

EL PRINCIPIO DE SOLIDARIDAD INTERTERRITORIAL Y SU ARTICULACIÓN EN LAS INTEGRACIONES SUPRAESTATALES¹

The principle of interterritorial solidarity
and its articulation in supranational integrations

MIGUEL ÁNGEL SEVILLA DURO

Universidad de Castilla-La Mancha
MiguelAngel.Sevilla@uclm.es

Cómo citar/Citation

Sevilla Duro, M. Á. (2022).

El principio de solidaridad interterritorial y
su articulación en las integraciones supraestatales.

Revista de Estudios Políticos, 196, 39-68.

doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.196.02>

Resumen

A lo largo de este trabajo se pretende hacer una aproximación al principio de solidaridad interterritorial por medio de un estudio comparado de su configuración legal, doctrinal y jurisprudencial. Con ello se trata de poner de manifiesto la importancia de articular concreciones eficaces del principio en las integraciones supraestatales. Para este fin se analiza la conformación del principio en las principales integraciones de los cinco continentes y se defiende la necesidad de articularlo en

¹ Esta publicación se ha realizado con la financiación del Ministerio de Universidades a través del programa de Formación del Profesorado Universitario (FPU19/00310). El trabajo se enmarca en los proyectos de investigación «Solidaridad y participación de los entes territoriales periféricos en las integraciones económicas supraestatales (aplicación de los resultados a Castilla-La Mancha)» (IP1: María Luz Martínez Alarcón, IP2: José Luis García Guerrero), financiado por la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha y los Fondos FEDER (SBPLY/19/180501/000048) y «Democracia y solidaridad en las integraciones económicas» (IP1: José Luis García Guerrero, IP2: María Luz Martínez Alarcón), financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad (DER2017-83596-R).

su manifestación económica en aras de hacer frente a los embates de la globalización. Finalmente, se argumenta por qué los mecanismos de solidaridad solamente se han implementado con éxito en la Unión Europea.

Palabras clave

Solidaridad; integración supraestatal; regionalismo; supranacionalismo; Unión Europea.

Abstract

The aim of this paper is to approach the principle of interterritorial solidarity by means of a comparative study of its legal, doctrinal and case law configuration. In doing so, the objective is to highlight the importance of articulating the principle in an effective way in supranational integrations. To this end, it analyses how the principle has been shaped in the main integrations of the five continents. It also argues for the need to articulate it in its economic manifestation in order to cope with the onslaught of globalization. Finally, it elucidates why solidarity mechanisms have only been successfully implemented in the European Union.

Keywords

Solidarity; supranational integration; regionalism; supranationalism; European Union.

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN. II. NATURALEZA Y ESTRUCTURA DEL PRINCIPIO DE SOLIDARIDAD. III. PRINCIPALES CONCRECIONES DE LA SOLIDARIDAD INTERTERRITORIAL EN PERSPECTIVA COMPARADA. IV. LA ARTICULACIÓN DE LA SOLIDARIDAD EN LAS INTEGRACIONES SUPRAESTATALES: 1. Estructura y configuración del principio. 2. Comparativa de mecanismos de solidaridad y su aplicación en los cinco continentes. V. VALORACIONES CONCLUSIVAS. *BIBLIOGRAFÍA.*

I. INTRODUCCIÓN

El objeto de este trabajo nace del interés de la ciencia constitucional por la articulación del principio de solidaridad interterritorial como medio para paliar o reducir las desigualdades existentes entre las partes constitutivas de una unidad territorial. Concretamente, se pretende analizar la configuración del principio de solidaridad en las integraciones supraestatales², habida cuenta de que se constatan grandes desequilibrios entre los Estados parte de todas ellas, especialmente en las que menos han profundizado.

La importancia de este estudio radica en su pretensión de construir y argumentar una aproximación general al principio de solidaridad interterritorial por medio del análisis inductivo de las concreciones del principio en las integraciones supraestatales más relevantes de los cinco continentes.

A la luz de lo expuesto, y partiendo de la articulación que se ha hecho del principio en los Estados compuestos, se pretende dar respuesta a dos interrogantes. Primero: por qué es imprescindible que existan mecanismos

² Siguiendo la tesis de García Guerrero, pese a que la doctrina mayoritaria —por influjo del inglés— utiliza el término «integración supranacional», parece más adecuado «integración supraestatal» en la medida en que existen Estados plurinacionales (2017: 117). También son muchos los autores que añaden el adjetivo «económicas» para caracterizarlas, pero no parece siempre correcto si lo que se pretende es hacer un análisis en abstracto de la categoría, pues algunas integraciones —como la Unión Africana— no han dado relevancia al elemento económico hasta avanzar en su proceso de profundización. Tampoco parece oportuno usar el término «regionales» por cuanto muchas de ellas trascienden de las fronteras geográficas tradicionalmente consideradas (TPSEP o RCEP), sin perjuicio de la complejidad de convenir sobre cuál es el ámbito territorial sobre el que se extiende cada región.

de solidaridad en las integraciones supraestatales tanto si se pretende profundizar en ellas como si simplemente se procura atenuar los embates causados por la globalización. Segundo: por qué la Unión Europea (UE) ha sido la única integración supraestatal capaz de crear y mantener mecanismos de solidaridad y cómo estos la fortalecen en el marco de las relaciones multilaterales.

II. NATURALEZA Y ESTRUCTURA DEL PRINCIPIO DE SOLIDARIDAD

Como tradicionalmente se ha advertido, la solidaridad es una noción mucho más fácil de intuir que de delimitar y definir dado su contenido, alcance y aplicación; y si ello es así con carácter general, aún lo es más cuando, incorporada a un texto constitucional, se convierte en un auténtico principio vertebrador del ordenamiento jurídico (De Juan y Peñalosa, 1979: 191). Esta labor se complica todavía más si hablamos de integraciones supraestatales cuyas normas constitutivas carecen de rango constitucional.

Habiéndose superado ya épocas no tan lejanas en que algunas Constituciones no trascendían de la mera exposición de fórmulas voluntaristas con principios reducidos a expresiones sin relevancia jurídica, las normas fundamentales actuales estipulan la obligatoriedad y vinculación a los poderes públicos en su consecución (De la Cruz Rodríguez, 2000: 542), pues, analizada desde una óptica jurídica, la solidaridad ha de trascender el circunscrito espacio moral y sociológico. Sin embargo, como acertadamente argumenta Solozabal (2019: 430-431), no puede afirmarse con rotundidad si la solidaridad se debe evaluar como un principio institucional o axiológico, pues aunque tiene efectos institucionales en tanto, por ejemplo, puede orientar o modular las competencias de los tres poderes clásicos, su base es axiológica en la medida en que se vincula a exigencias provenientes de un plano ideológico. Por este motivo, debe analizarse más a la luz de su relación con valores como la fraternidad o el patriotismo constitucional que desde la óptica de su virtualidad para asegurar la homogeneidad entre los entes territoriales, sin perjuicio de que debe presidir las relaciones de unidades tanto de base corporativa como de base territorial.

Contemporaneizando la construcción clásica de Duguit (1901: 55 y ss.), es posible definir la solidaridad como un principio en virtud del cual resultan exigibles determinados comportamientos dirigidos a alcanzar unos intereses comunes generales a todas las partes de una misma unidad superior. De este modo, en un sentido positivo implica comportamientos activos que faciliten la consecución de objetivos generales por todas las partes (tanto los entes constitutivos como el poder central de la unidad); y en un sentido negativo impide la maximización de intereses particulares contrarios a los comunes generales.

La solidaridad no debe entenderse como un principio político ni como un mero valor ético, sino como un principio jurídico constitucional que ha de vincular a todos los poderes de un Estado o integración supraestatal³. Con todo, la indeterminada formulación de este principio aboca a que los específicos deberes y obligaciones que impone deban precisarse tanto por otros preceptos del propio texto constitucional como —con verdadera concreción— en el plano legal y jurisprudencial.

Aunque el principio parece reconducible a una noción única en lo esencial, es posible identificar dos dimensiones distintas del mismo: una de carácter individual o cívico, llamada interpersonal, y otra de cariz territorial o comunitario, que se puede adjetivar como interterritorial.

La solidaridad interpersonal se conjuga en las relaciones entre los ciudadanos de un determinado territorio, vinculando sus derechos y deberes en el marco de la armónica convivencia del conjunto de la sociedad. En línea con el principio de igualdad, esta dimensión interpersonal pretende evitar la fragmentación social y/o comunitaria y reforzar los enlaces recíprocos; y es inscindible del componente colectivo, pues para hacer efectiva la cooperación de los individuos con sus conciudadanos hay que partir de la óptica de valores compartidos —siguiendo a Weber, una «acción social racional con arreglo a valores» (1994: 20)—. Esta visión comunitarista ligada al *demos*⁴ está basada en orientaciones axiológicas socialmente vinculantes que han de venir dadas por la Constitución de cada Estado o, en el plano supraestatal, por la norma suprema de la integración.

Por su parte, la dimensión interterritorial del principio de solidaridad alude a las relaciones de ámbito interregional que deben producirse en razón de los lazos de interdependencia de los entes constitutivos de una unidad. Estos pasan a compartir derechos y deberes correlatos en forma de relaciones de auxilio y respeto mutuo, y subordinan sus actos a la obtención de los intereses de la unidad en la que se integran.

Ambas dimensiones se retroalimentan y, en virtud del principio de igualdad, cada una requiere de la otra para su correcta articulación. La solidaridad interterritorial es imprescindible para alcanzar las tres concreciones del

³ Ha de matizarse esta afirmación en el sentido de que los tres poderes solo aparecen en las integraciones que avanzan de la unión aduanera al mercado común; no en los acuerdos de libre comercio ni en las uniones aduaneras incipientes.

⁴ Entendido como la necesidad de los Estados —y, particularmente, de las integraciones—, de hallar y generar un consenso e identidad de pertenencia a un unidad mayor y heterogénea. Pese a que el análisis del *demos* escapa al objeto de este estudio, conviene recordar que puede fundarse en una combinación de razones históricas, culturales, lingüísticas, políticas, sociológicas e incluso económicas.

principio de igualdad que condicionan las obligaciones derivadas de la solidaridad interpersonal: primero, la exigencia de una calidad mínima y equitativa en bienes esenciales y prestaciones del Estado; segundo, una cierta armonización en la protección de los derechos sociales en todos los entes que forman parte de una unidad; finalmente, la igualdad en el acceso a las condiciones básicas de ejercicio de la actividad económica. Para lograr su cumplimiento son fundamentales las transferencias de fondos entre los entes territoriales —sean directas o indirectas y a través de cualesquiera mecanismos—; y es aquí donde la solidaridad interpersonal es un requisito de la interterritorial, pues el pago de tributos, principal fuente de financiación, no lo llevan a cabo los territorios, sino los ciudadanos. Por todo ello, si la necesidad de conjugar la solidaridad interterritorial con la interpersonal es importante en el marco de los Estados descentralizados, se torna aún más significativa en las integraciones supraestatales por su heterogénea realidad. En este sentido, acierta Tajadura Tejada (2010: 44) al afirmar que un examen del principio constitucional de solidaridad enfocado exclusivamente desde la perspectiva de la organización territorial del Estado resulta insuficiente⁵.

Expuesta esta importante conexión entre ambas dimensiones, son las concreciones de la dimensión interterritorial las que interesa conocer a efectos de este estudio. Un análisis inductivo de las mismas posibilita categorizarlas en tres manifestaciones que impregnan los ordenamientos contemporáneos e interesan a la ciencia constitucional: una política, una jurídica y otra económica⁶.

En primera instancia, la solidaridad tiene una importante trascendencia política por cuanto es el fundamento de la ordenación territorial de los Estados o integraciones. Muestra de ello es cómo la configuración de este principio en España se orientó para tratar de evitar que la división entre nacionalidades y regiones marcara aún más la diferencia entre las zonas geográficas pobres y las ricas o desarrolladas, que coincidirían básicamente con las nacionalidades⁷. En el

⁵ Ello se avala, entre otros muchos ejemplos, con la Sentencia 75/1992, de 28 de febrero, de la Corte Constitucional italiana (*Considerato in diritto* 2), en la que se afirma que la solidaridad interpersonal, como «principio fundamental del ordenamiento jurídico», se encuentra vinculada al principio de dignidad de la persona humana, por lo que es premisa para la existencia de la solidaridad interterritorial. Con todo, parte de la doctrina italiana ha considerado a la solidaridad no como principio, sino como valor o *dettato morale* (dictado moral); por todos, Galeotti (1996).

⁶ Esta compartimentalización, atribuible a Pagenkopf (1981: 37-44), proviene de lo que la doctrina alemana ha calificado como «pluralidad de manifestaciones» (*Die mannigfachen Emanationen des Finanzausgleichs*).

⁷ Así lo expone Solozabal Echavarria (2019: 430), que añade otro importante ámbito donde se aprecia la manifestación política del principio: la integración cultural. La

paradigma supraestatal, la manifestación política de la solidaridad cobra especial relevancia a la luz de los pretendidos marcos constitucionales creados en algunas integraciones, que están más próximos a la noción nominal de Constitución que a la normativa —en terminología de Loewenstein—.

En segundo lugar, la solidaridad tiene una relevante manifestación jurídica en tanto muchos principios que se proponen como nuevos e independientes —por ejemplo, en el seno del neoconstitucionalismo latinoamericano— no son más que proyecciones singulares de ella. De esta forma, al analizar las concreciones del principio de solidaridad se pueden identificar una pluralidad de significantes que, pese a poseer algunas variaciones, guardan como núcleo semántico una acepción similar correspondiente a ideas que exteriorizan el significado de auxilio, igualdad y cooperación recíproca, amén de una lógica de sintonía de intereses y una relación de interdependencia entre las partes⁸.

La tercera y última manifestación, la económica, interesa a la ciencia constitucional por cuanto la solidaridad contribuye a corregir las desigualdades y desequilibrios entre partes de una unidad superior a través de la redistribución de la riqueza y la actividad pública de ingreso y gasto⁹.

En línea con estas manifestaciones, el primero de los presupuestos esenciales para la articulación constitucional de la solidaridad interterritorial es, como la lógica indica, la existencia de una unidad —Estado o integración— cuyas partes hayan de interrelacionarse política, jurídica y económicamente. El segundo presupuesto consiste en el establecimiento de una serie de obligatorias exigencias de coordinación y eficacia ligadas al deber de lealtad a las decisiones generales (*Bundestreue*¹⁰), en términos similares al federalismo

solidaridad es expresión de la misma, y el despliegue de las subculturales nacionales en el ámbito del conjunto del Estado enriquece el patrimonio cultural de la ciudadanía.

⁸ Como nota discordante, y siguiendo a Contipelli (2015: 47-55), conviene no confundir la solidaridad con la caridad, pues existen dos rasgos diferenciales entre ambas: la reciprocidad y la obligatoriedad. Por una parte, la caridad va ligada a la realización de un acto no por un deber jurídico sino en base a una disposición de carácter moral derivada de la libre y espontánea voluntad y sin ninguna contrapartida de la parte beneficiada. Por otro lado, la solidaridad es inherente a los mencionados atributos de reciprocidad y obligatoriedad, ya que atribuye derechos y deberes correlatos a las partes involucradas, haciendo que las ventajas generadas a un ente por la realización de un sacrificio ajeno estén condicionadas al cumplimiento de ciertas garantías.

⁹ Con profundidad y especial atención al debate doctrinal comparado, *vid.* Falcón y Tella (1986: 40-51).

¹⁰ La *Bundestreue*, a veces identificada como *bundesfreundliche Verhalten*, puede ser definida, en línea con la Sentencia del Tribunal Constitucional Federal alemán de 28

cooperativo, de tal modo que el incumplimiento de las mismas esté sujeto a consecuencias jurídicas. Ello implica que la solidaridad no solo se concrete y exija en el plano horizontal, esto es, entre los diferentes entes territoriales; sino también en el plano vertical, tanto desde el centro hacia la periferia —unidad-entes— como a la inversa —entes-unidad—, no solo por una cuestión de justicia formal, sino por practicidad, eficacia y efectividad¹¹.

Habida cuenta de lo anterior, podemos extraer una regla: a mayor descentralización —o integración en el caso supraestatal—, más solidaridad se requiere, pues sus concreciones contribuyen a dar cumplimiento a las concreciones del resto de principios ligados a la descentralización: unidad (por el avance hacia la simetría y la igualdad entre entes territoriales), autonomía (por el desarrollo de los entes más desfavorecidos y el paso de la dependencia a la interdependencia¹²) y cooperación¹³ (por la mejora de las

de febrero de 1961, como el «comportamiento favorable a la Federación». No debe entenderse como una obligación unilateral de los Estados miembros (*Länder*) respecto del Estado central (*Bund*), sino como la fidelidad obligatoria de ambas partes (*Bund* y *Länder*) al principio federal.

¹¹ Reformulando la tesis de Lipset sobre las instituciones (1988: 67-72), la pervivencia y la continuidad (C) de una integración supraestatal viene dada por una conjunción de eficacia (E) —entendida como el grado en que da cumplimiento a sus competencias según la percepción de la mayoría de los ciudadanos— y legitimidad (L) —entendida como su capacidad para engendrar y mantener la creencia de que es el ente jurídico más apropiado para el bienestar de la sociedad y los Estados—. De este modo, es posible imaginar un juego de suma cero donde la eficacia y la legitimidad posibilitan o no la continuidad de una determinada integración: $E + L = C$. Si la legitimidad o la eficacia descienden, la otra ha de acrecentarse en igual medida; pues si ambas caen, la continuidad de la integración supraestatal está en peligro. De este modo, la articulación vertical de la solidaridad es esencial tanto para reforzar la legitimidad de la integración como para fortalecer su eficacia por medio del correcto ejercicio de sus competencias. Sobre la diferencia entre los planos vertical y horizontal del principio, *vid.* Arban (2017: 252-259).

¹² Podría argumentarse la difícil compatibilidad entre la autonomía de los entes territoriales y las exigencias financieras que les impone el principio de solidaridad. Sin embargo, ambas nociones son perfectamente compaginables en la medida en que existan mecanismos adecuados de compensación y coordinación (Falcón y Tella, 1986: 39). Esto es lo que la doctrina alemana, desde Hensel (1922), ha denominado *Finanzausgleich*.

¹³ En función del marco jurídico-constitucional, en ocasiones se alude a coordinación, interrelación o lealtad constitucional en lugar de a cooperación. Sin perjuicio de que la lealtad constitucional tiene un componente de obligatoriedad mayor que la cooperación —y esta, a su vez, vincula más que la coordinación y la interrelación—, las concreciones de todas ellas son similares.

relaciones interterritoriales y la obligatoriedad de la colaboración recíproca). Solo una adecuada configuración de todos ellos a la luz de las concretas circunstancias de cada Estado o integración permitirá el desarrollo democrático de la unidad y de cada una de sus partes.

III. PRINCIPALES CONCRECIONES DE LA SOLIDARIDAD INTERTERRITORIAL EN PERSPECTIVA COMPARADA

La indeterminación del principio de solidaridad en los marcos constitucionales trae como resultado la posibilidad de articularlo de formas muy diferentes en función de tres elementos: las necesidades territoriales, la voluntad política de los diferentes actores y la vinculatoriedad e imposición de la autoridad central sobre los entes periféricos. Consecuentemente, antes de analizar las diversas concreciones del principio en perspectiva supraestatal se torna necesario realizar un estudio de los marcos estatales, donde el desarrollo de la solidaridad ha sido mucho más profuso y específico. En este escenario, con independencia de la denominación y alcance con que se dote, la solidaridad ocupa una posición preminente en los Estados descentralizados, donde el dictado constitucional ha sido desarrollado por doctrina, legislación y jurisprudencia.

En Estados Unidos la aceptación jurisprudencial del principio de solidaridad parte directamente de la literalidad del texto constitucional, que consagró el federalismo dual, razón por la que el rol de los estados en la articulación de estos mecanismos es de gran trascendencia. Por consecuencia, la Corte Suprema no dudó en señalar el carácter solidario de los poderes ejercidos en el interior de los Estados Unidos ya desde comienzos del siglo xx¹⁴; y en esta línea, el recurso a la *General Welfare Clause*, sentenciado en 1936, permitió de forma indirecta el desarrollo de un poder federal ilimitado «para hacer efectiva la solidaridad»¹⁵.

¹⁴ *Moke v. United States*, 1913: «Los estados y la Nación tienen esferas diferentes de jurisdicción [...] pero debemos pensar que somos un pueblo y que los poderes [...] están destinados a ser ejercidos [...] con el fin de promover el bienestar general, material y moral».

¹⁵ *United States v. Butler*, 1936. No debe perderse de vista que las cuestiones relativas al Estado de bienestar son de desarrollo legislativo, y por ende están sujetas a restricciones políticas, ideológicas y presupuestarias no necesariamente ligadas a la solidaridad (Galeotti, 1996: 6). Ello se ilustra jurisprudencialmente en *Lindsey v. Normet* (1972), donde la Corte Suprema afirmó que: «[...] La Constitución no proporciona recursos judiciales para todas las enfermedades sociales y económicas». En paralelo, la Corte

Quizá el ejemplo reciente más paradigmático de las concreciones de la dimensión interterritorial de la solidaridad en los Estados Unidos se produjo tras la caída de Detroit, cuna de la industria automovilística norteamericana, que llegó a ser la cuarta ciudad en población de todo el país. Su quiebra tras la crisis financiera de la pasada década fue la mayor de un municipio en la historia de la Federación. Cuando Detroit se declaró en suspensión de pagos, acogiéndose al capítulo nueve del Código de Bancarrota de Estados Unidos, el estado de Michigan creó un plan —avalado judicialmente— para reestructurar mediante mecanismos de solidaridad (esencialmente préstamos con un tipo de interés controlado) 7000 de los 18000 millones de dólares de deuda de la ciudad, así como para invertir 1700 millones en mejorar servicios y atraer empresas (Turbeville, 2013: 14-21). El rescate a Detroit estuvo guiado por el principio de cooperación consagrado en el art. 9.16.4 de la Constitución del Estado¹⁶.

En la actualidad, y desde la State and Local Fiscal Assistance Act (1972) de Richard Nixon, la solidaridad en Estados Unidos se hace efectiva a través de subvenciones (*grants*) y programas de distribución de ingresos condicionados (Special Revenue Sharing) o incondicionados (General Revenue Sharing). Estos mecanismos difieren, esencialmente, en función de la intensidad del control ejercido por el Gobierno, que se reforzó notablemente durante la era Trump¹⁷. Asimismo, el Gobierno federal también brinda asistencia a los estados en forma de préstamos, programas de seguros y mediante las disposiciones recogidas en el código impositivo (Tax Code)¹⁸. Todo ello

Suprema ha rehusado interpretar la *due process clause* y la *equal protection clause* de un modo conducente a obligar a los estados a proporcionar un umbral mínimo de servicios públicos (*vid.* Murphy, 1979: 742).

¹⁶ «[...] The legislature shall have the power to prescribe and to limit the procedure, terms and conditions for [...] obtaining and making state loans, and for the repayment of loans» («El legislador tendrá la facultad de prescribir y limitar los procedimientos, términos y condiciones para obtener y otorgar préstamos estatales y para el reembolso de préstamos»). En base a este precepto, el Estado administró la ciudad de Detroit hasta diciembre de 2014, momento en el que le impuso un plan de ajuste y un control sobre las cuentas que perduró hasta 2017.

¹⁷ El expresidente republicano estipuló la rebaja o supresión de una parte sustancial de los programas de distribución de ingresos en el presupuesto del año fiscal 2021 (pp. 13-17). Disponible en: <https://bit.ly/3DloWu3>.

¹⁸ Los dos mecanismos principales del Tax Code son las deducciones de impuestos estatales y locales y los Tax-Preferred Bonds, que implican la emisión de bonos por parte de los Gobiernos estatales y locales con un tratamiento fiscal preferencial del Gobierno federal si se destinan a financiar actividades gubernamentales (Actas del Congreso 112 del Comité Senatorial de Finanzas de 2012, pp. 3-16).

lleva a que en la pasada legislatura el Ejecutivo de la Federación proporcionara a los Gobiernos estatales y locales cerca de 730 000 millones de dólares por año fiscal, lo que representa en torno a un tercio de la financiación total de estos entes (Beebe, 2019: 1).

A la cabeza en la implementación de mecanismos de solidaridad en Norteamérica se encuentra el sistema constitucional canadiense, donde el éxito de la configuración federal del Estado se puso de relieve a raíz de la Resolución adoptada por el Parlamento de diciembre de 1981 —que enfatiza en la compensación de los desequilibrios interterritoriales— y la Constitution Act de 1982. La parte III de la Constitution Act se dedica a la igualdad y las disparidades regionales, y dispone, en línea con los principios del federalismo cooperativo, que los Ejecutivos y Legislativos federales y provinciales se comprometen a promover la igualdad de oportunidades para el bienestar de los canadienses, propiciar el desarrollo económico para reducir la disparidad y proporcionar servicios públicos esenciales de igual calidad para toda la ciudadanía (art. 36.1). Estos tres objetivos son, precisamente, las tres concreciones del principio de igualdad citadas *supra* que conectan las dimensiones interpersonal e interterritorial de la solidaridad.

De igual modo, el Gobierno central y el Parlamento de Canadá asumen el compromiso de hacer los pagos de compensación necesarios para dotar a los Gobiernos provinciales de los ingresos suficientes para que se encuentren en situación de asegurar los servicios públicos por medio de un nivel de presión fiscal similar (art. 36.2). Hay tres grandes concreciones de esta manifestación: por un lado, el Sistema de Nivelación canadiense, a través del cual los territorios con una capacidad fiscal por debajo de un estándar marcado a partir de cinco provincias (Québec, Ontario, Manitoba, Saskatchewan y British Columbia) reciben subvenciones niveladoras con el objetivo de aumentar sus ingresos hasta ese estándar; por otro lado, la Territorial Formula Financing, un sistema de transferencias incondicionadas del Gobierno federal a Yukón, Nunavut y los territorios del Noroeste, las tres provincias con más dificultades para garantizar una prestación adecuada de los servicios públicos¹⁹; finalmente, el Equalization Program, un sistema de reducción de asimetrías centrado en las provincias con menor capacidad para generar ingresos fiscales²⁰. En razón de lo expuesto, pese a que la constitución canadiense no alude expresamente a la lealtad federal, la Corte Suprema la ha articulado con meridiana

¹⁹ La previsión del fondo para el año fiscal 2021 según el Departamento de Finanzas canadiense es de cerca de 4400 millones de dólares. Disponible en: <https://bit.ly/3NrWjpp>.

²⁰ La previsión del Equalization Program para 2021 es de en torno a 22 000 millones de dólares (*ibid.*).

claridad en su jurisprudencia al afirmar en un sentido negativo que «tanto los poderes federales como los provinciales deben ser respetados, y un poder no puede ser utilizado de manera que eviscere a otro», y en un sentido positivo, que «el federalismo exige que se establezca un equilibrio [...] que permita tanto al Parlamento federal como a las legislaturas provinciales actuar eficazmente en sus respectivas esferas»²¹.

En referencia a Iberoamérica, es necesario mencionar dos iniciativas con mecanismos de solidaridad que, pese a concebirse en perspectiva supraestatal, son ajenas a las integraciones: la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (fundada en 2011) y la Alianza Estratégica entre la Unión Europea y los Países de Latinoamérica y del Caribe (de 1999). Ambas tienen una clara inspiración en los mecanismos europeos y en la primera de ellas se hace un llamado explícito a la solidaridad entre los países latinoamericanos sobre la base de la existencia de semejanzas; de forma análoga, en la Alianza Estratégica se alude directamente a un interés por fomentar la integración entre los países de Iberoamérica sobre la base de un valor compartido como la solidaridad (Sierra, 2013: 104-105). En todo caso, los mecanismos creados en ambas integraciones, dado su escaso nivel de desarrollo, tienen una mínima relevancia en los Estados parte.

En el continente europeo probablemente sea Alemania el Estado en el que el principio de solidaridad ha sido objeto de un mayor desarrollo doctrinal y jurisprudencial, precisamente por su imbricación con la mencionada *Bundestreue*. Pese a que la Ley Fundamental de Bonn no recoge expresamente este principio, en su art. 104.a, confiere a la Federación la posibilidad de conceder ayuda financiera a los estados; y estipula en su art. 106.3 la necesidad de una cierta uniformidad en los servicios públicos y derechos sociales, entendida como una escasa variación en las condiciones vitales de los ciudadanos, no como una nivelación total y absoluta. Con mayor concreción, el art. 107.2 consigna la solidaridad implícitamente al disponer que «la desigual capacidad financiera de los *Länder*» debe quedar «debidamente compensada», pero no es posible alterar el «principio de ordinalidad», definido como la posición de los *Länder* en el ranking de capacidad financiera (Heun, 2008: núm. marg. 31).

Los esfuerzos de la doctrina y la jurisprudencia alemana se ha focalizado en una doble dirección al delimitar la solidaridad: por un lado, para obligar a los *Länder* a actuar positivamente en el desarrollo de sus competencias propias en el

²¹ Sentencia de 22 de diciembre de 2011, caso *Reference re Securities Act*, par. 7. De forma parecida, en su Sentencia de 31 de mayo de 2007, caso *Canadian Western Bank v. Alberta*, par. 42 *in fine*, remarcó «la importancia de la cooperación entre los actores gubernamentales para garantizar que el federalismo funcione con flexibilidad».

caso de que tal actuación sea necesaria para la buena gestión del conjunto federal; por otro lado, limitando la discrecionalidad de los *Länder* en el ejercicio de sus propias competencias, imponiéndoles la obligación de hacerlas efectivas sin lesionar el interés común ni de la Federación ni de los demás miembros (Schwartz-Liebermann, 1979: 769 y ss.). La construcción jurisprudencial clásica del principio de lealtad constitucional hecha por el Tribunal Constitucional Federal sostiene que el conjunto de las relaciones entre el poder central y los *Länder* —y de estos entre sí— está determinado por el deber constitucional no escrito de observar «un comportamiento favorable a la Federación» (BVref. G.E., I, p. 131; 12, p. 254). Por todo ello, el sistema de subvenciones de nivelación alemán obliga a los *Länder* con mayor PIB per cápita a ceder y/o transferir recursos a los *Länder* con menor capacidad económica, si bien tras la reforma constitucional de 2017 (con entrada en vigor el 1 de enero de 2020) esta obligación se atenúa en pos de una mayor centralización. Además, existen subvenciones suplementarias del Gobierno federal a estos *Länder*, que, por otro lado, también se benefician de políticas de redistribución de los ingresos derivados de impuestos indirectos (Bosch Roca, 2006: 107-108).

Como contrapunto a la precisa ordenación constitucional alemana, en Italia debe destacarse lo dispuesto en el art. 2 de la Costituzione de 1947 —primer texto constitucional en recoger explícitamente la solidaridad—, así como en los párrafos 3 y 5 del art. 119, que prevén, el primero, la existencia de fondos de nivelación para los territorios con menor capacidad contributiva per cápita; y el segundo, recursos complementarios para promover el desarrollo económico, la cohesión social y la solidaridad y reducir los desequilibrios socioeconómicos (Massa Gallerano, 2021: 113-115). En la interpretación de este precepto, la Corte Constitucional italiana no ha sido proclive a distinguir la manifestación política de la solidaridad de la económica, y no ha profundizado en el concepto «porque estos principios abstractos dicen muy poco hasta que no surge una necesidad concreta de emplearlos» (Pizzorusso, 1981: 202). En todo caso, sí ha tenido ocasiones para acudir al fundamento del principio, como en la Sentencia 65/1979, donde argumentó que la solidaridad impregna la materia de prevención y asistencia social (art. 38 de la Constitución) —de forma similar a lo que se desprende de su más reciente jurisprudencia en materia de pensiones y seguridad social (Sentencia 173/2016 y ss.), donde se enfatiza en la dimensión interpersonal del principio—. Lo mismo sucedió en su Sentencia 92/1981, donde se recurrió a la solidaridad como punto de apoyo constitucional para el resarcimiento de los daños derivados de la guerra.

En Reino Unido, como consecuencia del paulatino y tenue proceso de descentralización, la solidaridad no se puede considerar como un mecanismo de efectiva y plena aplicación en términos interterritoriales. *De facto*, el sistema

de financiación de las entidades locales se basa en transferencias estatales y redistribución de recursos; y Gales, Escocia e Irlanda del Norte se han venido financiando mediante transferencias no condicionadas (*assigned budget*). En la práctica, estos mecanismos prevén la asignación de una contribución estatal a cada ente territorial —proporcional a su nivel de gasto— para desempeñar las funciones sociales que tenga asignadas, garantizando, a nivel local, una prestación uniforme de los servicios (Massa Gallerano, 2011: 173 y ss.).

La constitución francesa —y la doctrina del Conseil constitutionnel en su interpretación— enfatiza esencialmente en la dimensión interpersonal del principio, lo que parece consecuente con su tradición constitucional, habida cuenta de que para muchos autores el primer reconocimiento jurídico-político del principio se remonta al Marqués de Condorcet y al proceso revolucionario de finales del s. XVIII (De Lucas, 1994: 18).

La noción genérica de solidaridad aparece recogida de forma preponderante en el preámbulo de la Constitución de 1958. Su contenido se plasma, como ejemplo, en la Decisión 87-237 DC, de 30 de diciembre, del Conseil constitutionnel, cuyo considerando 22 afirma que al desarrollar el principio de solidaridad nacional el legislador debe velar por que la diversidad de regímenes indemnizatorios instituidos no entrañe una quiebra del principio de igualdad de todos ante las cargas públicas. En el mismo sentido, en la Decisión 97-393 DC, de 18 de diciembre, se estipula que el texto constitucional exige la puesta en práctica de una política de solidaridad en favor de la familia, quedando la concreción de esta a discrecionalidad del legislador.

Finalmente, la Constitución española estructura la dimensión interterritorial del principio no solo en el art. 2 CE, sino específicamente en el art. 138.1 CE²², y, de manera aplicada, en los arts. 156.1 CE²³ y 158.2 CE²⁴. La solidaridad se descubre también en la idea de equilibrio regional presente en el art. 40.1 CE, donde se aboga por una distribución más equitativa de la renta regional

²² «El Estado garantiza la realización efectiva del principio de solidaridad [...] velando por el establecimiento de un equilibrio económico, adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español [...]». Una de las mayores críticas doctrinales a este precepto es la confusión entre el principio de solidaridad y la igualdad en el acceso a las condiciones básicas (Entrena Cuesta, 2001: 2406 y ss. y la bibliografía por él citada).

²³ Como sintetiza Fernández Segado (2012: 155), en el art. 156.1 CE se condiciona la autonomía financiera de las CC. AA. en el ejercicio de sus competencias a que respeten el principio de solidaridad en su dimensión interpersonal («solidaridad entre todos los españoles»), que opera como límite de dicha autonomía.

²⁴ En el art. 158.2 CE se recurre a la solidaridad como criterio teleológico que justifica la existencia de los fondos de compensación destinados a gastos de inversión, cuya finalidad última es corregir los desequilibrios económicos interterritoriales (*ibid.*).

y personal. Asimismo, el art. 131.1 CE habilita al Estado para llevar a cabo el planeamiento de la actividad económica general con diversos objetivos, entre los que se encuentran equilibrar y armonizar el desarrollo regional y sectorial²⁵.

De estos preceptos deriva un notable desarrollo y concretización del legislador ordinario y el Tribunal Constitucional. Específicamente, se ha de resaltar la doctrina del Constitucional que sostiene que la solidaridad vincula, además de al Gobierno central, a las comunidades autónomas²⁶, quienes han de articularla conforme a las normas competenciales que resultan de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía²⁷; y estos últimos no pueden contener criterios que desvirtúen o limiten la atribución de la garantía del principio de solidaridad al Estado²⁸. De este modo, cuando una comunidad ejercita sus competencias no solo debe atender a su propio interés, sino que también ha de ponderar las consecuencias que puedan derivarse de dicho ejercicio para las demás²⁹. En todo caso, la consecución del interés general de la nación, confiada al poder central del Estado, determina que sea este quien haya de garantizar la realización efectiva del principio de solidaridad³⁰.

El desarrollo legislativo de lo expuesto se ha llevado a cabo por los arts. 2 y 16 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA)³¹; y con mayor detalle, por la Ley 22/2001, de 27 de diciembre, Reguladora de los Fondos de Compensación Interterritorial, que creó los principales instrumentos encaminados a dotar de eficacia el principio de solidaridad y corregir los desequilibrios económicos interterritoriales: el fondo de compensación y el fondo complementario.

IV. LA ARTICULACIÓN DE LA SOLIDARIDAD EN LAS INTEGRACIONES SUPRAESTATALES

A pesar de que alguna literatura jurídica llamó la atención hace décadas sobre los conflictos que la globalización podría ocasionar a la ciencia constitucional y al concepto de Estado-nación (De Vega, 1998; o Habermas, 2008,

²⁵ Esta disposición puede considerarse una plasmación especial del principio constitucional de solidaridad (STC 146/1992, de 16 de octubre, FJ 1).

²⁶ STC 150/1990, de 4 de octubre, FJ 11.

²⁷ STC 128/1999, de 1 de julio, FJ 6.

²⁸ STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 131.

²⁹ SSTC 64/1990, de 5 de abril, FJ 7, y 247/2007, de 12 de diciembre, FJ 7, *in fine*.

³⁰ STC 16/2003, de 30 de enero, FJ 5, *in fine*.

³¹ El art. 2.2 obliga expresamente a cada comunidad autónoma a velar por su propio equilibrio territorial y por la realización interna del principio de solidaridad.

entre otros), todavía no se ha estudiado con profundidad la relación de retroalimentación entre las integraciones supraestatales y la globalización. Por un lado, las integraciones son resultado —quizá el más palpable— de la globalización económica; y por otro, son a su vez motor de la misma en tanto contribuyen a facilitar el comercio y las inversiones internacionales. Por la razón expuesta, aunque la mayoría de los estudios sobre las integraciones supraestatales muestran directa o indirectamente la necesidad de acomodar el principio de solidaridad en estas, todavía no se ha definido tal cuestión ni estudiado las concreciones constitucionalmente adecuadas del mismo.

Las integraciones supraestatales se podrían definir como estructuras jurídico-políticas fruto de uniones entre Estados que, por medio de una mayor o menor profundidad y simetría, tratan de alcanzar un doble objetivo: *ad intra*, la creación de una zona o asociación económico-política en cuyo seno se garanticen la democracia y los derechos y libertades y se aspire al libre comercio; *ad extra*, cierta coordinación geopolítica y el establecimiento de unas reglas comerciales más o menos comunes.

En 2019 se demostró que eran 33 las integraciones supraestatales vigentes en el mundo, amén de otras 4 pendientes de entrar en vigor y una más paralizada (Sevilla Duro y García Guerrero, 2019: 612-615). De estas 33 integraciones, 20 eran acuerdos de libre comercio entre Estados, 12 uniones aduaneras y una era un mercado común en transición hacia la unidad económica y monetaria supraestatal: la UE³². Todas ellas, en consonancia con los Estados y las organizaciones económicas, habían dado lugar a 431 acuerdos comerciales en el mundo, de los cuales 308 estaban en vigor y 123 aún no se encontraban vigentes.

Si se pretende profundizar en la integración y avanzar desde un acuerdo de libre comercio hacia una unión aduanera (el segundo tipo de integración), un mercado común (el tercer escalafón), e incluso una unidad económica y monetaria supraestatal (la mayor forma de integración), ello se ha de hacer a través de una relativa uniformidad en las características jurídicas, políticas y económicas de los Estados parte de la integración. Una excesiva heterogeneidad impediría el correcto funcionamiento tanto de los mecanismos intergubernamentales como de los supraestatales, que difícilmente serían creados y dotados de las competencias necesarias para el progreso de la integración. Por todo ello, para alcanzar mayor equilibrio y simetría interterritorial de cara a avanzar con garantías y evitar modelos disfuncionales o a varias velocidades, es imprescindible articular el principio de solidaridad en las integraciones supraestatales.

³² Además, existían 19 organizaciones económicas dotadas de personalidad jurídica y con capacidad para promover y firmar acuerdos *ad extra*.

1. ESTRUCTURA Y CONFIGURACIÓN DEL PRINCIPIO

La aplicación de este principio en el plano supraestatal ha de partir obligatoriamente de la existencia de vínculos de interdependencia que lejos de distanciar a los Estados parte los incluya en la realización recíproca de sus deberes de colaboración. En este sentido surge una primera dificultad relativa a la conjugación de las prioridades nacionalistas de cada uno de los Estados con los intereses comunes de la entidad supraestatal, cuestión que se agudiza en los Estados fuertemente descentralizados en cuyo seno existan movimientos regionalistas y/o nacionalistas³³.

Tales prioridades derivan de la demostración empírica de que cada Estado afronta riesgos inciertos y muy particulares a la hora de integrarse en un proyecto supraestatal. No obstante, hay una regla elemental que puede mitigar las hipotéticas contingencias: cuanta mayor simetría y armonía jurídico-constitucional haya entre los Estados que se integran, menores serán los embates que reciban al integrarse³⁴. Así pues, se torna esencial configurar un sistema efectivo de mecanismos de armonización y reequilibrio que permita afrontar con mayor seguridad las futuras coyunturas, que afectan especialmente a los Estados de menor capacidad económica y productiva y, por extensión, al conjunto de la integración.

³³ No se niega que las particularidades de cada Estado puedan justificar la adopción de arreglos jurídico-institucionales diferenciados —dentro de los límites del principio de igualdad— para atribuirles una autonomía ligada a la especificidad de sus intereses y una mayor protección y respeto de su diversidad. Ello contribuiría, por un lado, a evitar la aparición de políticas de corte antintegracionista; y por otro, a una relativa hegemonización cultural de la sociedad —entendida en términos *gramscianos*— en torno a un sentimiento de pertenencia no solo a su grupo nacional sino también a una propuesta de formación y desarrollo de un proyecto constitucional conjunto que albergue los intereses de todos los miembros de la integración.

³⁴ De manera más explícita y tomando la democracia como referencia, García Guerrero (2017: 136) extrae dos reglas aplicables a la primera fase de la globalización, que se corresponde con los acuerdos comerciales suscritos entre dos o más Estados con la intención de constituir una integración supraestatal o un área comercial común. La primera regla apunta a que cuanto mayor es la sintonía ideológica de las constituciones económicas de los Estados que se integran, menos sufre la democracia. La segunda regla indica que a medida en que se profundiza en la integración, más sufre la democracia, aunque los efectos se atenúan o incrementan en virtud de la primera regla. En un plano similar se ubica el famoso trilema de Rodrik (2012), que afirma la existencia de un necesario debilitamiento de la democracia, la soberanía o la globalización económica si se intentan conjugar las tres en el mismo espacio-tiempo, algo que para el autor es imposible, pues como máximo, solo pueden concurrir dos de ellas.

Un análisis inductivo de las concreciones de la solidaridad en el paradigma supraestatal nos permite diferenciar los dos planos ya referidos. Por un lado se encuentra la compensación horizontal entre Estados miembros —similar al referido sistema de subvenciones de nivelación alemán—; por otro, la compensación vertical entre la integración y los Estados parte —llamada por algunos autores «solidaridad transnacional» (Sangiovanni, 2013: 234-238)—³⁵, que es una manifestación del principio de autonomía. Ambas vertientes, lejos de entrar en conflicto, han de compatibilizarse y coexistir como complementarias.

En esta tesitura, la solidaridad encierra unas exigencias de coordinación y eficacia que, junto a los requerimientos del principio de lealtad constitucional, se orientan a la consecución de los objetivos propuestos por el tratado constitutivo de la integración. Ello es así dado que el cumplimiento de tales metas es indispensable para la preservación del pacto asociativo interestatal, pues en caso contrario se corre un serio riesgo de estancamiento de la integración (constatable en la Comunidad Andina de Naciones —CAN— o el Mercado Común del Sur —MERCOSUR—).

La dinámica actual de las integraciones es cada vez más tendente a estructuras supraestatales en lugar de intergubernamentales (con la notable excepción del MERCOSUR), una mayor profundización e, incluso, la persecución de una forma federal (Kumm *et al.*, 2019); y en este punto, su forma de ser ya no solo pasa por la voluntad política o el anhelo de estabilidad regional, sino especialmente por la coordinación de estrategias macroeconómicas que pongan de relieve las necesidades y aspiraciones de los Estados parte. Todo ello depende de la lealtad constitucional respecto del derecho de la integración. Dicho de otro modo: el principio de lealtad constitucional es un presupuesto necesario para que pueda darse el de solidaridad; y para que la lealtad constitucional se haga efectiva es necesario que los Estados acepten y asuman el derecho de la integración —provenga de un ordenamiento propio o esté integrado en los estatales—, así como que las instituciones de la integración ostenten cierto poder coactivo para garantizar el cumplimiento de las obligaciones impuestas ante la eventual negativa o inactividad de los Estados. Este es el punto más conflictivo, pues en no pocas ocasiones se ha visto como una inadmisibles cesión de soberanía, especialmente en las integraciones en etapas poco desarrolladas.

La lealtad constitucional y la solidaridad deben encontrarse netamente implícitas en el marco constitucional de cada integración, y sus concreciones

³⁵ Esta vertiente, de carácter estrictamente financiero, está ejemplificada en el mencionado art. 138.1 de la Constitución española, cuyo contenido es extrapolable *mutatis mutandis* al panorama supraestatal.

han de desplegarse en el conjunto del derecho derivado, estableciendo deberes jurídicos específicos para los Estados miembros³⁶. Esta articulación de ambos principios, tanto dentro como fuera de las fronteras estatales, se torna condición *sine qua non* al constituir una integración supraestatal (Brunkhorst, 2003: 16-18), pues sin ellos se debilitaría paulatinamente la legitimidad y eficacia de las instituciones y, por extensión, de cualesquiera autoridades políticas o jurídicas que pudieran exigir a los Estados miembros el cumplimiento del derecho supraestatal.

2. COMPARATIVA DE MECANISMOS DE SOLIDARIDAD Y SU APLICACIÓN EN LOS CINCO CONTINENTES

En la actualidad, la integración más avanzada del mundo es la Unión Europea, que se consolida como el único proyecto supraestatal que ha logrado perfeccionar el mercado común y avanzar hacia la unidad económica y monetaria. Es por ello por lo que se han producido más y mejores concreciones del principio de solidaridad en la UE que en las restantes integraciones.

El artículo 222 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) denomina «cláusula de solidaridad» a la posibilidad de que la Unión y los Estados actúen conjuntamente «para prevenir la amenaza terrorista en el territorio de los Estados miembros» o «para prestar asistencia a un Estado miembro en caso de catástrofe natural o de origen humano». El contenido de dicha cláusula ya se puso en funcionamiento, de manera previa a la entrada en vigor del TFUE, tras los atentados terroristas de Madrid en marzo de 2004.

De igual modo, se habla de solidaridad en materia de defensa, inmigración y fronteras en el art. 80 TFUE; y el art. 122 TFUE establece que el Consejo podrá decidir, «con un espíritu de solidaridad entre Estados miembros», medidas adecuadas a la situación económica si surgieran dificultades graves en el suministro de determinados productos, especialmente en el ámbito de la energía.

³⁶ No parece oportuno alterar la construcción que a este respecto han hecho el Tribunal Constitucional Federal alemán y el Tribunal Constitucional español, y que debe extrapolarse a las instancias supraestatales: «La lealtad constitucional debe presidir las relaciones entre las diversas instancias de poder territorial» y constituye un soporte esencial del funcionamiento del Estado descentralizado (STC 13/2007, de 18 de enero, FJ 7, y con matices, BVref. G.E., I). Un ejemplo de ello se encuentra en la literalidad del art. 3.3 del Tratado de la Unión Europea, que afirma que «la Unión fomentará la cohesión económica, social y territorial y la solidaridad entre los Estados miembros», imponiendo así a los Estados un deber de lealtad a las decisiones generales.

En términos puramente económicos, la solidaridad parte de que en la Unión coexisten países con un alto PIB per cápita con otros en peor situación económica. Por tanto, el principio se concreta en mecanismos de nivelación en favor de los segundos mediante subvenciones de ámbito material concreto: Fondos Estructurales de Desarrollo Regional (FEDER), Fondo Social Europeo (FSE), Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER), Fondo Europeo Marítimo y de Pesca (FEMP), Fondo de Cohesión, y Fondos de iniciativa de empleo juvenil (FIEJ)³⁷.

Mención especial requiere el Fondo de Solidaridad de la Unión Europea (FSUE), destinado a financiar las intervenciones que fueran necesarias en caso de catástrofes naturales graves. El FSUE se creó como respuesta a las grandes inundaciones del verano de 2002 en Europa Central y con él se pretendía poner en marcha diferentes programas de recuperación y conservación en las regiones siniestradas tanto de los Estados miembros como de Estados que estaban negociando su entrada. Desde entonces se ha utilizado en casi un centenar de catástrofes de 23 países de la UE —y otro más en vías de adhesión— a través de una inversión de más de 6500 millones de euros³⁸. Desde 2021 el FSUE se integra en la Reserva para Solidaridad y Ayudas de Emergencia de la UE, un fondo habilitado para destinar hasta 1200 millones de euros anualmente y nutrido del presupuesto general de la Unión³⁹. La pandemia de la COVID-19 ha transformado el ámbito de aplicación del FSUE, que ahora está enfocado a financiar todo tipo de actuaciones o

³⁷ El último presupuesto plurianual de la Unión Europea (2014-2020) dotó al FEDER de cerca de 279 000 millones de euros, al FSE de casi 121 000 millones, al FEADER de 151 000, al FEMP de 8000, al Fondo de Cohesión de 74 000 y a los FIEJ de 10 000 millones de euros.

³⁸ Los últimos paquetes de ayudas del FSUE se han destinado a Croacia, tras el reciente terremoto de Zagreb (638,7 millones de euros), y Polonia, a raíz de las inundaciones de junio de 2020 en la región de Podkarpacie, (7 millones de euros). España ha recibido fondos en 5 ocasiones: dos en casos de incendio, una inundación, un terremoto y el desastre petrolero del *Prestige*. Una recopilación pormenorizada de todas las actuaciones está disponible en: <https://bit.ly/3uvKMHu>.

³⁹ La Reserva para Solidaridad y Ayudas de Emergencia se creó por medio del Reglamento 2020/2093, de 17 de diciembre, en el que también se reestructuran dos fondos más: por un lado, el Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización (150 millones de euros), previsto para brindar apoyo a los trabajadores que queden desempleados a causa de los efectos de la globalización (deslocalización, cierre de factorías en la UE...); por otro, la reserva de ajuste al Brexit (5000 millones de euros para el presente presupuesto plurianual), destinada a los Estados más afectados por la salida del Reino Unido del mercado común.

medidas destinadas a mitigar los efectos de la pandemia. Junto a este se despliega el fondo Next Generation EU, dotado con 750 000 millones de euros para paliar los efectos económicos y sociales de la pandemia. El Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, su partida más importante, consta de 672 500 millones, un tercio de los cuales son subvenciones directas.

Por último, es importante remarcar el enorme impacto que han tenido en la eurozona las aportaciones del Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE), un organismo intergubernamental que actúa de forma permanente en salvaguardia de la estabilidad financiera en la zona euro⁴⁰.

Todo lo expuesto muestra que no puede surgir una verdadera estabilidad en la integración —máxime en situaciones de crisis económica, social o sanitaria— si las desigualdades socioeconómicas entre Estados parte se convierten en estructurales y no existen mecanismos de solidaridad para remediarlas⁴¹. De esta forma, la UE debe aproximarse a lo que la Ley Fundamental de Bonn llama «uniformidad de los niveles de vida» (art. 106.3), que no es otra cosa que un rango de variación en las condiciones de vida social lo suficientemente aceptable desde la perspectiva de la justicia distributiva; sin considerar la nivelación de las diferencias culturales (Habermas, 2012: 348).

La configuración del principio de solidaridad en todas las demás integraciones está claramente influenciada por la experiencia europea, pero a diferencia de en la UE, la articulación del principio en las demás rara vez trasciende de meras iniciativas políticas más o menos voluntariosas. Pese a su menor incidencia en la concreción de la solidaridad, también deben ser analizadas las otras dos integraciones que caminan o han caminado hacia el mercado común: el MERCOSUR y la CAN, además de las integraciones más grandes en

⁴⁰ El Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE) fue creado por el Consejo Europeo en 2011 mediante la modificación del art. 136.3 TFUE, sustituyendo al Fondo Europeo de Estabilidad Financiera (FEEF) y al Mecanismo Europeo de Estabilidad Financiera (MEEF). Su labor pasa por apoyar a los Estados parte que sufren dificultades económicas —o corren riesgo serio de sufrirlas— emitiendo títulos de deuda para financiar préstamos u otras formas de ayuda. Desde su puesta en funcionamiento ha prestado 295 000 millones de euros (2,5 veces más que el FMI en plena coyuntura económica entre 2011 y 2015). De ellos, 153 000,2 millones han ido destinados al rescate de cinco Estados: Chipre (6000,3 millones), Irlanda (17 000,7), Portugal (26 000), España (41 000,3) y Grecia (61 000,9). *Vid.* Zoppè y Dias (2019).

⁴¹ Así lo ha insinuado el Tribunal de Justicia de la Unión Europea —generalmente en litigios sobre protección de los derechos de los trabajadores— en numerosas ocasiones: STJCE de 23 abril de 1991, C-41/90, asunto *Höfner*; STJCE de 17 de febrero de 1993, C-159/91 y C-160/91, asunto *Poucet et Pistre*; y STJCE de 28 de abril de 1998, C-120/95, asunto *Decker*.

términos poblacionales en la actualidad: la Unión Africana y la ASEAN. Con ello tendríamos una sucinta pero clarificadora perspectiva de la situación en África, Asia, Europa e Iberoamérica, a lo que se añadirá un breve análisis de la realidad de Oceanía para completar una panorámica global.

En relación con el MERCOSUR, su Consejo aprobó las decisiones núm. 34/06 y 33/07 para la elaboración de un Plan para la Superación de las Asimetrías basado en los principios de solidaridad, complementariedad, adicionalidad y buenas prácticas. La latente crisis financiera ha derivado en que esta iniciativa se topa tanto con impedimentos políticos —agravados por la naturaleza intergubernamental de la integración— como con una coyuntura económica que inutilizó las propuestas del Consejo.

Tiene una mayor relevancia el Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM), que entró en vigor con las Decisiones núm. 45/04 y 18/05 y fue reconfigurado con la núm. 01/10. Su objetivo es financiar proyectos que mejoren la situación socioeconómica de los Estados parte a través de la donación no reembolsable de hasta el 85% de su coste. En la práctica, el FOCEM ha tenido un carácter más simbólico que práctico, contribuyendo al desarrollo de cerca de cincuenta proyectos muy concretos —mayoritariamente de creación y mejora de infraestructuras—, gozando de un aporte de en torno a 1000 millones de dólares desde su creación. Los principales beneficiados han sido Paraguay y Uruguay, que aportando menos del 2% de la cuantía total del fondo reciben entre el 35% y el 45%⁴².

En paralelo al FOCEM existen otros fondos sectoriales de menor entidad como el fondo de financiamiento del sector educacional, el fondo de agricultura familiar y el fondo de garantías para micro, pequeñas y medianas empresas. Los Estados parte del MERCOSUR aportan anualmente cerca de 130 millones de dólares para la financiación de estos mecanismos⁴³, cifra que parece insuficiente si se pretenden realizar cambios estructurales reales. Muestra de ello es que las asimetrías en el grado de desarrollo de los Estados (medidas a través del PIB per cápita) han aumentado desde la consecución de la unión aduanera (CEPAL, 2019: 18-22⁴⁴).

⁴² Dato extraído del informe de la unidad técnica del FOCEM sobre el funcionamiento del fondo durante su primera década (p. 4). Disponible en: <https://bit.ly/3JYRqMA>.

⁴³ De acuerdo con los últimos datos disponibles (*ibid.*), de los 127 millones de dólares consignados, Brasil aporta 70 (55,12%) y recibe 11,55 (9,09%), Argentina aporta 27 (21,26%) y recibe 11,55 (9,09%), Venezuela aporta 27 (21,26%) y recibe 11,5 (9,06%), Uruguay aporta 2 (1,57%) y recibe 36,96 (29,1%) y Paraguay aporta 1 (0,79%) y recibe 55,44 (43,65%).

⁴⁴ El estudio de la CEPAL se realiza considerando los precios constantes de la moneda nacional, por lo que obvian los efectos de la inflación, especialmente notorios en Argentina.

Distinto desarrollo existe en la CAN⁴⁵, donde la referencia a la solidaridad surge del art. 1 del Acuerdo de Cartagena de 1969, donde se estipula como objetivo de la Comunidad «fortalecer la solidaridad subregional y reducir las diferencias de desarrollo existentes entre los Países Miembros». También se alude a la solidaridad en la Decisión 458 del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, donde se consagra como un valor (no como un principio) que debe inspirar la política exterior común de la integración.

En términos de nivelación financiera, la CAN ha dado forma al Fondo Latinoamericano de Reservas (FLAR), creado en 1978 con el nombre de Fondo Andino de Reservas. En la actualidad engloba, además de a esta integración, a Costa Rica (desde 2001), Uruguay (2008) y Paraguay (2015), y persigue la estabilidad de los Estados parte mejorando su posición externa mediante el fortalecimiento regional⁴⁶. En 2020 contó con 2689 millones de dólares de presupuesto, si bien se habían previsto 3938 millones⁴⁷.

La integración más grande del mundo es la Unión Africana (UAfr), formada por cincuenta y cinco Estados del continente habitados por más de 1300 millones de personas⁴⁸, que pasó a remplazar a la extinta Organización para la Unidad Africana (OUA) en mayo del 2001. Su tratado constitutivo establece como primer objetivo de la integración, en el art. 3.a), «alcanzar una mayor unidad y solidaridad entre los países y pueblos de África». Ello es muestra de la prioridad otorgada a este principio en la fundación de la Unión, si bien no se concibe tanto en términos económicos como de cohesión social,

⁴⁵ Aunque antaño se erigió como la integración más avanzada del mundo tras la UE, hoy en día incluso ha quebrado su unión aduanera a causa de la falta de mecanismos de equilibrio entre los Estados y el proceso de avances y retrocesos políticos que comenzó en 1995 (García Guerrero, 2019: 99).

⁴⁶ El FLAR persigue tres objetivos elementales: brindar apoyo a la balanza de pagos de los Estados parte otorgando créditos a corto, medio y largo plazo con recursos aportados por los bancos centrales; contribuir a la armonización de las políticas cambiarias, monetarias y financieras de los Estados parte; y prestar servicios de administración de las reservas internacionales a los Estados miembros (Deloitte, 2016; Urrutia Montoya, 2007).

⁴⁷ De ellos, 328 millones de dólares debían ser aportados por Bolivia (8,3% del total), 656 por Colombia (16,7%) y otros tantos por Costa Rica; 328 por Ecuador (8,3%), la misma cifra por Paraguay, 656 por Perú (16,7%), 328 por Uruguay (8,3%) y 656 por Venezuela (16,7%). Cifras obtenidas de la página oficial del FLAR. Disponible en: <https://bit.ly/3INrzGd>.

⁴⁸ Está compuesta por todos los Estados del continente con pleno reconocimiento de la comunidad internacional y por la República Árabe Saharaui Democrática, reconocida parcialmente.

pues —en línea con la tradición panafricana de los procesos independentistas de los sesenta (bajo de la doctrina de Sédar Senghor, Nkrumah y Selassie, esencialmente)—, el principal objetivo es construir un *demós* mediante una mayor cooperación y colaboración interestatal, tarea no exenta de adversidades (Sevilla Duro, 2021: 662-663).

Aunque la voluntad política africana es difícilmente predecible, hay motivos para pensar en un posible avance de la UAfr hacia la unión aduanera; especialmente tras la reciente entrada en vigor del Área de Libre Comercio Continental Africana —marcada por la pandemia sanitaria—, que pretende ser la zona de libre comercio más grande del mundo. Para su consecución es imprescindible una cierta simetría entre Estados, que, de acuerdo con la Agenda 2063 de la UAfr, pasa por la movilización de recursos económicos internos en el medio plazo. No parece sencillo lograrlo teniendo en cuenta el limitado presupuesto con el que cuenta la integración: para 2020, 647 millones de dólares (30 menos que en 2019), más de un tercio del cual se destinó a operaciones de paz⁴⁹. Ello explica que todavía no existan fondos estructurados para apoyar a países con menor PIB per cápita, pero se vislumbran trazas de solidaridad en la medida en que, para sufragar las diferentes partidas presupuestarias, la UAfr ha creado tres categorías de Estados en función del PIB de cada uno en relación con la media de los cincuenta y cinco, de tal modo que los que tienen menor capacidad económica aportan menos y reciben más⁵⁰. En paralelo, en la actualidad se está negociando la creación de fondos de compensación para aquellos Estados parte de la citada área de libre comercio que tienen economías más frágiles y son dependientes de los derechos de aduana, si bien la aprobación de este mecanismo de nivelación dista de ser sencilla (Akinkugbe, 2021: 296-297).

En el continente asiático, la integración más desarrollada es la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN), que engloba a cerca de 654 millones de habitantes (un 9% de la población mundial) y aglutina alrededor de 3 billones (millones de millones) de dólares (el 3,4% del PIB nominal mundial)⁵¹. La ASEAN fue promovida por el Foro de Cooperación de Asia

⁴⁹ Datos extraídos del *2020 Budget Framework Paper for the African Union*. Disponible en: <https://bit.ly/3tLlw0y>.

⁵⁰ En 2019, último año con datos disponibles, los Estados del primer nivel (Egipto, Sudáfrica, Marruecos, Argelia y Nigeria) se hicieron cargo del 48% del presupuesto, los doce países del segundo nivel aportaron el 37% del mismo y los treinta y siete Estados restantes, pertenecientes a la tercera categoría, abonaron en conjunto el 15% restante (Pharathathe y Vanheukelom, 2019: nota 9).

⁵¹ Datos extraídos del Banco Mundial a 31 de diciembre de 2018, última fecha disponible. Población agregada: <https://bit.ly/3iFmrcq>; PIB agregado (a precios actuales del dólar estadounidense): <https://bit.ly/3uCiJ96>.

Pacífico (APEC) con el objetivo de proporcionar estabilidad a una región tradicionalmente muy conflictiva, así como difundir la identidad y cultura de los Estados parte al exterior⁵². Por este motivo, la ASEAN ha tratado de implementar la solidaridad desde una perspectiva mucho más social que económica, sin aspirar con determinación a eliminar las asimetrías entre sus Estados. Como resultado de su naturaleza intergubernamental, no ha articulado ningún mecanismo efectivo de cohesión interterritorial, más allá de infructuosas iniciativas centradas en la creación o mejora de infraestructuras, como su Catalytic Green Finance Facility o, en el marco de la pandemia sanitaria, el ASEAN Comprehensive Recovery Framework; y solo cabe mencionar la bienintencionada pero fallida propuesta de Japón de establecer, en conjunto con la integración, un Fondo Monetario Asiático de desarrollo y solidaridad macroeconómica. En una línea similar, también es reseñable la creación conjunta por parte de la ASEAN, China, Corea del Sur y Japón de un fondo de capital para responder en caso de que el sector financiero de la región acuse falta de liquidez. Por último, su Declaración de Hanói de 1998 propuso, entre otras cuestiones, la implementación de programas de reducción de la pobreza; pero de acuerdo con buena parte de la doctrina, no ha tenido ni aplicación ni vinculación práctica (Zher Ming, 2020: 137-138). Con todo, el Área de Libre de Comercio de la ASEAN (AFTA), que ha suprimido el 99% de las barreras arancelarias internas, se fundamenta en una doble cooperación entre los Estados parte próxima a la noción de solidaridad. Esta colaboración es igualitaria en materia económica y comercial y de diferente intensidad —en función de la voluntad política— en materia de inversiones, servicios, agricultura, energía, urbanismo, turismo e industria (Dao Minh, 2010: 4).

Las condiciones geográficas de Oceanía conducen a que exista un muy reducido número de integraciones que, más allá de promover la coordinación geopolítica de los Estados, tienen unas competencias muy limitadas. El PACER Plus —que entró en vigor en diciembre de 2020 y se prevé que aúne a la mayoría de los Estados del continente— es la principal organización económica con capacidad jurídica para firmar acuerdos *ad extra*. Aunque hasta el momento no ha formulado concreciones efectivas de la solidaridad, su

⁵² El APEC también ha sido impulsor de la RCEP. El tratado de la RCEP entró en vigor el 1 de enero de 2022 para Australia, Brunéi Darussalam, Camboya, China, Japón, Laos, Nueva Zelanda, Singapur, Tailandia y Vietnam; y parcialmente para Corea del Sur. Cuando el resto de Estados parte lo ratifiquen se convertirá en la integración con mayor peso poblacional del mundo, aglutinando cerca del 30 por ciento de la población mundial (más de 2.300 millones de personas) y agrupando en su seno el 25 por ciento del comercio internacional y cerca del 30 por ciento del PIB global (Sevilla Duro y García Guerrero, 2019: 615).

tratado fundacional afirma que se sustenta en «el desarrollo y la cooperación económica de las partes [...] teniendo en cuenta las necesidades de los Estados en vías de desarrollo» (art. 2, cap. 10).

V. VALORACIONES CONCLUSIVAS

La correlación entre las integraciones examinadas, su grado de profundización y los mecanismos articulados muestra la causalidad de lo anticipado en la introducción: la UE es la integración con más concreciones del principio de solidaridad y también la que más ha profundizado; el MERCOSUR y la CAN se encuentran a camino entre la unión aduanera y el mercado común y también lo están en la creación de mecanismos de solidaridad —a veces insuficientes, otras disfuncionales—; la ASEAN y la UAfr avanzan hacia la consolidación de espacios de libre comercio y sus articulaciones de la solidaridad son prácticamente nulas; y la reciente entrada en vigor de PACER Plus impide evaluarlo con estos parámetros, pero dado que sus aspiraciones son de coordinación geopolítica no parece previsible que configuren fuertes concreciones de la solidaridad. Todo ello permite dar por cierta la primera premisa de este trabajo: es imprescindible ampliar y hacer más efectivos los mecanismos de solidaridad a medida que se profundiza en las integraciones, pues sin ellos es inviable hacer frente a los embates de la globalización y las integraciones tienden al estancamiento o la desaparición.

Con base en este planteamiento podemos dar respuesta a la segunda cuestión planteada en la introducción: por qué una vez demostrada la necesidad de que existan mecanismos de solidaridad en las integraciones solo la UE ha conseguido implementarlos de manera real y efectiva.

Existen tres grandes diferencias entre la UE y el resto de integraciones del mundo. La primera es política, y radica en la solución dada a los conflictos entre las autoridades supraestatales, estatales e infraestatales a la hora de crear e implementar mecanismos de solidaridad. En la UE el papel mediador de la Comisión y la Presidencia de los Consejos ha sido trascendental para aliviar confrontaciones entre Estados y entre estos y la Unión, controversias que, en última instancia, son resueltas por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea; en las demás integraciones las perspectivas de contar con esquemas institucionales supraestatales con tal grado de influencia son prácticamente nulas en el corto y medio plazo, bien por ausencia de voluntad política (ASEAN), bien por preferencia por la intergubernamentalidad (MERCOSUR), bien por coyunturas socioeconómicas (CAN).

La segunda gran diferencia es jurídica: mientras que en todas las integraciones, salvo la europea, la implementación de mecanismos depende de

decisiones políticas y del buen hacer de los Estados parte, en la UE la solidaridad está regulada e impulsada desde su constitución material (sobre todo, el TFUE), y sus concreciones se efectúan a través de normas vinculantes (reglamentos, de modo directo; y directivas, por transposición). Los únicos sustentos que amparan estos mecanismos en las restantes integraciones son instrucciones o decisiones sin vinculación jurídica, lo que hace difícil garantizar su ejecución y cumplimiento.

Por último, la tercera diferencia es económica. Partiendo de que el adecuado funcionamiento de los mecanismos de solidaridad depende, en muy buena medida, de la financiación disponible para articularlos, la aportación económica de los Estados miembros de la UE a la integración es, por imperativo, sustancialmente superior a la que hacen otros Estados parte a sus integraciones. Ello trae como consecuencia necesaria una mayor y mejor concreción de la solidaridad en la integración europea que en cualquier otra, lo que se acrecentaría todavía más si fuera de la mano de una política financiera común europea.

Las consecuencias de la globalización tienen una especial plasmación en el marco de las integraciones supraestatales, que se ven afectadas en su totalidad: desde el principio democrático hasta el sistema económico, pasando por cuestiones sociales o culturales. Sin embargo, las integraciones se postulan como los únicos entes jurídicos con posibilidad de oponerse a unos embates globalizadores que trascienden por mucho del ámbito de actuación individual de los Estados. En este sentido, la aplicación del principio de solidaridad en sus senos se torna indispensable para fortalecerlas, garantizar su permanencia y profundización y, por extensión, reducir las asimetrías entre los Estados parte, mejorando las condiciones de aquellos con menor capacidad económica e influencia geopolítica.

En la primera parte de este trabajo se ha pretendido conceptualizar la solidaridad en sus diferentes dimensiones y manifestaciones para estudiar la importancia de este principio en base a lo que legislación, doctrina y jurisprudencia comparada han articulado en perspectiva estatal. De todo ello se ha realizado una interpretación correctora, de tipo extensivo y analógico, en aras de analizar las concreciones del principio en el plano supraestatal, poniendo de relieve los mecanismos creados por las principales integraciones de los cinco continentes.

Se ha tratado de demostrar que la aplicación efectiva del principio de solidaridad constituye el elemento de cohesión más importante de las integraciones supraestatales —amén de la indispensable simetría entre las constituciones de los Estados parte—, y ello se constata con todavía más fuerza tras la crisis de la COVID-19. De igual modo, se ha expuesto cómo las integraciones supraestatales sin mecanismos efectivos de solidaridad han fracasado en la tarea de reducir sus desigualdades y, a causa de esto, afrontan mayores dificultades en la pugna comercial global.

Por último, se ha defendido por qué la Unión Europea ha sido la única integración capaz de articular el mencionado principio, sin perjuicio de que su desarrollo aún debería ser mayor, pues si se conviene en la necesidad de avanzar tanto en el proyecto europeo como en cualquier otro, no debe obviarse la existencia de una relación de reciprocidad entre solidaridad e integración: así como el tratamiento de las desigualdades interestatales exige una profunda integración que lo haga posible, la profundización en la integración solo puede acontecer si va acompañada de la reducción de asimetrías entre Estados.

Dotando de contemporaneidad a las palabras de Víctor Hugo —y mundializando su intención—, parece cada vez más cerca el día en que todos los Estados del mundo «sin perder sus cualidades distintivas ni su gloria individual», se deban incorporar a una unidad superior que permita constituir una solidaridad global⁵³.

Bibliografía

- Akinkugbe, O. D. (2021). A Critical Appraisal of the African Continental Free Trade Area Agreement. En K. Kugler y F. Sucker (eds.). *International Economic Law from a (South) African Perspective* (pp. 283-306). Johannesburg: JUTA Law. Disponible en: <https://doi.org/10.2139/ssrn.3734608>.
- Arban, E. (2017). Exploring the Principle of (Federal) Solidarity. *Review of Constitutional Studies*, 22 (2), 241-260. Disponible en: <https://bit.ly/3uBPcFF>.
- Beebe, J. (2019). *The current Fiscal Federalism and the State and Local Tax Deduction Limit*. Baker Institute for Public Policy Report, 2.
- Bosch Roca, N. (2006). El finançament dels governs subcentrals en els països federals. *Revista d'Estudis Autònoms i Federals*, 3, 87-120. Disponible en: <https://bit.ly/3Nzrzkf>.
- Brunkhorst, H. (2003). *A Polity without a State? European Constitutionalism between Evolution and Revolution*. Arena Working Paper, 14.
- CEPAL. (2019). *Ingresos y pobreza en los países del MERCOSUR*. Disponible en: <https://bit.ly/3LjtVy5>.
- Comité Senatorial de Finanzas de los Estados Unidos. (2012). *Actas del Congreso 112 del Comité Senatorial de Finanzas*. Washington, D. C.
- Contipelli, E. (2015). *Asimetrías en el federalismo fiscal y solidaridad*. Granada: Comares.
- Dao Minh, T. (2010). *La integración económica de la ASEAN como el modelo más exitoso del continente asiático*. Contribuciones a la Economía, 2010-03.
- De Juan y Peñalosa, J. L. (1979). El principio de solidaridad interregional. *Documentación Administrativa*, 181, 191-224.
- De la Cruz Rodríguez, B. (2000). *La solidaridad interterritorial en España* [tesis doctoral]. Universidad de Extremadura. Disponible en: <https://bit.ly/3qJawPn>.

⁵³ *Opening speech of the International Peace Congress*, 21 de agosto de 1849.

- De Lucas, J. (1994). La polémica sobre los deberes de solidaridad. *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, 19, 9-88.
- De Vega, P. (1998). Mundialización y Derecho Constitucional. *Revista de Estudios Políticos*, 100, 13-56.
- Deloitte. (2016). *Informe de los Auditores Independientes sobre el FLAR* (febrero de 2016). Bogotá.
- Duguit, L. (1901). *L'Etat, le droit objectif et la loi positive*. Paris: Fontemoing.
- Entrena Cuesta, R. (2001). Comentario al artículo 138. En F. Garrido Falla (dir.). *Comentarios a la Constitución* (pp. 2776-2777). Madrid: Civitas.
- Falcón y Tella, R. (1986). *La compensación financiera interterritorial*. Madrid: Monografías del Congreso de los Diputados.
- 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>.
- Galeotti, S. (1996). Il valore della solidarietà. *Diritto e Società*, 1, 21-24.
- García Guerrero, J. L. (2017). Los embates de la globalización a la democracia. *Revista de Estudios Políticos*, 176, 113-146. Disponible en: <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.176.04>.
- García Guerrero, J. L. (2019). Constitucionalizando la globalización. En J. L. García Guerrero y M. L. Martínez Alarcón (dirs.). *Constitucionalizando la globalización* (pp. 71-136). Valencia: Tirant Lo Blanch.
- Habermas, J. (2008). *El derecho internacional en la transición hacia un escenario posnacional*. Buenos Aires: Katz.
- Habermas, J. (2012). The crisis of the European Union in the light of a constitutionalization of International Law. *European Journal of International Law*, 23 (2), 335-348. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/ejil/chs019>.
- Hensel, A. (1922). *Der Finanzausgleich im Bundesstaat in seiner staatsrechtlichen Bedeutung*. Berlin: Verlag.
- Heun, W. (2008). Artikel 117. En H. Dreier (ed.). *Grundgesetz-Kommentar*. Tubinga: Mohr Siebeck.
- Kumm, M., Solozabal Echavarría, J. J., López Garrido, D. y García Guerrero, J. L. (2019). Mesa redonda. En J. L. García Guerrero y M. L. Martínez Alarcón (dirs.). *Constitucionalizando la globalización* (pp. 1605-1648). Valencia: Tirant Lo Blanch.
- Lipset, S. M. (1988). *El hombre político. Las bases sociales de la política*. Buenos Aires: Tecnos.
- Massa Gallerano, G. (2011). La financiación de los entes territoriales. *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, 16. Disponible en: <https://bit.ly/3tLNKsf>.
- Massa Gallerano, G. (2021). *Autonomia finanziaria e solidarietà. Una comparazione tra Spagna e Italia*. Nápoles: Editoriale Scientifica.
- Murphy, W. F. (1979). An Ordering of Constitutional Values. *Southern California Law Review*, 53, 703-760.
- Pagenkopf, H. (1981). *Der Finanzausgleich im Bundesstaat*. Stuttgart: Kohlhammer.
- Pharathathe, K. y Vanheukelom, J. (2019). Financing the African Union. *Political Economy Dynamics of Regional Organisations in Africa*, 240.
- Pizzorusso, A. (1981). *Lezione di Diritto costituzionali*. Roma: Il Foro.
- Rodrik, D. (2012). *La paradoja de la globalización*. Barcelona: Antoni Bosch.
- Sangiovanni, A. (2013). Solidarity in the European Union. *Oxford Journal of Legal Studies*, 33 (2), 213-241. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/ojls/gqs033>.

- Schwartz-Liebermann, H. A. (1979). Une notion capitale du Droit Constitutionnel allemand: la «Bundestreue» (fidélité fédérale). *Revue du Droit Public*, 3, 769-792.
- Sevilla Duro, M. Á. (2021). La Unión Africana. En J. L. García Guerrero y M. L. Martínez Alarcón (dirs.). *El Gobierno de la globalización. Estudio comparado* (pp. 631-665). Valencia: Tirant Lo Blanch.
- Sevilla Duro, M. Á. y García Guerrero, J. L. (2019). Compendio completo de acuerdos comerciales. En J. L. García Guerrero y M. L. Martínez Alarcón (dirs.). *Constitucionalizando la globalización* (pp. 605-669). Valencia: Tirant Lo Blanch.
- Sierra, R. (2013). Solidaridad e integración regional. *Revista de Estudios Sociales*, 46, 98-108. Disponible en: <https://doi.org/10.7440/res46.2013.10>.
- Solozabal Echevarria, J. J. (2019). *Pensamiento federal español y otros estudios autonómicos*. Madrid: Iustel.
- Tajadura Tejada, J. (2010). *El principio de cooperación en el Estado autonómico. El Estado autonómico como Estado federal cooperativo*. Granada: Comares.
- Turbeville, W. C. (2013). The Detroit Bankruptcy. *Demos*, 1-56.
- Urrutia Montoya, M. (2007). *Perspectivas del Fondo Latinoamericano de Reservas*. Santiago de Chile: Unidad de Estudios del Desarrollo.
- Weber, M. (1994). *Economía y Sociedad*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Zher Ming, N. C. (2020). The «ASEAN Way»: A Sore Thumb for ASEAN Solidarity in the Face of an Ailing Global Trade System? *Asian Yearbook of International Law*, 24, 124-147.
- Zoppè A. y Dias, C. (2019). *The European Stability Mechanism: Main Features, Instruments and Accountability*. In-Depth Analysis del Parlamento Europeo. Disponible en: <https://bit.ly/31Fjm73>.