riqueza del país al interés general (art. 128.1), que, a su vez, es el fundamento para la solidaridad medioambiental¹⁷, junto con la limitación del contenido de los derechos a la propiedad privada y a la herencia por la función social de ambas (art. 33.2) o los bienes demaniales (art. 132).

Desde una perspectiva normativa, encontramos la reserva de ley orgánica (art. 81.1), que se traduce en aspectos más concretos, como la financiación de las CC. AA. (art. 157.3) o la elaboración de sus estatutos de autonomía (art. 146), pero que actúa también como límite para garantizar la uniformidad del núcleo esencial de los derechos fundamentales. Asimismo, la cláusula de supletoriedad (art. 149.3), cuyo significado ha evolucionado¹⁸; la posibilidad de que los presupuestos generales del Estado establezcan asignaciones de nivelación para garantizar un mínimo en la prestación de los servicios fundamentales en todo el territorio (art. 158.1), y las competencias exclusivas del Estado (art. 149.1), que, pese a poder ser divididas en tres bloques —las competencias exclusivas «genéricas», «específicas» y «transversales»—, obedecen a un mismo fin, consistente en la garantía de la uniformidad mínima en determinados ámbitos y/o materias esenciales.

¹⁵ Encontramos relaciones escuetas (Sanz Arcega, 2018: 74-75) e intermedias (Tajadura Tejada, 2010: 31), e incluso catálogos demasiado extensos (González Sánchez, 2012: 45).

¹⁶ STC 20/2022, FJ 4.a.

¹⁷ STC 64/1982, FJ 6, que considera la protección del medio ambiente una de las aplicaciones del art. 128.1 CE.

¹⁸ El abandono del modelo de «Estado unitario subyacente» —SSTC 118/1996 y 61/1997— alteró el sentido de esta cláusula (Villaverde Menéndez, 2012: 54), pero esta sí que puede ser predicable de aquellas normas que el Estado dicte válidamente en materias que sean de su competencia —STC 53/2017, FJ 18—.

También se traduce en obligaciones de carácter negativo, como las contenidas en el art. 138.2, que veda la existencia de privilegios económicos o sociales como consecuencia de diferencias contenidas en los estatutos de autonomía; junto con el 139.1, que impone como límite la igualdad de derechos y obligaciones de todos los españoles en cualquier parte del territorio español, o el marco de la Constitución y los estatutos como límite para la actualización de los derechos históricos de los territorios forales (DA 1.^a).

En el ámbito de los deberes personales de solidaridad¹⁹, hallamos los arts. 30, relativo al servicio militar, servicio civil y obligaciones de los ciudadanos en situaciones de riesgo grave, catástrofe o calamidad, y 31.1, sobre la contribución al sostenimiento de los gastos públicos en función de la capacidad económica, que hace nacer el derecho de los ciudadanos a que el legislador configure esta contribución según dicha capacidad en el marco de un sistema tributario basado en los principios de igualdad y progresividad²⁰, como manifestación más evidente de la solidaridad personal y, mediatamente, territorial. Así como, respecto de los poderes públicos, los mandatos dirigidos a que aseguren los servicios y prestaciones en materia de Seguridad Social (art. 41), salud pública (art. 43.2) y garantía de las pensiones (art. 50). Pero debemos considerar las limitaciones de su eficacia *ex* art. 53.3, de modo que requerirán el respectivo desarrollo legislativo para que puedan ser exigidos ante la jurisdicción ordinaria (no así ante la constitucional).

Por último, y con carácter más general, encontraríamos las facultades de coerción autonómica (art. 155.1) y las competencias jurisdiccionales del Tribunal Constitucional, para controlar las normas con rango de ley elaboradas tanto por las CC. AA. (art. 153.1) como por el Estado (art. 161.1).

2. CONCRECIÓN EN EL BLOQUE DE LA CONSTITUCIONALIDAD

Por la vaguedad con que se formula el reparto de competencias en la Constitución se conformó el «bloque de constitucionalidad», compuesto por el conjunto de normas que son dictadas dentro del marco constitucional para «delimitar las competencias del Estado y las diferentes Comunidades

¹⁹ Pese a que nos hayamos centrado en la dimensión territorial del principio de solidaridad, esta tiene —como ya hemos puesto de manifiesto— una configuración instrumental respecto de la dimensión personal, pues su objetivo último es la mejora de las condiciones de vida de los ciudadanos, y, como consecuencia, no podemos pasar por alto los principales deberes personales que se derivan del principio de solidaridad.

²⁰ STC 182/1997, FJ 6.

Autónomas o para regular o armonizar el ejercicio de las competencias de estas», según el art. 28.1 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional. Conforme a lo establecido en este precepto, el bloque sirve como parámetro para enjuiciar —junto con los preceptos de la propia Constitución— la constitucionalidad de las normas. Teniendo en cuenta que es mucho más fácil modificar estas leyes —orgánicas u ordinarias, según el caso—, a diferencia de los requisitos previstos para la reforma constitucional, el bloque estaría imbuyendo de un mayor dinamismo al Estado autonómico (García Guerrero, 2022: 50), pero, al mismo tiempo, le añade un mayor riesgo de inestabilidad (Rodríguez Bereijo, 2015: 95).

En el ámbito de la solidaridad, las normas que ocupen nuestra atención serán los estatutos de autonomía y la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA), sin perjuicio de que lo integren otras normas, como las leyes específicas de cesión de los tributos²¹. También encontramos el régimen económico y fiscal de Canarias y los regímenes forales, cuyos fundamentos se hallan, además de en las respectivas previsiones constitucionales genéricas (138.1 y DA 1.^a CE), concretados en los correspondientes estatutos de autonomía; especificando que ambos pueden ser distinguidos no solo por su concreta configuración, sino por sus orígenes, puesto que el REF canario nace de la necesidad de reconocer una dificultad objetivada y de orden estructural (López Aguilar, 1998: 222), mientras que los regímenes forales son fruto de una decisión política (Tudela Aranda, 2018: 435). Por lo tanto, podríamos decir que, a diferencia del primero, cuya existencia misma sirve para garantizar la solidaridad, los segundos están limitados por la solidaridad, para evitar su traducción en privilegios, sin perjuicio de que su reconocimiento fuera necesario para garantizar la Constitución.

En todo caso, las normas del bloque de constitucionalidad encuentran como límite el contenido de la propia Constitución. Los estatutos de autonomía no pueden limitar la libertad del Estado para configurar su política de gasto —en conexión con su papel como garante de la solidaridad²²— y, pese a que puedan relacionar las competencias asumidas por la comunidad autónoma para asegurar la coherencia del texto, jamás podrán hacerlo de una forma que impida el despliegue completo de las funciones propias de la competencia estatal *ex* 149.1 CE²³. En cuanto a la LOFCA, vemos que ha sido modificada en doce ocasiones, dando fe de la mutabilidad del sistema de financiación autonómico; prevé la creación del Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF);

²¹ STC 65/2020, FJ 5.C.g.

²² STC 50/2023, FJ 4.b.i.

²³ STC 31/2010, FJ 58, completada luego por la STC 30/2011, FJ 4.

afirma la vertiente intraterritorial de la solidaridad respecto de las CC. AA. (art. 2.2), y contiene instrumentos que pueden servir como instrumento de solidaridad: el Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales²⁴ (FGSPF) y los fondos de Compensación y Complementario.

3. ENCUADRE DEL PRINCIPIO DE SOLIDARIDAD

Si bien la Constitución española utiliza el verbo «corregir» en el art. 158.2, determina el «establecimiento de un equilibrio económico adecuado y justo» en el 138.1. Asimismo, el principio de solidaridad está previsto en el art. 2 con carácter general. Como consecuencia, en nuestro marco constitucional sería posible que la solidaridad se manifestara tanto en su dimensión compensatoria como en su dimensión transformadora, si bien esta última se compadecería mejor con la cláusula de Estado social (art. 1.1 CE); pero en la actualidad encontramos un precepto legal que trunca una de las opciones, pues la Ley 22/2009 garantiza en su art. 5 el mantenimiento del *statu quo* del modelo previo a través de recursos adicionales, y, por tanto, se concreta en la dimensión compensatoria, pues no pretende suprimir las diferencias, sino únicamente mitigarlas. Por este motivo, para virar hacia la dimensión transformadora no sería necesario reformar la Constitución, sino que bastaría con modificar las normas legales que han concretado sus preceptos.

En cuanto a la distinción entre las dimensiones estática y dinámica de la solidaridad, inferimos que nuestro ordenamiento se ha decantado por la última. Podemos sostener esta afirmación por diversos motivos: la aproximación del art. 138.1 CE al «hecho insular», pues no lo considera como un elemento perfectamente invariable, sino que atiende a sus «circunstancias», que pueden variar, de ahí el «carácter evolutivo» del REF canario²⁵, y, además, las reglas de suficiencia dinámica y las sucesivas modificaciones del sistema de financiación muestran la necesidad de que las exigencias que se derivan de la solidaridad sean ajustadas en el tiempo en la medida en que disminuyan o aumenten las diferencias.

Respecto de las dimensiones personal y territorial, en conexión con la temporal, encontramos manifestaciones de todas ellas en nuestro sistema constitucional. La primera está reflejada en la prohibición de que las diferencias territoriales se vean traducidas en discriminación para las personas (art. 139.1

²⁴ Considerando como tales la educación, la sanidad y los servicios sociales esenciales (art. 15.1).

²⁵ STC 16/2003, FJ 5.

CE), así como en los deberes asignados a los ciudadanos (arts. 30, 31.1 o 45.1 CE). La segunda se halla en la previsión de instrumentos destinados a la reducción de diferencias entre las distintas entidades territoriales (CC. AA.). Asimismo, la dimensión temporal —intergeneracional— es confirmada por la protección del medio ambiente (art. 45.2 CE) o el sistema de pensiones (art. 50 CE).

Para finalizar, encontramos manifestaciones de la dimensión negativa (arts. 81.1, 138.2 y 139.2 CE), pero también de la positiva (arts. 81.1, 138.1, 158.2 o 149.1 CE), como veremos con mayor detenimiento en el apartado cuarto.

III. DELIMITACIÓN DEL PRINCIPIO DE SOLIDARIDAD

1. UNIDAD, AUTONOMÍA Y SOLIDARIDAD: TRES NO SON MULTITUD

Debemos partir de la inclusión del Estado de las autonomías en el marco de los federalismos de devolución²⁶. La principal consecuencia de esta caracterización se va a corresponder con la relación entre unidad y autonomía, como podemos observar en el tenor literal del art. 2 CE, donde, por un lado, se califica la unidad como fundamento, mientras que, por otro, se reconoce y garantiza la autonomía, de modo que esta última se configura como un poder limitado que no puede oponerse al principio de unidad, sino que es «precisamente dentro de este donde alcanza su verdadero sentido»²⁷. Sin embargo, realizar esta afirmación sin matices provocaría la negación *de facto* de la autonomía, por lo que en determinadas situaciones la unidad también habrá de ser modulada para ser compatible con la debida garantía de la autonomía²⁸.

²⁶ La STC 76/1988, FJ 3, determinó que la «Constitución no es el resultado de un pacto entre instancias territoriales históricas que conserven unos derechos anteriores a la Constitución y superiores a ellas, sino una norma del poder constituyente que se impone con fuerza vinculante general en su ámbito, sin que queden fuera de ella situaciones “históricas” anteriores».

²⁷ La STC 4/1981, FJ 3, confirmada por la STC 247/2007, FJ 4, que insiste «en que nuestro sistema constitucional descansa en la adecuada integración del principio de autonomía en el principio de unidad, que lo engloba». En este sentido, Pérez Royo (1997: 5) señalaba que estos no tienen el mismo estatus, diferenciando entre la unidad, como principio, y la autonomía, como un derecho que para su reconocimiento y ejercicio efectivo presupone la unidad.

²⁸ STC 146/1986, FJ 5.

En este contexto, debemos considerar el principio de solidaridad como un elemento que sirve para «modular» la intensidad de los principios de unidad y autonomía, esto es, para hacer compatible la diversidad con la existencia de un mínimo de uniformidad en aquellos ámbitos que sean esenciales, por lo que podría ser comparado con la «bisagra» que decide —en cada caso— hasta dónde la unidad puede «abrirse» hacia la diversidad. Aunque parte de la doctrina entiende la solidaridad como expresión exclusiva de la unidad y en contraposición con la autonomía²⁹, entendemos que esta concepción no es adecuada, pues la solidaridad no es unidireccional, sino que actúa en los dos sentidos. Por tanto, el principio de solidaridad no ha de concebirse como un límite externo a la autonomía, sino como una parte integrante de su propia definición constitucional (Pérez Royo, 1997: 12), de modo que la constriñe desde dentro, como consecuencia de la coexistencia de ambos en el seno del Estado de las autonomías.

El principio de solidaridad es inescindible de los principios de unidad y autonomía y tiene una naturaleza instrumental respecto de estos, pues su objetivo es garantizar la compatibilidad de ambos. Sin solidaridad no sería posible la unidad, pero, a su vez, y como resultado, tampoco sería posible mantener sin ella el reconocimiento del derecho a la autonomía, pues la diversidad se haría insostenible en el marco de la unidad sin la existencia de un elemento de modulación.

2. PRINCIPIOS DE RECIPROCIDAD, CORRESPONSABILIDAD FISCAL Y ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA

Conforme a lo dispuesto en la STC 132/1998, de 18 de junio, FJ 10, el significado jurídico del principio de reciprocidad consiste en que «un poder público condiciona su actuación a que otro poder público, distinto y ajeno al primero, actúe de la misma manera que él, so pena de que ambos se nieguen recíprocamente lo que a los dos interesa, permaneciendo inactivos o actuando cada uno por su cuenta», pero este «no se cohonesto con los principios de solidaridad, cooperación y coordinación» consustanciales al Estado autonómico. Por esta razón, deberíamos descartar el calificativo «recíproca» y apostar por la utilización del término «solidaridad mutua». Sin embargo, las cristalinas

²⁹ Falcón y Tella (1986: 60) y Fernández Segado (2012: 164), o, con mayor contundencia, Tajadura Tejada (2007: 100-102), cuando dedica un apartado a la «necesaria subordinación de la autonomía a la solidaridad».

palabras del Tribunal Constitucional no han evitado que algunos autores utilicen este calificativo³⁰.

Bien distinto es el concepto de «corresponsabilidad fiscal», que suele ir conectado con el de «esfuerzo fiscal similar». Para que una situación asimétrica pueda persistir es necesario que sea aceptada no solo por aquellos sujetos que se benefician de esta, sino también por aquellos a cuya costa esta se hace posible (Tudela Aranda, 2018: 444), por lo que sí sería recomendable —en cierta medida— que a los distintos territorios se les exigiera un esfuerzo fiscal similar, pero el verdadero problema se encontraría en la exacta determinación de esa semejanza (Montilla Martos, 2016: 248). Los principales objetivos de la corresponsabilidad fiscal son obstaculizar el *dumping* fiscal y prevenir que las haciendas autonómicas se tornen «parasitarias», pues haciéndolas partícipes disminuiría la propensión a la «expansión incontenida del gasto público, la mala asignación de los recursos o el despilfarro» propios de las Administraciones que gastan pero no recaudan (Rodríguez Bereijo, 2015: 101), así como se evitaría el *rational underdevelopment*, consistente en la aceptación de la posición de inferioridad por la existencia de un flujo estable de subvenciones (Tremosa i Balcells, 2005: 90).

Respecto de la relación entre corresponsabilidad fiscal y principio de solidaridad, entendemos que es de «instrumentalidad eventual», pues el grado de corresponsabilidad puede ser concebido como un cauce para la realización del principio de solidaridad si es articulado con el objetivo de garantizar la sostenibilidad en el tiempo de la solidaridad, pero no tiene por qué responder a este principio en todas sus configuraciones.

Algo parecido sucedería en el caso del principio de estabilidad presupuestaria, ya que este actúa modulando el alcance de la solidaridad y, con carácter más general, del propio Estado social (Moreno González, 2019). Si bien es cierto que la racionalización del gasto puede contribuir a la sostenibilidad del sistema al evitar el gasto incontenido³¹, también una excesiva austeridad provocaría la laminación de la solidaridad y de los fines del Estado social. Por tanto, su relación con el principio de solidaridad también será de «instrumentalidad eventual».

³⁰ Contipelli (2015: 53 y 111) afirma que la solidaridad «se encuentra guiada por una ética de reciprocidad» y defiende la idea de recurrir a la desobediencia institucional.

³¹ El propio Tribunal Constitucional utilizó —STC 219/2013, FJ 4— la solidaridad como argumento para justificar la limitación de la autonomía de las CC. AA. a través de la imposición de medidas de austeridad.

3. IGUALDAD

El sentido teleológico de la igualdad resulta muy similar al de nuestro principio, hasta el punto de que algún autor ha señalado que la solidaridad no añade nada al concepto moderno de igualdad (De Lucas, 1994: 16). El Tribunal Constitucional califica la garantía constitucional del art. 139.1 CE como una manifestación concreta del principio de igualdad del art. 14 CE³², pero mucho antes había señalado que no todos los preceptos constitucionales relativos a la igualdad tienen el mismo alcance ni la misma eficacia³³. Aunque consideremos el 139.1 CE —expresión de la solidaridad— un instrumento para alcanzar la igualdad, no deberíamos confundir ambas categorías jurídicas.

Respecto de las diferencias entre los arts. 14 y 139.1 CE, la principal se halla en sus destinatarios, pues, mientras que el primero hace referencia a los ciudadanos y sirve para constitucionalizar un derecho subjetivo, el segundo se dirige a los poderes públicos, como un mandato u obligación en el marco del modelo de descentralización territorial (De la Quadra-Salcedo Janini, 2008: 40). Como ha señalado el Tribunal Constitucional, «no toda proclamación constitucional del principio de igualdad es reconducible, sin más, a la efectuada por el art. 14 CE»³⁴, y esto es manifiesto, «en particular, cuando el ámbito subjetivo de la norma legal se refiere en exclusiva a entes públicos, quienes [...] no son titulares del derecho a la igualdad preservado por el [...] 14 CE»³⁵; pero, para complicar aún más las cosas, determinó que el art. 139.1 CE sí tiene una relación directa con el ámbito de los derechos de los ciudadanos³⁶. Como consecuencia, parece que ni siquiera el máximo intérprete de nuestra Constitución tiene clara su postura a este respecto.

Por nuestra parte, coincidimos con Villaverde Menéndez (2012: 154) al considerar que el art. 139.1 CE es la concreción territorial de la interdicción de la discriminación contenida en el art. 14 CE. En línea con lo dispuesto en

³² STC 96/2002, FJ 12.

³³ STC 19/1987, FJ 3. De manera más específica, han distinguido entre las diferencias de las personas o grupos por razones subjetivas (14 CE) y las producidas por elementos objetivos (31.1 CE) las SSTC 159/1997, FJ 4, 46/2000, FJ 4, y 20/2022, FJ 2.b.

³⁴ STC 55/1998, FJ 2.

³⁵ STC 45/2007, FJ 3. Esto debe ser puesto en conexión con lo dispuesto en la STC 111/2017, FJ 5.b, que previene que «el artículo 14 CE garantiza la protección frente a la disparidad de trato injustificada a los “españoles”, no a las Comunidades Autónomas que, en cuanto poderes públicos, tienen competencias y potestades fiduciarias, pero no, con carácter general, derechos fundamentales».

³⁶ STC 247/2007, FJ 16.

la STC 111/2017, de 5 de octubre, FJ 5.b, una «regulación estatal que propicie disparidades de trato entre las Comunidades Autónomas podrá ser relevante, en su caso, bajo la óptica de los mandatos de solidaridad interterritorial [...], pero no desde el punto de vista de la afirmación constitucional» del art. 14 CE. Por tanto, resulta evidente que, pese a que estas dos categorías jurídicas comparten su origen, la igualdad como valor supremo (art. 1.1 CE), ambas responden a manifestaciones distintas. Para que la solidaridad sea compatible con la autonomía del art. 2 CE, no puede exigir un «tratamiento jurídico uniforme de los derechos y deberes de los ciudadanos en todo tipo de materias y en todo el territorio», «sino, a lo sumo, y por lo que al ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes constitucionales se refiere, una igualdad de posiciones jurídicas fundamentales»³⁷.

4. PRINCIPIO DE ORDINALIDAD

Aunque muchos identifican los orígenes del principio de ordinalidad en Alemania (Tremosa i Balcells, 2005: 92), nuestro Tribunal Constitucional lo ha considerado —a raíz del análisis del art. 206.5 del Estatuto de Autonomía de Cataluña en la STC 31/2010, FJ 134— un elemento implícito en nuestra Constitución y, especialmente, en los criterios de adecuación y justicia que deben seguirse para garantizar el principio de solidaridad, por lo que no sería un límite externo, sino interno. Sin embargo, toda limitación impuesta a la solidaridad debe respetar, en todo caso, el nivel mínimo de servicios fundamentales. La garantía del principio de ordinalidad, como prohibición de la solidaridad *in peius* (Montilla Martos, 2016: 249-50), operaría solo cuando la alteración de la posición de una comunidad autónoma trajera causa no de la aplicación general de los mecanismos de nivelación, sino exclusivamente de la aportación que esta realizase como consecuencia de su posible participación en estos³⁸.

Por tanto, la relación que existe entre los principios de solidaridad y de ordinalidad es de limitación mutua: ni una excesiva solidaridad puede perjudicar en exceso la posición de una determinada comunidad autónoma ni la ordinalidad puede servir como pretexto para dejar de garantizar la mínima uniformidad de los servicios públicos fundamentales. Asimismo, hemos de tener en cuenta que el principio de ordinalidad se configura como uno de los

³⁷ STC 150/1990, FJ 7.

³⁸ STC 31/2010, FJ 134.

elementos que anclan el principio de solidaridad a su dimensión compensatoria y obstaculizan que sea considerada en su dimensión transformadora.

5. PRINCIPIO DE LEALTAD CONSTITUCIONAL

Pese a que el concepto original es el de «lealtad federal» que nació en Alemania, las diferencias existentes con nuestro modelo de organización territorial —principalmente la inexistencia del pacto de unión característico de los federalismos de integración— hacen que en el marco del ordenamiento jurídico español sea más recomendable que hablemos del principio de «lealtad constitucional» (Biglino Campos, 2004: 57-59)³⁹. Partiremos del análisis más completo de este principio en nuestra doctrina (Álvarez Álvarez, 2008b: 13), que define lealtad constitucional como la «norma o conjunto de normas constitucionales que, a modo de mandato, de permiso o de prohibición, y asumiendo la estructura de principio o regla, ejerce la función normativa consistente en dotar de eficacia al contenido de uno o de varios principios estructurales». Aunque la Constitución no incluya de manera expresa este principio, su existencia ha sido confirmada por el Tribunal Constitucional, subrayando que «resulta esencial en las relaciones entre las diversas instancias del poder territorial y constituye un soporte esencial del funcionamiento del Estado autonómico», así como que este «obliga a todos»⁴⁰.

Respecto de la relación entre los principios de solidaridad y lealtad constitucional, distinguimos tres posturas doctrinales: aquella que los distingue⁴¹, la que considera que el primero deriva del segundo⁴², y, por último, la que entiende que es al revés, esto es, que el segundo es una manifestación del primero⁴³. Pudiéramos pensar que acudir a la doctrina del Tribunal Constitucional aclararía nuestras dudas, pero nada más lejos de la realidad, puesto que este ámbito es uno de los más confusos en la actividad de dicha institución,

³⁹ Carranza (2022: 39) entiende que es necesario realizar un análisis específico de nuestro sistema de lealtad territorial en atención a las características propias de nuestro ordenamiento jurídico.

⁴⁰ Respectivamente, SSTC 13/2007, FJ 7, y 209/1990, FJ 4.

⁴¹ Santolaya Machetti (1984: 97-98), García Roca (1997: 72), González Hernández (2004: 53-56), Álvarez Álvarez (2008b: 199-204), Fernández Segado (2012: 174-175) o Carranza (2022: 166).

⁴² Real Ferrer (2003: 160) o De Lucas (1994: 6-7).

⁴³ Alonso de Antonio (1986: 564), Vidal Prado (2001: 8), Otero Parga (2004: 184), Tajadura Tejada (2010: 33) o Rey Martínez (2021: 69-70).

como podemos ver en la contradicción en la que incurren las SSTC 152/1988, de 20 de julio, FJ 6; 237/1992, de 15 de diciembre, FJ 9, y 247/2007, de 12 de diciembre, FJ 4. La primera entiende la lealtad como una derivación del principio de solidaridad, mientras que la segunda, haciendo referencia —entre otros— al principio de solidaridad, considera que puede «reconducirse al deber de lealtad constitucional», y, para rematar, determina la última que la «relevancia» del principio de lealtad constitucional es de un «orden diferente» a la que resulta propia de otros principios como el de solidaridad, «pues, al contrario que estos, aquel no aparece recogido en la Constitución de modo expreso».

Por tanto, debemos detenernos a examinar cuáles son las diferencias entre estos dos principios para arrojar algo de luz sobre esta oscuridad. Ya que sus dos principales disimilitudes están íntimamente relacionadas, las analizaremos de manera conjunta: mientras que el principio de solidaridad está vinculado a la obtención de un resultado y, por tanto, es obligatorio, el principio de lealtad constitucional se circunscribe al ámbito de los procedimientos y no al de las decisiones últimas, por lo que tendría un contenido de naturaleza vinculante en el primer ámbito, mientras que sería voluntario en el segundo.

Decimos que el principio de lealtad constitucional tiene naturaleza «procedimental» y —como consecuencia— carece de eficacia vinculante sobre la base de lo establecido por el Tribunal Constitucional cuando ha determinado que este «postula la adopción de procedimientos de consulta, negociación o, en su caso, la búsqueda del acuerdo previo»⁴⁴, o, de manera más llamativa, que «lo que el principio de lealtad constitucional exige es que el Gobierno extreme el celo por llegar a acuerdos con las Comunidades Autónomas, pero no que dichos acuerdos deban ser vinculantes»⁴⁵. Pero esto no quiere decir que la vulneración de la lealtad constitucional no tenga consecuencias, sino que solo se podrá responder a través de esta «frente a conductas que se lleven a cabo al margen de los procedimientos democráticos previstos en ella», ya que «no responde frente a los fines, sino solo ante los medios utilizados» (Álvarez Álvarez, 2008b: 73).

Sin embargo, el hecho de que los principios de solidaridad y lealtad constitucional sean diferentes no quiere decir que no exista relación alguna entre ellos. Por el contrario, el principio de lealtad constitucional puede coadyuvar

⁴⁴ STC 181/1988, FJ 4. Concretada en SSTC 13/2007, FJ 8, donde afirma que es un «trámite procedimental» el que entronca con el principio de lealtad constitucional, o 109/2011, FJ 6, cuando determina que para hacerlo efectivo «se establecen mecanismos y procedimientos específicamente diseñados para la corrección de tal situación».

⁴⁵ STC 204/2011, FJ 9.b.

a la realización de la solidaridad, pero solo con carácter eventual, pues dependerá de su concreta articulación normativa.

6. PRINCIPIOS DE COORDINACIÓN Y COLABORACIÓN

La confusión doctrinal que existe entre estos dos principios nos obliga a tratarlos de manera conjunta, para poner orden también en sus respectivas delimitaciones.

El objetivo del principio de coordinación es evitar contradicciones y disfunciones en la «integración de la diversidad» en el conjunto unitario, y presupone la coexistencia de competencias de distinta naturaleza sobre un mismo ámbito, como podrían ser respecto de una materia las exclusivas del Estado para la fijación de las bases y las autonómicas de desarrollo y gestión, pero evitando que las primeras lleguen «a tal grado de desarrollo» que vacíen de contenido las segundas⁴⁶. Por tanto, sirve para «establecer unilateralmente medidas armonizadoras destinadas a la más eficaz concertación de la actuación de todos los entes involucrados»⁴⁷, y, en consonancia, «lleva implícita la idea de jerarquía»⁴⁸ y «constituye un límite al pleno ejercicio de las competencias propias»⁴⁹.

Por su parte, la finalidad del principio de colaboración es garantizar el «correcto funcionamiento del sistema autonómico»⁵⁰. Su ámbito de utilización se circunscribe a las materias en las que «concurran» competencias entre Estado y comunidades autónomas⁵¹, pues «implica que lo que puede realizar uno de los entes colaboradores no lo debe hacer el otro, de manera que sus actuaciones no son intercambiables, sino complementarias»⁵². El establecimiento de las fórmulas de colaboración debe ser determinado por el Estado, para garantizar «la titularidad de las competencias estatales eventualmente implicadas»⁵³ y la utilización de estas «no puede servir para ampliar las competencias del Estado, ni puede limitar o condicionar el ejercicio de las competencias autonómicas»⁵⁴,

⁴⁶ STC 32/1983, FJ 2, concretada por la STC 101/2016, FJ 7.

⁴⁷ STC 82/2020, FJ 6.

⁴⁸ STC 31/2010, FJ 132.

⁴⁹ STC 82/2020, FJ 6.

⁵⁰ STC 141/2016, FJ 7.

⁵¹ STC 195/2012, FJ 6.

⁵² STC 11/1986, FJ 3.

⁵³ STC 31/2010, FF. JJ. 65 y 111.

⁵⁴ STC 13/1992, FJ 10.

sino que «debe preceder al ejercicio respectivo de competencias compartidas por el Estado y las Comunidades Autónomas»⁵⁵.

Antes de profundizar en las diferencias que presentan sendos principios, debemos realizar una distinción en el marco del primero, ya que dentro del principio «genérico» de coordinación podemos hallar técnicas de «coordinación normativa», que reúnen todas las características que en principio le asignamos, pero también encontramos técnicas de «coordinación orgánica», en las que, si bien permanecen intactos algunos elementos, otros se ven difuminados hacia la colaboración. Ya que las primeras serán analizadas con mayor detenimiento en el apartado IV.3, nos centraremos en las segundas, que pueden ser ejemplificadas a la perfección con el Consejo de Política Fiscal y Financiera (artículo 3 LOFCA), definido por la STC 76/2014, de 8 de mayo, FJ 4.a, como el «órgano multilateral en el que el Estado desempeña funciones de cooperación y coordinación *ex art.* 149.1.14 CE». Para apreciar su naturaleza dual veremos sus propiedades: por la parte de la coordinación *stricto sensu* encontraríamos el principio de jerarquía⁵⁶ y su origen en las competencias exclusivas del Estado, mientras que por la parte de la colaboración tendríamos que sus acuerdos no son jurídicamente vinculantes⁵⁷.

Tras lo expuesto en los párrafos anteriores, puede parecer obvio que los principios de coordinación y de colaboración son elementos independientes, pero ello no ha evitado que una parte de la doctrina los confunda⁵⁸. Entendemos que ambos son diferenciables: atendiendo a su eficacia, la coordinación es obligatoria y la colaboración es voluntaria⁵⁹; respecto de la posición de sus participantes apreciamos la jerarquía en la coordinación, mientras que en la colaboración hay paridad entre estos; y, por último, si partimos de su relación con las competencias observamos que la colaboración tiene vedado alterar su

⁵⁵ STC 102/1995, FJ 31.

⁵⁶ Porque en su funcionamiento el Estado ocupa una posición preeminente (Montilla Martos, 2016: 232-233).

⁵⁷ Pues la «negociación no debe implicar necesariamente que haya de producirse en ella la aceptación de las pretensiones de cada una de las Comunidades Autónomas» (STC 13/2007, FJ 9), ya que «el valor de los acuerdos adoptados en su seno no puede anteponerse a las Cortes Generales» (STC 204/2011, FJ 9.b), sino que le corresponde a estas últimas la «determinación final» del sistema de financiación autonómica (STC 76/2014, FJ 4.a).

⁵⁸ Álvarez Álvarez (2008a: 518), Carranza (2019: 68-69) o Albertí Rovira (1985: 139). Entre los autores que sí han distinguido ambos principios, encontramos a Santolaya Machetti (1984: 84), Rodríguez Bereijo (2015: 36-39) o Farinós Dasí (2018: 113).

⁵⁹ STC 214/1989, de 21 de diciembre, FJ 20.f.

reparto y actúa de forma previa a su ejercicio, pero la coordinación sí puede actuar como límite para las competencias autonómicas en el ejercicio de estas.

Como resultado de esta distinción, entendemos que el principio de coordinación puede actuar como instrumento de solidaridad, pero no siempre perseguiría esta finalidad, y el principio de colaboración estaría más ligado a la lealtad constitucional, ya que con esta comparte naturaleza, objeto y efectos⁶⁰.

IV. ALCANCE DEL PRINCIPIO DE SOLIDARIDAD⁶¹

1. SUJETOS OBLIGADOS POR EL PRINCIPIO DE SOLIDARIDAD

El Estado está sometido a las exigencias del principio de solidaridad, pues, como ha puesto de manifiesto el Tribunal Constitucional, se le encomienda su «salvaguardia»⁶², hasta el punto de que muchos autores entienden que goza de una posición de superioridad en la garantía de este⁶³, pero debemos tener en cuenta que el Estado no solo es garante, sino que, además, ve limitado el ejercicio de sus propias competencias por la solidaridad⁶⁴.

Las comunidades autónomas también se encuentran supeditadas a la solidaridad, como establece el Tribunal Constitucional en las SSTC 64/1990, FJ 7, y 247/2007, FJ 4⁶⁵, y, con más contundencia, en la STC 150/1990, FJ 10,

⁶⁰ A favor de considerar la colaboración como manifestación de la lealtad constitucional encontramos a Biglino Campos (2004: 69), Álvarez Álvarez (2008b: 208), Albertí Rovira (1985: 136) o Rodríguez Bereijo (2015: 38). Por el contrario, consideran que la colaboración se fundamenta en el principio de solidaridad García Roca (1984: 112), Falcón y Tella (1986: 85), González Hernández (2004: 51), Otero Parga (2004: 184) y Tajadura Tejada (2010: 14).

⁶¹ Pese a que los sistemas de financiación son uno de los aspectos esenciales del principio de solidaridad, existen numerosos trabajos al respecto, por lo que hemos decidido excluirlos de nuestro análisis para poder profundizar más en otros elementos menos analizados por la doctrina.

⁶² STC 135/1992, FJ 7.

⁶³ González Hernández (2004: 60) o Alonso de Antonio (1986: 354). Esta postura encuentra sustento en las SSTC 1/1981, FJ 5, 96/1990, FJ 7, y 247/2007, FJ 4.

⁶⁴ En este sentido, la STC 135/1992, FJ 7, determina que uno de los «límites intrínsecos [de las facultades estatales] radica en el principio de solidaridad».

⁶⁵ En ambas determina que «está vigente y ha de ser atendido entre los poderes de las diversas Comunidades Autónomas, a las que, en efecto, el principio de solidaridad, [...] requiere que, en el ejercicio de sus competencias, se abstengan de adoptar decisiones o realizar actos que perjudiquen o perturben el interés general y tengan, por el

donde ha dejado claro que, «si bien las Comunidades Autónomas carecen de una competencia específica para desarrollar, con cualquier alcance, los principios constitucionales de solidaridad e igualdad material, sí pueden, e incluso deben, por mandato constitucional, estatutario y legal, atender a la realización de tales principios en el ejercicio de sus competencias propias».

En definitiva, el principio de solidaridad impone sus limitaciones «a la acción de todos los poderes públicos»⁶⁶, pero nos faltaría por ver su traducción intraterritorial.

Además de lo dispuesto en el art. 2.2 LOFCA, el Tribunal Constitucional admitió, en el marco de las competencias exclusivas de las CC. AA. en materia de servicios sociales, la posibilidad de que tengan una «incisiva potestad autonómica de coordinación» a causa de «los importantes intereses supralocales o comunitarios» que existen en este ámbito⁶⁷. Pero también el Estado resulta vinculado por esta vertiente del principio de solidaridad, y esto provoca, a su vez,

[...] que las Cortes Generales [...], en el desarrollo de las previsiones constitucionales y de la LOFCA, interpreten el principio de solidaridad en el reparto del FCI [Fondo de Compensación Interterritorial] que ellas deben efectuar en el sentido de remediar también desequilibrios intraterritoriales [...], sin que resulte contradictoria con esa habilitación la obligación, establecida en el art. 2.2 LOFCA de cada CA de «velar por su propio equilibrio territorial y por la realización interna del principio de solidaridad»; pues esta obligación no excluye la correlativa de los poderes públicos estatales⁶⁸.

Así, debemos entender que la realización de la solidaridad intraterritorial —que le corresponde tanto al Estado como a las comunidades autónomas— no se ve traducida en mandatos de carácter excluyente, sino que se trata de obligaciones complementarias.

contrario, en cuenta la comunidad de intereses que las vincula entre sí y que no puede resultar disgregada o menoscabada a consecuencia de una gestión insolidaria de los propios intereses».

⁶⁶ STC 64/1990, FJ 8.

⁶⁷ STC 82/2020, FJ 9. Según dispone la STC 179/1985, FJ 1, «dada la magnitud de las Haciendas Locales, la situación de equilibrio o desequilibrio en la que se encuentren puede afectar al equilibrio general de la economía y ser un dato importante a tener en cuenta al establecer las directrices de política económica».

⁶⁸ STC 183/1988, FJ 5.

2. LA SOLIDARIDAD COMO LÍMITE COMPETENCIAL

Lo que acabamos de ver con carácter general se concreta en el ámbito competencial, pues el principio de solidaridad constituye un límite para el ejercicio de las competencias tanto autonómicas como estatales, y, por tanto, tiene una naturaleza «bidireccional»⁶⁹. Como manifestaciones de este encontraríamos, por un lado, la parte «preventiva» del art. 81.1 CE, y, por otro, el contenido del art. 139.1 CE.

Consideramos que la reserva de ley orgánica contenida en el art. 81.1 CE es una garantía «bifásica», ya que actúa de manera distinta en función de que los contenidos a tal fin reservados al legislador orgánico aún no hayan sido normados, ya que en este caso sería únicamente un límite «preventivo» y de tipo genérico, o si se han promulgado ya las normas relativas a estos ámbitos reservados, pues entonces se añadiría también una segunda modalidad de limitación que encajaría mejor con la tipología de la coordinación.

Puede actuar como garantía del principio de solidaridad por las materias a las que se refiere, ya que entre ellas se encuentran la regulación del sistema de financiación y el desarrollo de los derechos fundamentales. Estos dos aspectos son esenciales para asegurar su cumplimiento en el marco de nuestro ordenamiento jurídico, pues impondrán —a través de instrumentos económicos y del contenido esencial de los derechos fundamentales— límites a la actividad legislativa para asegurar un cierto mínimo de uniformidad⁷⁰.

Por su parte, el art. 139.1 CE se configura como un mandato negativo que está dirigido a los poderes públicos, a través del cual se les prohíbe que incorporen elementos que produzcan una discriminación entre los ciudadanos por su conexión con el territorio. Si bien no es un título competencial (Soriano Moreno, 2020: 75), este se configura como «presupuesto» para el ejercicio —constitucional— de las competencias propias. Decimos que este precepto sirve a los fines de la solidaridad porque, como señala la STC 111/2017, de 5 de octubre, FJ 5.b, una «regulación estatal que propicie disparidades de trato

⁶⁹ En relación con las CC. AA., la STC 64/1990, FJ 3, «requiere que, en el ejercicio de sus competencias, se abstengan de adoptar decisiones o realizar actos que perjudiquen o perturben el interés general». Respecto del Estado, ya hemos señalado lo dispuesto en la STC 135/1992, FJ 7.

⁷⁰ Villaverde Menéndez (2012: 138) señala que el 81.1 CE no atribuye competencias a las Cortes, sino que tiene por objeto una materia que resulta sustraída del orden constitucional de reparto competencial; pero, tal y como matiza Soriano Moreno (2020: 81-82), la expresión «en puridad» contenida en la STC 173/1998, FJ 7, permite que más adelante afirme que «sólo el Estado puede dictar esta forma de leyes».

entre las Comunidades Autónomas podrá ser relevante [...] bajo la óptica de los mandatos de solidaridad interterritorial», pero no toda diferencia de trato es inconstitucional *per se*, sino que habremos de analizar si «responde a un fin constitucionalmente legítimo»⁷¹.

3. LA COORDINACIÓN NORMATIVA COMO INSTRUMENTO DE SOLIDARIDAD

En el marco de la «coordinación normativa» incluimos la segunda fase de la reserva de ley orgánica (81.1 CE) y las competencias exclusivas del Estado en sus tres variantes: «genéricas» (149.1 CE), «específicas», para fijar el contenido básico de algunas materias (149.1, 8.^a, 13.^a, 16.^a, 17.^a, 18.^a, 22.^a, 23.^a, 27.^a y 30.^a, CE), y «transversales», para regular las «condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales» (149.1.1.^a CE).

El objetivo de la reserva de ley orgánica es asegurar un mínimo de uniformidad en la regulación de ámbitos que se consideran esenciales, como la financiación autonómica o los derechos fundamentales, y, por tanto, su materialización en la aprobación de esta tipología normativa se corresponde con el fin característico del principio de solidaridad.

Respecto de las competencias exclusivas «genéricas», el Tribunal Constitucional dejó claro que cuando la Constitución las atribuye al Estado «lo hace porque bajo la[s] misma[s] subyace [...] un interés general, interés que debe prevalecer sobre los intereses que puedan tener otras entidades territoriales afectadas»⁷². De ello podemos inferir que este tipo de competencias también sirve para garantizar un mínimo común normativo en todo el territorio y, por ende, han de ser incluidas en el marco del principio de solidaridad.

Las competencias exclusivas estatales para fijar las bases en determinadas materias surgen por la tensión inherente a aquellas materias «que presupongan en su concepción, e incluso en su gestión, un ámbito supracomunitario», debido a que «el Estado no puede permanecer ajeno»⁷³, pero esto «no tiene por

⁷¹ STC 20/2022, FF. JJ. 3.b y 4.a.

⁷² STC 13/2007, FJ 6.

⁷³ Las competencias exclusivas «específicas» permiten que el Estado dicte normas básicas en las materias en que sea posible y/o recomendable la intervención autonómica, pero que puedan ser armonizadas si la situación lo requiere. Por ejemplo, la STC 36/2022, FJ 4.A.b, ha calificado la competencia exclusiva del Estado para dictar la legislación básica en materia del régimen económico de la Seguridad Social como medio de garantía de la unidad y solidaridad.

qué llevar a negar la competencia de la Comunidad Autónoma para gestionarla dentro de su territorio»⁷⁴. Por tanto, a partir de la «regulación normativa uniforme y de vigencia en toda la Nación» que elabore el Estado, cada comunidad autónoma, «en defensa de su propio interés general, podr[ía] establecer peculiaridades»⁷⁵, respetando en todo caso «la legislación básica que a ella se refiere y no solo [...] la relativa a la materia concreta sobre la que recaiga esa competencia»⁷⁶.

El propio Tribunal Constitucional ha determinado que «el perfil de lo básico ha de construirse sobre los principios de igualdad y solidaridad»⁷⁷, por lo que resulta obvio que este tipo de coordinación normativa debe ser incardinada en el principio de solidaridad. Pero ello no significa que el alcance de esta técnica sea infinito, sino que habrá de respetar una serie de límites: la normativa básica debe superar la valoración formal y material⁷⁸, ha de «ceñirse a aquellos aspectos estrictamente indispensables para conseguir los fines» que en cada caso se persigan⁷⁹, y, por tanto, «no puede amparar una regulación que agote el contenido [...] hasta el punto de no permitir a las Comunidades Autónomas el ejercicio de sus competencias de desarrollo legislativo y de ejecución»⁸⁰.

A través de la doctrina del Tribunal Constitucional hemos confirmado la utilización de la legislación básica como instrumento de coordinación para asegurar un mínimo de uniformidad normativa en varios ámbitos: régimen económico de la Seguridad Social⁸¹; sistema sanitario⁸²; agricultura⁸³;

⁷⁴ STC 146/1986, FJ 5.

⁷⁵ STC 1/1982, FJ 1. Sin embargo, esta posibilidad de mejora está limitada por las exigencias que impone el principio de solidaridad, como establece la STC 98/2004, FJ 7, y confirma la STC 109/2017, FJ 5.

⁷⁶ STC 64/1982, FJ 5. Las «normas y legislación básica» suponen la concreción formal del concepto material de «bases y condiciones básicas» (STC 102/1995, FJ 8), y, a pesar de que «las bases, por su propia esencia, tienen vocación de estabilidad [...], en ningún caso son inamovibles ni puede predicarse de ellas la petrificación» (STC 135/1992, FJ 2). Las bases constituirían la dimensión estática y la legislación básica la dimensión dinámica (STC 102/1995, FJ 4).

⁷⁷ STC 156/2015, FJ 8.

⁷⁸ STC 126/2002, FJ 7.

⁷⁹ STC 215/2015, FJ 6, respecto de los objetivos de política económica *ex* 149.1.13.^a CE.

⁸⁰ STC 156/2015, FJ 8.

⁸¹ STC 36/2022, FJ 4.A.b.

⁸² SSTC 136/2012, FJ 5, y 137/2013, FJ 6.

⁸³ STC 186/1988, FJ 2.

protección del medio ambiente⁸⁴, o sistema tributario⁸⁵. En consecuencia, no solo es innegable la consideración de dicha técnica como instrumento de solidaridad, sino también la utilidad de esta a tal efecto.

Por último, el art. 149.1.1.^a CE se configura como el «límite infranqueable» que encuentra la «diversidad territorial» en la igualdad de todos en la titularidad del estatus de ciudadano (Villaverde Menéndez, 2012: 38). Tiene carácter esencialmente finalista (Pérez Royo, 1997: 64-65), pero no otorga al Estado competencias para la «regulación» de las condiciones de ejercicio de los derechos constitucionales, sino para que «garanticen la igualdad sustancial de todos los españoles en el ejercicio» de estos⁸⁶. Por ello, algunos autores consideran que no altera la titularidad de las competencias autonómicas, sino que limita su ejercicio (De la Quadra-Salcedo Janini, 2008: 78-79), pues lo que reparte no serían los derechos en sí, sino su régimen jurídico (Villaverde Menéndez, 2012: 53), de modo que podría ser incardinado en el concepto de «competencias transversales»⁸⁷.

Sin embargo, la STC 61/1997, de 20 de marzo, FJ 7.b⁸⁸, ha establecido que el art. 149.1.1.^a CE «constituye un título competencial autónomo, positivo o habilitante, constreñido al ámbito normativo, lo que permite al Estado una “regulación”, aunque limitada a las condiciones básicas que garanticen la igualdad, que no el diseño completo y acabado de su régimen jurídico», y que «no debe ser entendido como una prohibición de divergencia autonómica». En consecuencia, entendemos que las competencias que se derivan de este precepto deben ser distintas del límite contenido en el art. 139.1 CE, por lo que han de ser incluidas en la dimensión positiva del principio de solidaridad.

4. EL PAPEL DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Con carácter general, el Tribunal Constitucional ve limitadas sus potestades por elementos como la deferencia al Poder Legislativo o la presunción de constitucionalidad de las normas con rango de ley, pero estos límites se ven

⁸⁴ SSTC 306/2000, FJ 6, 45/2015, FJ 6.c, y 109/2017, FJ 3.

⁸⁵ La STC 65/2020, FF. JJ. 4.C.g y 5.B.b, considera la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, norma de coordinación (*ex* 156.1 CE).

⁸⁶ STC 152/1988, FJ 2.

⁸⁷ Las competencias transversales serían aquellas que no están definidas por una materia concreta, sino que se determinan en función de la consecución de un objetivo (De la Quadra-Salcedo Janini, 2008: 154).

⁸⁸ Recuperada más adelante, entre otras, por la STC 18/2016, FJ 4.b.

agravados cuando nos hallamos ante conceptos tan amplios como el de la solidaridad, ya que estos solo deben ser utilizados en las situaciones extremas (García Roca, 1997: 68-69). La traducción de estas dificultades se halla en el tratamiento excesivamente formal que este principio ha recibido por parte del Tribunal Constitucional (De Cabo Martín, 2005: 385-388), como si prefiriese eludir las posibilidades de pronunciarse materialmente a su respecto.

Los límites generales se ven materializados en una serie de obstáculos específicos: la consideración sistemática que se deriva del principio de unidad de la Constitución⁸⁹, cuya traducción en el ámbito del sistema de financiación autonómica supone que para apreciar la conformidad de las normas con el principio de solidaridad habrá que atender a la globalidad del sistema⁹⁰, y el rechazo de las «argumentaciones abstractas», de modo que —por la presunción de constitucionalidad de las normas— recaerá sobre los recurrentes la carga de la prueba de que las normas impugnadas vulneran el principio de solidaridad⁹¹, hasta el punto de que el Tribunal Constitucional ha negado un «examen exhaustivo» como consecuencia de la «escasez» del «esfuerzo alegatorio desplegado por el recurrente»⁹². Asimismo, nos encontraríamos en uno de los supuestos en los que el tradicional juicio de proporcionalidad —juicios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad *stricto sensu*⁹³— no sujetaría *ex constitutione* al legislador, sino que se vería sustituido por un «canon de justo equilibrio, razonabilidad o adecuación de las medidas al objetivo perseguido»⁹⁴. Aunque estos límites alejan la posibilidad de que el principio de solidaridad sea utilizado como *ratio decidendi* por el Tribunal Constitucional, sí que es

⁸⁹ STC 113/1994, FJ 9.

⁹⁰ La STC 54/1982, FJ 6, entiende que para determinar que unas medidas concretas infringen el principio de solidaridad es necesario probar que pueden «afectar, por su volumen y cuantía, al equilibrio económico adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español al que se refiere el artículo 138»; y la STC 100/2013, FJ 4, recuerda que el principio de solidaridad «se hace efectivo a través de diversas variables, sin que pueda, examinando aisladamente una partida presupuestaria, asumirse sin más su vulneración».

⁹¹ SSTC 87/1993, FJ 3.b; 250/1998, FJ 5; 104/2000, FJ 5; 204/2011, FJ 8, y 237/2012, FJ 12.

⁹² STC 65/2020, FJ 30.

⁹³ STC 66/1995, FJ 5.

⁹⁴ Tal y como ha señalado la STC 112/2021, FJ 6, respecto de la delimitación de la función social de la propiedad (33.2 CE) y de la regulación del ejercicio de las actividades económicas (38 CE). Según dispone la STC 172/2020, FJ 4 —citando la STC 215/2016, FJ 8—, el juicio de proporcionalidad se circunscribe eminentemente al ámbito de los derechos fundamentales.

posible encontrar alguna resolución en la que la declaración de inconstitucionalidad ha sido fundamentada en un «conducta insolidaria» sobre la base del deber de tributar conforme a la propia capacidad económica contenido en el art. 31.1 CE⁹⁵.

Finalmente, en el ámbito de las técnicas de «coordinación normativa» derivadas de las competencias estatales para dictar normas básicas, como instrumento de solidaridad, debemos analizar el concepto de «inconstitucionalidad mediata», que hace referencia a los supuestos en los que se deriva, «no de una contradicción formal con la Constitución, sino de la colisión con un precepto [legal] pretendidamente básico»⁹⁶. Para constatar la inconstitucionalidad mediata es necesario que se cumplan dos requisitos: en primer lugar, que la norma estatal infringida por la ley autonómica sea básica formal y materialmente, por lo que deberá haber sido dictada «legítimamente al amparo del correspondiente título competencial que la Constitución haya reservado al Estado», y, en segundo lugar, que la contradicción entre ambas normas «sea efectiva e insalvable por vía interpretativa»⁹⁷.

V. CONCLUSIONES

Sobre la base de las dimensiones teóricas que expusimos en el primer apartado y tras analizar sus manifestaciones en el ordenamiento jurídico-constitucional español, podemos concluir que la configuración del principio de solidaridad es muy rica, pero aún debe resolver la limitación que este encuentra —por cómo ha sido traducida normativamente— en cuanto a su dimensión transformadora. Como bien apuntaba el Tribunal Constitucional en la Sentencia 134/1987, de 21 de julio, FJ 5, una de sus «exigencias esenciales es, precisamente, el sacrificio de los intereses de los más favorecidos frente a los más desamparados con independencia, incluso, de las consecuencias puramente económicas de esos sacrificios»; de modo que no sería contraria a la interpretación constitucional una construcción del principio de solidaridad en la que se aceptasen los perjuicios de algunas entidades territoriales para lograr la superación —y no la merma— de las desigualdades, pero en este caso habría que reformular elementos como el principio de ordinalidad, que, si bien puede

⁹⁵ STC 73/2017, FF. JJ. 5.d y 6.

⁹⁶ STC 109/2003, FJ 7.

⁹⁷ STC 219/2014, FJ 4. Según ha establecido la STC 30/2011, FJ 11, los límites a la interpretación conforme consisten en que pueda ser efectivamente deducible de la disposición impugnada y que, para ello, la norma no deba ser reconstruida.

articularse con la dimensión compensatoria del principio de solidaridad, supone un obstáculo para su concepción transformadora.

Después de analizar todos los principios que podrían encontrar relación con el que es objeto de este artículo, debemos formular las siguientes conclusiones: el de solidaridad es inescindible de los principios de unidad y autonomía, configurándose como un límite interno a ellos; los principios de corresponsabilidad fiscal y estabilidad presupuestaria pueden contribuir en función de su articulación tanto a la sostenibilidad de la solidaridad como a su laminación; la solidaridad se configura como la manifestación territorial de la igualdad para garantizar la uniformidad mínima en ámbitos esenciales; los principios de lealtad constitucional y colaboración pueden coadyuvar a la realización de la solidaridad, pero están limitados porque carecen de eficacia vinculante, y, por último, la coordinación se configura como el principal instrumento de garantía del principio de solidaridad, pero sin perder de vista que no toda forma de coordinación está orientada hacia fines solidarios.

Además, en relación con el alcance del principio de solidaridad, hemos podido comprobar que se manifiesta a través de instrumentos negativos (arts. 139.1 y 81.1 CE), así como de instrumentos positivos (arts. 81.1, 149.1, 149, 8.ª, 13.ª, 16.ª, 17.ª, 18.ª, 22.ª, 23.ª, 27.ª y 30.ª, y 149.1.1.ª CE); que obliga a todos los sujetos, tanto el Estado como las CC. AA., así como a la ciudadanía (31.1 o 45.1 CE); que la jurisdicción constitucional se encuentra muy limitada en la utilización de la solidaridad como concepto general, pero sí es posible que esta sirva como *ratio decidendi* en sus manifestaciones concretas, sobre todo a través de la inconstitucionalidad mediata, y que es posible abandonar la dimensión compensadora y transitar hacia una solidaridad verdaderamente transformadora, cuyo objetivo sea la remoción de las desigualdades.

Por último, teniendo en cuenta la teoría del caleidoscopio, cualquier análisis de las dimensiones y vertientes concretas del principio de solidaridad habrá de incluir entre sus consideraciones básicas la naturaleza global de este, así como el contexto general en que se inserta.

Bibliografía

- Albertí Rovira, E. (1985). Las relaciones de colaboración entre el Estado y las comunidades autónomas. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 14, 135-177.
- Alonso de Antonio, J. A. (1984). El principio de solidaridad en el Estado autonómico. Sus manifestaciones jurídicas. *Revista de Derecho Político*, 21, 31-81. Disponible en: <https://doi.org/10.5944/rdp.21.1984.8308>.
- Alonso de Antonio, J. A. (1986). *El Estado autonómico y el principio de solidaridad como colaboración legislativa* (II vols.). Madrid: Publicaciones del Congreso de los Diputados.

- Álvarez Álvarez, A. (2008a). La función de la lealtad en el Estado autonómico. *Teoría y Realidad Constitucional*, 22, 493-524. Disponible en: <https://doi.org/10.5944/trc.22.2008.6826>.
- Álvarez Álvarez, A. (2008b). *La lealtad constitucional en la Constitución española de 1978*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Barroso Márquez, J. F. (2024). *La vertiente intraterritorial del principio constitucional de solidaridad: las mancomunidades integrales en Extremadura*. Madrid: Dykinson.
- Biglino Campos, P. (2004). La lealtad constitucional en el Estado de las autonomías. *Revista Jurídica de Castilla y León*, n.º extraordinario, 51-74.
- Biglino Campos, P. (2007). *Federalismo de integración y de devolución: el debate sobre la competencia*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Cabo Martín, C. de (2005). La solidaridad como principio constitucional en el actual horizonte reformista. En M. A. García Herrera y J. M. Vidal Beltrán (coords.). *El Estado autonómico: integración, solidaridad, diversidad* (pp. 377-389). Madrid: INAP y Colex.
- Cabo Martín, C. de (2006). *Teoría constitucional de la solidaridad*. Madrid: Marcial Pons.
- Carranza, G. G. (2019). Las oportunidades del principio de cooperación en el Estado autonómico. *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, 18, 67-87.
- Carranza, G. G. (2022). *La lealtad federal en el sistema autonómico español*. Zaragoza: Fundación Manuel Giménez Abad.
- Contipelli, E. (2015). *Asimetrías en el federalismo fiscal y solidaridad*. Granada: Comares.
- Falcón y Tella, R. (1986). *La compensación financiera interterritorial y otras técnicas aplicativas del principio de solidaridad*. Madrid: Publicaciones del Congreso de los Diputados.
- Farinós Dasí, J. (2018). Organización del Estado y modelo territorial (o de la dimensión territorial de la política). En L. Estupiñán Achury, G. Moreno González y A. Montiel Márquez (coords.). *La cuestión territorial a debate: España y Colombia* (pp. 105-132). Bogotá: Universidad Libre.
- Fernández Segado, F. (2012). La solidaridad como principio constitucional. *Teoría y Realidad Constitucional*, 30, 139-181. Disponible en: <https://doi.org/10.5944/trc.30.2012.7004>.
- García Guerrero, J. L. (2022). La solidaridad como valor y principio constitucional. En J. L. García Guerrero y M. L. Martínez Alarcón (dirs.). *La solidaridad. Estudio constitucional comparado* (pp. 41-75). Valencia: Tirant lo Blanch.
- García Jiménez, A. (2020). La despoblación: una cuestión de estado. *Revista Jurídica de Castilla y León*, 52, 31-71.
- García Pelayo, M. (1996). *Las transformaciones del Estado contemporáneo*. Madrid: Alianza.
- García Roca, F. J. (1984). El principio de voluntariedad autonómica: teoría y realidad constitucionales. *Revista de Derecho Político*, 21, 111-140. Disponible en: [ps://doi.org/10.5944/rdp.21.1984.8310](https://doi.org/10.5944/rdp.21.1984.8310).
- García Roca, F. J. (1997). Asimetrías autonómicas y principio constitucional de solidaridad. *Revista Vasca de Administración Pública*, 47, 45-96.
- González Sánchez, C. (2012). *El principio de solidaridad en la Constitución española*. Salamanca: Ratio Legis.
- Lucas, J. de (1994). La polémica sobre los deberes de solidaridad. El ejemplo del deber de defensa y su posible concreción en un servicio civil. *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, 19, 9-88.

- McWhinney, E. (1965). *Comparative federalism: States' rights and national power*. Toronto: University of Toronto Press.
- Montilla Martos, J. A. (2016). La financiación autonómica en la reforma constitucional. En T. Freixes Sanjuán y J. C. Gavira de Cara (coords.), *Repensar la constitución. Ideas para una reforma de la Constitución de 1978* (pp. 227-255). Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Moreno González, G. (2019). *Estabilidad presupuestaria y constitución: Fundamentos teóricos y aplicación desde la Unión Europea*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Otero Parga, M. (2004). El valor solidaridad en la Constitución Española de 1978. *Dereito*, 13 (1), 163-188.
- Quadra-Salcedo Janini, T. de la (2008). *Mercado nacional único y Constitución*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Real Ferrer, G. (2003). La solidaridad en el derecho administrativo. *Revista de Administración Pública*, 161, 123-179.
- Rey Martínez, F. (2021). El valor constitucional de la fraternité. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 123, 43-74. Disponible en: <https://doi.org/10.18042/cepc/redc.123.02>.
- Rodríguez Bereijo, A. (2015). *La Constitución fiscal de España*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Santolaya Machetti, P. (1984). En torno al principio de cooperación. *Revista de Derecho Político*, 21, 83-109. Disponible en: <https://doi.org/10.5944/rdp.21.1984.8309>.
- Sanz Arcega, E. (2018). *Los fines redistributivos de la Constitución española*. Zaragoza: Fundación Manuel Giménez Abad.
- Sevilla Duro, M. A. (2022). El principio de solidaridad interterritorial y su articulación en las integraciones supraestatales. *Revista de Estudios Políticos*, 196, 39-68. Disponible en: <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.196.02>.
- Soriano Moreno, S. (2020). *Derechos e igualdad territorial en la evolución del Estado social autonómico*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Tajadura Tejada, J. (2007). El principio de solidaridad en el Estado autonómico. *Cuadernos de Derecho Público*, 32, 69-102.
- Tajadura Tejada, J. (2010). *El principio de cooperación en el Estado autonómico. El Estado autonómico como Estado federal cooperativo*. Granada: Comares.
- Tremosa i Balcells, R. (2005). Solidaridad contra crecimiento. *Cuadernos de Economía*, 28, 81-104.
- Tudela Aranda, J. (2018). La asimetría, que no los hechos diferenciales, como nota distintiva del Estado autonómico. *Revista de Derecho Político*, 101, 431-460. Disponible en: <https://doi.org/10.5944/rdp.101.2018.21968>.
- Vaquer Caballería, M. (2017). El territorio (una aproximación a su concepto en el derecho público). En L. Parejo Alfonso (coord.), *Los retos del Estado y la Administración en el siglo XXI* (pp. 1933-1960). Valencia: Tirant lo Blanch.
- Vidal Prado, C. (2001). *El Fondo de Compensación Interterritorial como instrumento de solidaridad*. Granada: Comares.
- Villaverde Menéndez, I. (2012). *La igualdad en la diversidad. Forma de Estado y derechos fundamentales*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.