

**LOS ROSTROS CONSTITUCIONALES
DE LA REDISTRIBUCIÓN:
LA VERTIENTE ECONÓMICA
DEL PRINCIPIO CONSTITUCIONAL
DE SOLIDARIDAD**

EDUARDO SANZ-ARCEGA

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN. II. IMPLICACIONES REDISTRIBUTIVAS DE LA CONSTITUCIÓN DE 1978 FRENTE AL «ORDEN ESPONTÁNEO» DEL MERCADO: EL ESTADO SOCIAL. III. EL PRINCIPIO CONSTITUCIONAL DE SOLIDARIDAD: VISIÓN TRADICIONAL Y EXTENSIONES. III.1 La aproximación tradicional. III.2 La vertiente económica del principio constitucional de solidaridad: los rostros constitucionales de la redistribución. III.2.1 Una cuantificación de los rostros constitucionales de la redistribución (2007-2012). IV. CONCLUSIONES.

Fecha recepción: 12.05.2014

Fecha aceptación: 4.05.2015

LOS ROSTROS CONSTITUCIONALES DE LA REDISTRIBUCIÓN: LA VERTIENTE ECONÓMICA DEL PRINCIPIO CONSTITUCIONAL DE SOLIDARIDAD

EDUARDO SANZ-ARCEGA

Instituto de Estudios Fiscales

Grupo de Investigación en Economía Pública, Universidad de Zaragoza

I. INTRODUCCIÓN

Hace ya tiempo se subrayó cómo la vigencia efectiva de todo modelo político-constitucional se fundamenta en la adhesión que al mismo profesen «los factores de poder que en ella residen»¹. Consecuentemente, y, desde esta perspectiva, es un lugar común vislumbrar el texto de una constitución como una pléyade de disposiciones legales que resume el reparto del poder, cuyo alcance se proyecta también en el ámbito económico. No en vano, la organización social subyacente a los procesos de intercambio y producción de la riqueza explica también los fenómenos de acumulación y distribución de la renta.

En adición a lo expuesto, la naturaleza social de la Economía conlleva que la aprobación del conjunto de «normas básicas destinadas a proporcionar el marco jurídico fundamental para la estructura y funcionamiento de la actividad

¹ LASALLE, FERDINAND, *¿Qué es una constitución?*, Barcelona, Ariel Derecho, 1863/2001, 183 págs., pág.119.

económica»², o constitución económica, podrá escoger entre diferentes paradigmas para ordenar el marco general en el que se desenvuelvan las relaciones mercantiles de los sujetos. Con otras palabras, en el seno del pensamiento económico coexisten diversas cosmovisiones acerca del concepto de mercado y su funcionamiento³ ante las que, de manera indefectible, deberá posicionarse un texto constitucional⁴.

Consciente de ello, e, imbuido de la conjunción entre la corriente económica dominante y el constitucionalismo social que presidió la redacción de los textos fundamentales europeos tras la Segunda Guerra Mundial, el Constituyente español hizo suya la tesis de que acaecen «situaciones en las que el sistema de mercado y la búsqueda del interés individual, librados a su propia dinámica, conducen a resultados indeseables»⁵. Así, alejándose de la neutralidad valorativa sobre la distribución de la renta, la Constitución del consenso⁶ de 1978, zanjando, al decir de algunos, una asignatura pendiente en la Historia de España⁷, entronizó un Estado social y democrático de Derecho federalizable, cuyo desiderátum teleológico en el ámbito de la distribución de la riqueza, encarnado por el principio constitucional de solidaridad, se orienta hacia la minoración de las diferencias de renta, tanto intersubjetivas como interterritoriales.

² GARCÍA PELAYO, Manuel (1979): «Consideraciones sobre las cláusulas económicas de la Constitución», en Manuel Ramírez (ed.), *Estudios sobre la Constitución española de 1978*, Zaragoza, Libros Pórtico, 488 págs., pág. 31.

En el mismo sentido, Emilio de Ybarra y Churrua, «Constitución y orden económico», en Gregorio Peces-Barba (ed.), *Estudios sobre la Constitución Española*, Universidad Carlos III y Boletín Oficial del Estado, Madrid, 1994, pág. 178.

³ De hecho, incluso se ha argüido que la hegemonía de una u otra cosmovisión hundiría su justificación en la retórica (seminalmente, McCLOSKEY, Deirdre N., «The Rhetoric of Economics», *Journal of Economic Literature*, XXI, 1983, págs. 481-517).

⁴ Para una revisión de los consensos económico-constitucionales y sus implicaciones sobre la política económica véase SANZ ARCEGA, Eduardo, «Los consensos económico-constitucionales: diagnóstico y afanes de la política económica», *Documento de Trabajo del Instituto de Estudios Fiscales*, nº 1/2015.

⁵ HIRSCHMAN, Albert Otto, *De la Economía a la política y más allá*, Barcelona, Fondo de Cultura Económica, 1981/1984, 387 págs., pág. 374.

⁶ Vocablo, por otra parte, ajeno a la tradición española (ilustrativamente, Juliá, Santos, «Historia de España en el siglo XX», conferencia pronunciada el 5 de mayo de 2011 en el Palacio de la Aljafería de Zaragoza y organizada por la Fundación Manuel Giménez Abad, de Estudios Parlamentarios y Estado Autonomo).

⁷ MONTERO RODRÍGUEZ, Celso, «La solidaridad constitucional y sus problemas en el Estado Autonomo», en VVAA, *Jornadas de estudio sobre el Título Preliminar de la Constitución*, Vol. II, Madrid, Ministerio de Justicia (Centro de Publicaciones), 1988, págs. 1241-1275, pág. 1246.

Con la motivación de extender la doctrina jurídica clásica sobre la vertiente económica subyacente al principio constitucional de solidaridad, el objetivo del presente trabajo se orienta a la identificación y cuantificación financiero-presupuestaria de los artículos de la Constitución española de 1978 cuya naturaleza puede considerarse sustantivamente redistributiva a la luz de la Economía: «los rostros constitucionales de la redistribución». A tal fin, a partir de la intersección de las perspectivas del Derecho positivo y económica, el trabajo se estructura en tres apartados, adicionales a esta introducción.

En primer lugar se describen los efectos que el sistema de mercado tiende a producir sobre la distribución de la renta interpersonal e interterritorial para, a continuación, incidir en la clara apuesta por un reparto más equitativo de la riqueza que se desprende del articulado de la Constitución española de 1978. Acto seguido se pone de relieve la aproximación que la doctrina ha desarrollado sobre el principio constitucional de solidaridad, doctrina que se expande a partir de la identificación de los artículos constitucionales que, en sí mismos, encarnan materias orientadas a la redistribución interpersonal e interterritorial de la renta. A continuación se realiza un ejercicio que desglosa, para el periodo 2007-2012, las dotaciones financiero-presupuestarias de los rostros constitucionales de la redistribución. Con ello se pretende arrojar luz adicional sobre el impacto, presumiblemente negativo, que la crisis económica de 2008 ha producido en el cometido redistributivo de las Administraciones Públicas españolas. El último apartado concluye.

II. IMPLICACIONES REDISTRIBUTIVAS DE LA CONSTITUCIÓN DE 1978 FRENTE AL «ORDEN ESPONTÁNEO» DEL MERCADO: EL ESTADO SOCIAL

En ausencia de intervención en la economía y de mecanismos de transferencia de renta entre individuos, el orden espontáneo capitalista genera crecientes disparidades económicas, tal y como predice la Teoría económica y atestigua la evidencia empírica.

En primer lugar, porque la existencia de costes de transacción y de economías de aglomeración estimula la concentración de la actividad productiva⁸, sobremanera en arquitecturas institucionales descentralizadas. Este hecho explica la

⁸ Valga como ejemplo el modelo desarrollado en el trabajo seminal de la Nueva Geografía Económica de Paul Krugman en «Increasing returns and economic geography», *Journal of Political Economy*, N.º 99, 1991, págs. 483-499.

dificultad de convergencia en renta entre las diferentes regiones de un país⁹, si bien desde la perspectiva dinámica que aporta la Historia económica, a largo plazo no resulta posible aseverar un mantenimiento ordinal del grado de desarrollo relativo de las distintas regiones¹⁰.

A mayor abundamiento, el proceso inicial de *acumulación primitiva*¹¹, en contra del mito *laissez-fairista*, acaece sobre la base de una canalización de recursos del resto del Estado, es decir, de un decidido apoyo gubernamental (bien sea en términos de regulación, de inversión...) a las zonas que primigeniamente experimentan un aumento en sus niveles de vida¹².

En segundo lugar, y, a modo de trasunto microeconómico de lo expuesto en términos agregados, sin soslayar que el principal factor de desigualdad entre

⁹ Para una aproximación al caso español, véanse los trabajos de José Luis Raymond («Convergencia real de las regiones españolas y capital humano», *Papeles de Economía Española*, n.º 93, 2002, págs. 109-121), Francisco J. Goerlich, Matilde Mas y Francisco Pérez («Concentración, convergencia y desigualdad regional en España», *Papeles de Economía Española*, n.º 93, 2002, págs. 17-36) o José Villaverde Castro («Crecimiento y convergencia regional en España. (Algunas Causas del cambio)», *Papeles de Economía Española*, n.º 111, 2007, págs. 240-254).

En este orden de cosas, de acuerdo con Villaverde (pág. 242), «el nivel de las disparidades regionales en 2000 apenas difiere del existente en 1980, por lo que hay que concluir que el proceso de convergencia ha sido muy débil». De hecho, aquel ha quedado debilitado a raíz de la crisis económica de 2008.

A mayor abundamiento, siguiendo a Raymond (pág. 109), en el periodo 1955-1998 «jamás se ha producido convergencia en la participación regional en la producción nacional. Únicamente en términos de producción per cápita ha habido un subperiodo de convergencia intensa, que incluye los años 1955 hasta finales de los setenta, propiciada por los movimientos migratorios». En otras palabras, por la despoblación de territorios más atrasados.

¹⁰ Así lo constatan los resultados de la investigación histórico-económica; ilustrativamente, Maddison, Angus, *La Economía mundial: una perspectiva milenaria*, Madrid, Mundi-Prensa, 2002, 381 págs.

Ilustrativamente, mientras a comienzos del siglo XVIII Guipúzcoa era provincia más pobre de España (Lynch, John, *La España del siglo XVIII*, Madrid, Crítica, 1999, 408 págs.), en la actualidad presenta una de las rentas per cápita más altas.

¹¹ Siguiendo la expresión de Marx (*El capital: crítica de la Economía política*, Madrid, Siglo Veintiuno, 1867/1984, capítulo 24).

¹² Si bien la posición de la literatura clásica enfatizaba cómo «durante el liberalismo el orden estatal y el orden económico eran considerados como dos sistemas de funcionamiento substancialmente independientes, cada uno orientado por sus propios fines y realizándose por la operación de leyes de distinta naturaleza (jurídica en su caso, económicas en otro) y cómo ese artificio va limándose [hasta la eclosión del constitucionalismo social, primigeniamente en el texto de Weimar de 1917]» (tal y como recoge Manuel García Pelayo, *op. cit.* 1979 [nota a pie 2], pág. 30); estudios actuales subrayan la imprescindible importancia del intervencionismo estatal para el despegue económico de todo territorio (ilustrativamente, Ha-Joon Chang, *Retirar la escalera: la estrategia del desarrollo en perspectiva histórica*, Madrid, Catarata, 2004, 247 págs.).

sujetos es la transmisión de renta entre generaciones¹³, desde el prisma ciudadano y empresarial las desigualdades de renta también devienen en consustanciales al tráfico mercantil.

De un lado, en función de su disímil capacidad para generar ingresos (primordialmente, a través de su integración en el mercado de trabajo), las personas quedan individualmente expuestas a los riesgos del mercado en sentido amplio. De hecho, y, de acuerdo con la evidencia empírica, el determinante más importante que incide sobre la variabilidad de salarios resulta la suerte¹⁴, amén de que aspectos no controlables por el sujeto como su apariencia física o su carácter se erigen en determinantes fundamentales para la consecución de un salario por encima de la media¹⁵.

De otro lado, también la viabilidad de las empresas, consideradas estas tanto singularmente como en términos de agrupaciones sectoriales, puede sucumbir ante una catarsis de su demanda de referencia¹⁶. La estructura competitiva del sistema capitalista tiende a alumbrar empresas con poder de mercado asimétrico, hecho que redundará en capacidades diferenciadas para generar beneficios (en un proceso que, en general, se retroalimenta y cuyo resultado es una minoración del grado de competencia existente en el mercado).

A partir de las incertidumbres inherentes al sistema de mercado señaladas, y, en un contexto real de ciudadanos mayoritariamente aversos al riesgo¹⁷, las posibilidades de prosperidad de los sujetos, se hallen estos laboralmente activos o inactivos, quedan subrogadas al devenir económico futuro. La consecuencia

¹³ Valga como ejemplo el estudio de Thomas Piketty y Gabriel Zucman («Capital is Back: Wealth-Income Ratios in Rich Countries 1700-2010», *Quarterly Journal of Economics*, 2014, vol. 129, n.º 3, págs. 1255-1310).

¹⁴ Véase la obra seminal de Christopher Jencks, *Inequality*, Nueva York, Basic Books, 1972.

¹⁵ Valga como ejemplo el trabajo de Samuel Bowles, Herbert Gintis y Melissa Osborne, «The Determinants of Earnings: A Behavioral Approach», *Journal of Economic Literature*, vol. XXXIX, 2001, págs. 1137-1176.

¹⁶ Y ello debido a una pérdida irreparable de competitividad que devenga en una irrefrenable caída en su cuota de mercado merced a (i) un cambio en las preferencias de sus clientes, (ii) la obsolescencia tecnológica de su proceso productivo o (iii) la presión de empresas competidoras (al margen de que estos tres elementos eclosionen separada o conjuntamente).

En todo caso, a las potenciales debilidades antedichas resulta preceptivo añadir los riesgos derivados de la actividad financiera, básicamente el padecimiento de impagos de clientes y la posibilidad de estrangulamiento en el acceso al crédito de la empresa.

¹⁷ Cuestión pacífica en la literatura sobre las preferencias por la redistribución que interseca desarrollos de la Ciencia política y la Economía. Valga como ejemplo el trabajo de Thomas Cusack, Torben Iversen y Philipp Rehm, «Risks at Work: The demand and supply sides of Government redistribution», *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 22, n.º 3, 2006, págs. 365-389.

resulta en la aparición del deseo de mutualizar o atemperar ese riesgo. De ahí que, con independencia del fundamento político-moral que se haya aducido, la búsqueda de protección frente a las leyes del mercado autorregulado ha sido un reflejo constante a lo largo de la Historia¹⁸.

Para acometer la acción colectiva inherente a la mutualización de los riesgos derivados del mercado, la existencia de la institución estatal como moderadora de dichos riesgos económicos resulta, hasta la fecha, insoslayable. Si bien la obra *hobbesiana* por excelencia inscribe la función de aseguramiento vital en la misma génesis del Estado¹⁹, el grado de extensión del aseguramiento en el plano económico pende de los objetivos teleológico-redistributivos de la forma del Estado.

Tal y como el desarrollo del capitalismo pone en valor, aun partiendo de un sistema de mercado como mecanismo que guía las relaciones productivas, no existe una única manera de afrontar jurídicamente una aproximación hacia la redistribución: la tradición decimonónica del *laissez-faire* asociada al Estado liberal clásico, los modelos corporativistas del primer tercio del XX... Todos ellos constituyen muy diferentes puntos de conexión entre forma estatal y esfera económico-redistributiva en el seno del propio sistema capitalista. Con otras palabras, cobra plena vigencia la proposición de que «no hay economía de mercado sino economías de mercado»²⁰.

Tras la Segunda Guerra Mundial, el constitucionalismo social inspira la redacción de los textos fundamentales europeos. Los constituyentes acogen la tesis, seminalmente puesta de relieve por John Stuart Mill²¹, acerca de la dife-

¹⁸ Para una exposición más detallada de dicha evolución véase Karl POLANYI, *La gran transformación: los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 1944/2009, 399 págs.

¹⁹ Hecho que se desprende de una definición seminal del mismo en la que aquél es descrito como la «forma política de que se dotan las colectividades humanas a los efectos principales de asegurar dos funciones irrenunciables: la convivencia pacífica, impidiendo la guerra interna, y la protección de esas facultades imprescindibles para el desarrollo de la persona que son los derechos fundamentales» (SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, Juan José, *Las bases constitucionales del Estado autonómico*, Madrid, McGraw-Hill, 1998, 367 págs, págs. 353).

²⁰ Gallego Martínez, Domingo, *Más allá de la economía de mercado: los condicionantes históricos del desarrollo económico*, Zaragoza, Prensas Universitarias de Zaragoza, y Madrid, Marcial Pons, 2007, 238 págs., pág. 217.

En el mismo sentido, y, específicamente para una descripción de diversos modelos dentro del paradigma del sistema de mercado, véase la obra de David Soskice y Peter Hall, *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*, Oxford, Oxford University Press, 2001, 570 págs.

²¹ *Principios de economía política, con algunas de sus aplicaciones a la filosofía social*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 1848/1996, 896 págs.

rente naturaleza de las leyes que gobiernan la producción de las que rigen la distribución de la riqueza, defendiendo una intervención del Estado en la economía que favorezca una menor desigualdad económica, intersubjetiva e interterritorial.

El Estado social, concepto acuñado por von Stein en 1850²² y formalmente desarrollado por Heller²³, se revela como un «tipo de Estado en el que los poderes públicos y de forma muy especial el Parlamento y el Gobierno no se limitan a contemplar, desde la óptica liberal tradicional del *laissez-faire laissez-passer* las desigualdades sociales y económicas, sino que disponen la creación de toda una serie de mecanismos e instrumentos destinados a intentar la superación, siquiera limitada, de las desigualdades más escandalosas, por medio fundamentalmente de la acción pública de un Estado que recauda impuestos, organiza y mantiene servicios y concede prestaciones»²⁴. Es decir, la intervención del Estado en el ámbito económico debe garantizar la autonomía necesaria para el desarrollo de un proyecto de vida, unos mínimos estándares de bienestar, seguridad... para todos los ciudadanos. Empleando la terminología de Forsthoff²⁵, la diferencia estriba en la consecución material de disposición sobre el *espacio vital efectivo* del ciudadano, frente al mero orden liberal que otorgaba el control formal, *ex lege*, de un *espacio vital*²⁶.

La proyección universalista de la voluntad redistributiva del Estado social supone que, aun en entornos institucionales descentralizados, el lugar de residencia de un ciudadano no puede condicionar un mínimo nivel de vida²⁷. Por

²² En palabras de Meil, «según sea el contenido que se dé a la fórmula Estado Social de Derecho pueden encontrarse ya antecedentes de la misma a mediados del siglo XIX» (Meil Landwerlin, Gerardo, «El Estado social de Derecho: Forsthoff y Abendroth, dos interpretaciones para dos posiciones políticas», *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, 1984, n° 42, págs. 211-225, pág. 211).

²³ HELLER, Hermann, «Rechtsstaat oder Diktatur?», 1930/1978, en M. Tohidipur.

²⁴ BLANCO VALDÉS Roberto Luis, *La construcción de la libertad*, 2010, Madrid, Alianza, 385 págs., pág. 261; a partir de Heller (*op. cit.* 1930/1978 [nota a pie 23]).

²⁵ FORSTHOFF, Ernst, *El Estado de la sociedad industrial*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1971/1975, 291 págs., pág. 120.

²⁶ Este párrafo ha sido extraído de Sanz Arcega (*op. cit.* 2015 [nota a pie 4], pág. 11).

²⁷ En otras palabras, el Estado social, o de Bienestar en terminología anglosajona, se orienta al logro continuado de «(i) unos mínimos de protección del ciudadano individual respecto de varios riesgos no sólo individuales sino sociales, como el desempleo, la enfermedad o la invalidez; (ii) la provisión esenciales para los ciudadanos de una sociedad civilizada como la educación, los servicios sanitarios, la vivienda y el acceso a la cultura; y (iii) la promoción del bienestar individual en sentido moderno, incluyendo aspiraciones que trascienden a la seguridad social y los servicios tal y como se concebían tradicionalmente» (BEL, Germá, «Desigualdad social, redistribución y Estado de Bienestar», *Sistema*, n° 137, 1997, págs. 81-91, págs. 81-82).

tanto, se acoge la tesis de que el mantenimiento de un mínimo equilibrio en el desarrollo territorial recomiende la instauración de mecanismos de transferencia de recursos económicos entre regiones²⁸.

Y es que, independientemente de que los fundamentos de un Estado descentralizado se incardinan en la filosofía de *checks and balances* del fundacional constitucionalismo norteamericano, o, a nivel español, en la idea de integración azañista y/o en postulados orteguianos²⁹ de mejora en la gestión pública, los procesos de descentralización suelen agravar, en términos económicos, «las diferencias de renta y calidad de vida entre territorios, y, por tanto, también entre individuos de diferentes municipios»³⁰, tal y como acentúa la evidencia empírica³¹. Máxime por cuanto el mapa competencial-territorial de todo Estado se fragua sobre una base política, que, como en el caso español, alumbra una gran heterogeneidad de tamaños, niveles de riqueza y densidades demográficas entre entes subcentrales regionales y locales.

En todo caso, para la consecución de sus objetivos redistributivos, el Estado asume tres funciones principales, seminalmente puestas de relieve por Musgrave³²: asignación, estabilización y redistribución³³. *Grosso modo*, si bien todas ellas

²⁸ En este sentido se dirigen las conclusiones de la Teoría del Federalismo Fiscal.

²⁹ En línea con la tradición estadounidense, valgan como ejemplo sus concepciones de mutua compensación entre las autonomías locales y regionales (Ortega y Gasset, José, *La redención de las provincias*, Alianza, Madrid, 1928/1967, 175 pág., pág. 12).

³⁰ ARIAS MOREIRA, Xosé Carlos y Antón COSTAS COMESAÑA, «El eslabón pedido de la descentralización», *Claves de Razón Práctica*, N° 114, 2001, págs. 38-42, pág. 40.

³¹ No en vano, la autonomía constituye, en definitiva, un marco institucional para la explotación de la diversidad, por lo que «la descentralización política acentúa las disparidades» (Ezcurrea, Roberto y Andrés Rodríguez-Pose, «Can the economic impact of political decentralization be measured?», *IMDEA Working Paper* No. 2011/02, Enero 2011, pág. 1) y «concentra la actividad económica en algunas pocas ciudades y localizaciones» (Prud'home, Remy, «On the dangers of decentralization», *The World Bank Policy Research Working Paper* No. 1252, 1994, pág. 20).

De ahí que, a partir de lo expuesto, se haya llegado a afirmar que «consideraciones de equidad sugerirían evitar la forma federal en países con fuertes diferencias de riqueza entre regiones» (Sacchi, Agnese y Simone Salotti, «The equity reasons for fiscal (de)centralisation», trabajo presentado en el XV *Encuentro de Economía Pública*, celebrado en La Coruña (España), los días 7 y 8 de junio de 2012, pág. 1). En todo caso, dicha posición no puede compartirse al describir una visión encerrada en el propio resultado, pues carece, a modo de ilustración, de un análisis sobre el sistema de financiación de los entes subcentrales.

³² MUSGRAVE, Richard A., *The Theory of Public Finance*, Nueva York, McGraw Hill, 1959.

³³ La función de asignación se refiere a la provisión directa o indirecta de bienes y servicios por el Sector Público. La tarea de estabilización se fija objetivos macroeconómicos generales, como el incremento del empleo o la estabilidad de precios. El cometido de redistribución se dirige a la intervención sobre la distribución de la renta de la sociedad por el Sector Público para adecuarlo a las preferencias de los ciudadanos.

contribuyen a atemperar los riesgos derivados de la inestabilidad inherente al capitalismo, la función redistributiva aparece como exponente del principio constitucional de solidaridad. En este sentido, se ha subrayado, incluso, cómo la redistribución puede contemplarse a modo de proyección de «la seguridad jurídica en el ámbito social»³⁴.

Llegados a este punto, si trasladamos el análisis teórico descrito aterrizando sobre la realidad constitucional española, cabe afirmar que las desigualdades económicas intersubjetivas e interespaciales que, en ausencia de regulación, resultan inherentes al sistema capitalista se afrontaron en el texto del consenso³⁵ de 1978 mediante el alumbramiento de un Estado social y democrático de Derecho federalizable, en el que, en el seno de un sistema económico de mercado, la solidaridad devendrá principio básico del ordenamiento. La fórmula política de Estado social deberá impregnar la acción de todas las Administraciones, pues aquélla «no es solo una categoría manejable en un contexto político, sino una cláusula constitucional definitoria que prescribe las relaciones entre el proceso social y la organización institucional»³⁶.

Por tanto, a la luz de la naturaleza del Estado el objetivo del Sector Público español se orienta teleológicamente en el ámbito distributivo hacia la consecución de un reparto personal y regional más equitativo de la renta (tal y

³⁴ PECES-BARBA MARTÍNEZ, Gregorio, *Derecho y derechos fundamentales*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1993, 423 págs., pág. 283.

In extenso, el propio autor explica cómo la seguridad jurídica en el ámbito social se dirige a proteger «la tranquilidad mínima necesaria para una existencia social sin traumas, con ausencia de temor y con certeza, de los más débiles que no se sienten abandonados en la satisfacción de necesidades básicas que ellos no podrían resolver apoyados en sus propias fuerzas» (pág. 285).

³⁵ Vocablo, como se ha anticipado, extraño a la historia constitucional española. En otras palabras, la aquiescencia constitucional de los principales *factores de poder* avaló que «por primera vez en la Historia de España la Constitución [fuera una] obra corresponsable de la gran mayoría de las fuerzas políticas y no de una de ellas contra las demás» (Sole Tura, Jordi, *Nacionalidades y nacionalismos en España*, Madrid, Alianza, 1985, 233 págs., pág. 83).

³⁶ SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, Juan José, *Tiempo de reformas. El Estado autonómico en cuestión*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2006, 442 págs., pág. 264.

Y ello, en el sentido de que «no es un Estado de asistencia social que atiende a los ciudadanos en la miseria y les otorga un mínimo vital, ni siquiera el Estado de prevención social; es un Estado de clara vocación social igualitaria, que se impone eliminar no sólo las consecuencias sino también las causas de las desigualdades sociales» (Villacorta Mancebo, Luis y Ángel Luis Sanz Pérez, «Sobre el principio estructural de autonomía en la Constitución española y su desarrollo», *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Enrique Furió Ceriol*, n.º 34-35, 2001, págs. 49-88, pág. 53-54) que logre hacer universalmente efectivos unos derechos sociales y económicos básicos, «sin los cuales la proclamación de la libertad civil y la libertad política es mera retórica para amplias capas de la población» (Bel, *op. cit.* 1993 [nota a pie 29], pág. 89).

como se desprende del principio rector recogido por el literal constitucional en su artículo 40.1), que aunaría tanto el mandato general dirigido a todos los poderes públicos para hacerla efectiva (art. 9.2 CE)³⁷ como la explicitación de dicho desiderátum respecto de concretas actuaciones del Sector Público (ilustrativamente, art. 131.1 CE³⁸). Fin redistributivo que, en todo caso, y, de acuerdo con la fórmula de Estado, debe lograrse en el seno de un sistema económico capitalista³⁹ e independientemente de qué nivel territorial sea el responsable de una competencia concreta, dada una efectiva y sustancialmente simétrica descentralización.

Dicho de otro modo, la finalidad redistributiva personificada por el principio de solidaridad se plasma constitucionalmente tanto en el plano personal (valga como ejemplo el artículo 156.1 CE), que vincula a todas las Administraciones (entre otros, *ex arts.* 1.1 y 9.2 CE), y queda subsumido en la vigencia material de los derechos fundamentales, sobremanera en los categorizados como sociales y personificados por una pléyade de prestaciones sociales⁴⁰, como en el espacial que, de acuerdo con el mandato constitucional, y, desde de la cita explícita del principio de solidaridad, encomienda al Estado —los textos estatutarios tienden

³⁷ De este modo se muestran Juan Pemán Gavín (*Igualdad de los ciudadanos y autonomías territoriales*, Zaragoza/Madrid, Pressas Universitarias de Zaragoza/Civitas, 1992, 331 págs., pág. 253) o Carlos de Cabo Martín («La solidaridad como principio constitucional en el actual horizonte reformista», en José María Vidal Beltrán y Miguel Ángel García Herrera (coordinadores.), *El estado autonómico: integración, solidaridad y diversidad*, Vol. 1, Madrid, Colex/Instituto Nacional de Administración Pública, 2005, págs. 377-389, pág. 389).

³⁸ Precepto del cual, a mayor abundamiento, Santiago Muñoz Machado afirma que técnicamente el principio de solidaridad opera aquí como hecho habilitante y fin de la potestad, lo que, como es lógico, permite emplearlo como criterio para el control de su ejercicio (*Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, 2ª ed., Madrid, Iustel, 2007, tomo I, pág. 216).

³⁹ Si bien del tenor literal de la Constitución podría desprenderse, también en sintonía con una hipotética desconstitucionalización de la organización territorial del Estado, la ausencia de una Constitución económica los compromisos y anhelos internacionales de España, así como la propia fórmula Estado social, apuntan hacia una dirección bien distinta: la entronización de un sistema social de mercado (para una discusión más amplia de este extremo, véase, a modo de ejemplo, SANZ ARCEGA, Eduardo, «De la Constitución económica de 1978 a la regla de oro (y más allá) en el marco del euro», en Diego López Garrido (Dir.) y María Luz Martínez Alarcón (Coord.), *Reforma constitucional y estabilidad presupuestaria. El artículo 135 de la Constitución española*, Colección «Cuadernos y Debates» del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, núm. 227, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2013, págs. 393-406).

Eso sí, el literal constitucional logró plasmar un articulado ideal al conseguir «una síntesis entre la firmeza y claridad de sus líneas básicas y la flexibilidad en las modalidades de su actualización» (García Pelayo, *op. cit.* 1979 [nota a pie 2], pág. 29).

⁴⁰ A través de las cuales se persigue el fomento de la igualdad de oportunidades y de la reducción de las desigualdades.

a reproducir dicho objetivo *ad intra* de cada Comunidad⁴¹, el cual también deviene obligación de los entes provinciales⁴²— velar «por el establecimiento de un equilibrio económico adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español [corrigiendo los] desequilibrios económicos interterritoriales» (*ex arts.* 138.1 y 158.2 CE, respectivamente).

En todo caso, la organización territorial de inspiración federal, como se ha apuntado, constituye un marco institucional para la explotación de la diversidad desde la dispositividad, dentro de la cual se incluye la posibilidad de implementar una política social propia, tanto por la vía del gasto público como desde el ejercicio de las competencias tributarias que ostentan cada una de las Administraciones. No en vano, todos los niveles administrativos quedan facultados para legislar la confección de tributos con eminente carga redistributiva.

Sentado lo anterior, si en lo relativo a la solidaridad espacial el Estado resulta el designado para acometerla sin restricciones territoriales, por lo que respecta a los derechos sociales, aunque la experiencia señala cómo han sido instaurados casi de forma monopolística por el nivel jurisdiccional central (que atesora, por otra parte, el deber de y la competencia para asegurar en este ámbito la garantía de «la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales, [garantizando] un nivel mínimo en la prestación de los servicios públicos fundamentales en todo el territorio español», *ex arts.* 149.1.1.^a y 158.1 CE [principio de igualdad sustantiva]), aquellos se materializan en prestaciones públicas cuyas potestades extensivas (al margen de que la regulación básica corresponda al Estado), en unos casos, e innovadoras, en otros, sí las ostentan las Comunidades Autónomas⁴³; debiendo hacer notar la capacidad del ámbito local, con limitaciones, para el desarrollo de políticas sociales⁴⁴.

⁴¹ De hecho, ello resulta para aquéllas una obligación recogida en el artículo 2.2 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas: «Cada Comunidad Autónoma está obligada a velar por su propio equilibrio territorial y por la realización interna del principio de solidaridad».

⁴² *Ex* artículo 31.2 Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.

⁴³ Véase para una aproximación global y que, al tiempo, incorpora un estudio de comparado de los casos norteamericano y alemán, Sáenz Royo, Eva, *Estado social y descentralización política*, Civitas, Madrid, y Gobierno de Aragón, Zaragoza, 2003, 367 págs.

⁴⁴ A partir de las modificaciones legales establecidas por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, las competencias de las Corporaciones Locales se relacionan con la esfera asignativa, a salvo de políticas redistributivas marginales. *In extenso*, el ejercicio de las denominadas como competencias impropias, básicamente conexas a las políticas sociales redistributivas, se subroga a la autorización del nivel administrativo competente, con la excepción de la atención «a personas en situación o riesgo de exclusión social» en

Siempre, en todo caso, sin soslayar que «la autonomía significa precisamente la capacidad de cada nacionalidad o región para decidir cuándo y cómo ejercer sus propias competencias en el marco de la Constitución y el Estatuto»⁴⁵, si bien los Derechos Fundamentales constituyen el «mínimo de unidad que los ciudadanos, cualquiera que sea su ubicación territorial comparten, [teniendo la] competencia de [las Comunidades Autónomas] en relación con los mismos un significado especificador, pero no ampliatorio»⁴⁶.

Ahora bien, independientemente de qué nivel territorial de la Administración resulte investido de una competencia concreta, la clave de bóveda del sistema redistributivo descansa sobre el pilar financiero-presupuestario. De un lado, solo a partir de una Hacienda Pública robusta —tal y como, de hecho, pretendían configurar los Pactos de la Moncloa de octubre de 1977 o Constitución Fiscal *extra constitutionem*⁴⁷—, capaz de embridar la natural restricción financiera del Estado⁴⁸, endurecida esta desde la adhesión de España a la Eurozona y sus

municipios de más de 20.000 habitantes (respectivamente, arts. 1.tres y 1.nueve de la Ley 27/2013, que modifican en el sentido indicado los artículos 7.4 y 26.1.d.4 de la Ley 7/1985, reguladora de las Bases del Régimen Local).

⁴⁵ STC 37/1987, de 26 de marzo, FJ 10º.

⁴⁶ SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, *op. cit.* 2006 [nota a pie 36], pág. 124.

Completando la cita, los derechos fundamentales constituyen «un elemento de cohesión política y de integración jurídica, pues su guarda habilita la intervención normativa o jurisdiccional de la federación, operando como elemento centrípeta del sistema».

⁴⁷ BARÓN CRESPO, Enrique, «La Constitución fiscal de 1978», *Revista de Occidente*, N° 361, junio de 2011, págs. 91-101, pág. 101.

Dicho en otros términos, los Pactos de la Moncloa afrontaron la necesidad de acometer una reforma fiscal «que pusiera a la hora de Europa nuestro anticuado cuadro tributario» (FUENTES QUINTANA, Enrique, «De los Pactos de la Moncloa a la entrada en la Comunidad Económica Europea (1977-1986)», *Información Comercial Española, ICE: Revista de Economía*, N° 826, 2005, págs. 39-71, pág. 52). No en vano, la importancia de la recaudación por imposición directa, capital en todo Estado desarrollado, sólo superó de forma permanente a la indirecta, salvo alguna puntual excepción posterior, desde 1979 (Comín Comín, Francisco, «Sector Público administrativo y Estado del bienestar», en VV. AA., Albert Carreras y Xavier Tafunell (coords.), *Estadísticas históricas de España, Siglos XIX-XX*, Vol. II, 2ª ed., Fundación BBVA, Bilbao, 2005, 964 págs., págs. 873-964 y págs. 940-941).

⁴⁸ La idea de una capacidad ilimitada del Estado para endeudarse no resulta sino una ilusión (valga como ejemplo Rubio Llorente, Francisco, «La reforma del artículo 135 CE», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 93, septiembre-diciembre 2011, págs. 203-210, pág. 205). Y ello, puesto que la solvencia del Estado no es indefinidamente extensible. A mayor abundamiento, a pesar de que el gasto de un ejercicio se financie mediante la emisión de deuda, a la postre la exacción de impuestos devendrá imprescindible para amortizar aquélla.

correlativas reglas fiscales⁴⁹, resulta posible materializar los postulados constitucionales. En definitiva, será una efectiva y continuada capacidad económica de todos los niveles competenciales del Estado la que les habilitará para desarrollar sus cometidos redistributivos interpersonales e interterritoriales, aun en periodos de caída de la actividad productiva.

Y, de otro lado, más allá de contar con los recursos financieros necesarios para alcanzar una distribución de la renta más equitativa, imprescindible resulta la existencia de una voluntad política ininterrumpida por parte de todas las Administraciones orientada a la aprobación continuada de medidas fiscales y presupuestos destinados efectivamente a la reducción de las desigualdades económicas. No en vano, la efectividad material de los *desiderata* constitucional-redistributivos trae causa indefectiblemente de los recursos financieros que a su satisfacción se consigan y consignan.

III. EL PRINCIPIO CONSTITUCIONAL DE SOLIDARIDAD: VISIÓN TRADICIONAL Y EXTENSIONES

III.1 *La aproximación tradicional*

Al margen de sus fundamentos filosófico-políticos⁵⁰, y, con apoyo en la definición académica que identifica el término solidaridad con la adhesión a una causa⁵¹, la doctrina y la jurisprudencia constitucionales han perfilado una aproxi-

⁴⁹ A su vez agravadas por la legislación española. De un lado, la reforma constitucional confiere una prioridad de pago absoluta a la atención de los intereses y el capital de la deuda pública (art. 135.3 CE). De otro, por lo que concierne a la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, en primer lugar se ha eliminado la posibilidad de que las Administraciones incurran en el déficit estructural avalado por la Unión Europea: únicamente el desarrollo de reformas estructurales con efectos presupuestarios a largo plazo y, de acuerdo con las previsiones constitucionales, la concurrencia de circunstancias excepcionales podrá amparar una separación de las Administraciones del objetivo de equilibrio o superávit presupuestarios (arts. 11.2 y 11.3). Finalmente, la ley establece que los ingresos que se obtengan en un ejercicio por encima de lo previsto se destinarán íntegramente a reducir el nivel de deuda pública, independientemente de la cifra que éste arroje (art. 12.5).

⁵⁰ Para una introducción a los mismos, véanse los trabajos de Norbert Bilbeny («Igualdad y principio de solidaridad», *Sistema*, N° 92 (septiembre), 1989, pp. 117-122), Gregorio Peces-Barba (*op. cit.* 1993 [nota a pie 34], pp. 295-315), Javier de Lucas («La polémica sobre los deberes de solidaridad», *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, n° 19 (septiembre-diciembre), 1994, págs. 9-88) o Carlos de Cabo Martín (*Teoría constitucional de la solidaridad*, Marcial Pons, Madrid, 2006, 110 págs.).

⁵¹ De acuerdo con la 22ª edición del diccionario de la RAE.

mación poliédrica al principio de solidaridad, no siempre pacífica en todos sus aspectos (quizá haciendo buena la aseveración de que aquella resulta «un concepto jurídico indeterminado, relativo e histórico»⁵²).

Así, desde el estricto prisma de su significado a la luz del Diccionario, el reconocimiento de la posible extrapolación de la solidaridad a diferentes ámbitos materiales —económico, de técnica legislativa, participativo...— no parecería en absoluto controvertido⁵³, tal y como se desprende de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, a la que se hará referencia.

El literal del texto de 1978, más allá de preceptos conexos a partir de su interpretación, circunscribe la mención explícita del principio de solidaridad a los artículos 2, 138.1, 156.1 y 158.2. Por tanto, se conjuga la redistribución interterritorial de la renta, proyección de la solidaridad entre todos los españoles (*ex art. 156.1 CE*), con la unidad del Estado, en una formulación tempranamente acogida por el Tribunal Constitucional y reiterada con levísimas variaciones: «el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones, que lleva como corolario la solidaridad entre todas ellas, se da sobre la base de la unidad nacional»⁵⁴.

No obstante lo anterior, aproximaciones clásicas⁵⁵ aseveraban en abstracto la múltiple eficacia, reconducible, eso sí, a las dos funciones expuestas, de un principio de solidaridad que constituiría (i) un límite a las competencias autonómicas, (ii) un criterio condicionante para el ejercicio de determinadas competencias y (iii) un objetivo a conseguir por parte del Estado. Sin embargo, dichas derivaciones han sido ampliadas tanto por la doctrina como por la jurisprudencia

⁵² PÉREZ MORENO, Alfonso, «Técnicas jurídicas garantizadoras del principio de solidaridad regional», en VV. AA., *Estudios sobre el proyecto de Constitución*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1978, págs. 703-715, pág. 710.

⁵³ Así lo entienden, entre otros, PÉREZ MORENO (*op. cit.* 1978 [nota a pie 52], p. 711) o MONTERO RODRÍGUEZ (*op. cit.* 1988 [nota a pie 7], pág. 1261).

⁵⁴ *Ex STC 25/1981*, de 14 de julio, FJ 3º (por todas, ilustrativamente, *STC 135/1992*, FJ 7º, la cual reitera cómo el principio de solidaridad es «un factor de equilibrio entre la autonomía de las nacionalidades y regiones y la indisoluble unidad de la Nación Española»). Vid. también uno de los primeros trabajos, Alonso de Antonio, José Antonio, «El principio de solidaridad en el Estado Autonómico y sus manifestaciones jurídicas», *Revista de Derecho Político*, Núm. 21, primavera 1984, págs. 31-81.

⁵⁵ Valga como ejemplo Álvarez Conde, Enrique, Voz «Solidaridad» en Diccionario del sistema político español, dir. J. J. González Encinar, Akal, Madrid, 1984, pp. 854-861, p. 855. Más recientemente, DE ESTEBAN, Jorge y Pedro J. González-Trevijano, *Curso de Derecho Constitucional Español III*, Madrid, Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, 1994, p. 824.

constitucionales en diferentes proyecciones, formales y materiales⁵⁶, que, en síntesis, discriminarían en función de la presencia o no de un estricto elemento económico de transferencia de rentas⁵⁷.

Porque, a resultas de lo anterior, y, en absoluto de manera incontrovertida, bajo el paraguas formal, acogiendo dicha clasificación, se han incluido, deducidos a partir de la Constitución, deberes positivos tan dispares como la colaboración normativa, el apoyo y la lealtad institucionales⁵⁸, la vinculación de los Poderes Públicos al interés general⁵⁹, la competencia del Estado para la función de coordinación, la participación de las Comunidades Autónomas en la formación de la voluntad estatal⁶⁰, la cooperación institucional⁶¹ o el auxilio recíproco⁶².

Adicionalmente, bajo la rúbrica formal se encuadrarían prohibiciones⁶³ recogidas por el literal constitucional como la expresa interdicción de que «las diferencias entre los Estatutos de las distintas Comunidades Autónomas no podrán implicar, en ningún caso, privilegios económicos o sociales» (art. 138.2 CE, íntimamente relacionado con otros preceptos como los artículos 1.1, 139.1 y 149.1.1.^a), la inconstitucionalidad de «medidas que directa o indirectamente obstaculicen la libertad de circulación y establecimiento de las personas y la libre circulación de bienes en todo el territorio español» (art. 139.2 CE) y la prohibición de que «las Comunidades Autónomas no podrán en ningún caso adoptar

⁵⁶ Tal y como muestra, entre otros, De Cabo (*op. cit.* 2005 [nota a pie 37], págs. 386-388), cuya posición en este punto se comparte.

⁵⁷ En línea, cabría decir, con una jurisprudencia constitucional que ha afirmado cómo el contenido más importante del principio de solidaridad es el financiero (ilustrativamente, STC 135/1992, FJ 7º).

⁵⁸ Por ejemplo, en Álvarez Conde, *op. cit.* 1984 [nota a pie 55], pág. 856. En contra, vid. PEMÁN GAVÍN, *op. cit.* 1992 [nota a pie 37], pág. 259.

⁵⁹ Ilustrativamente, STC 64/1990.

⁶⁰ Como criterio interpretativo último de las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

A modo de ejemplo, ÁLVAREZ CONDE, Enrique, Vicente GARRIDO MAYOR y Rosario TUR AUSINA, *Derecho Constitucional*, Madrid, Tecnos, 2011, pág. 763. En sede jurisdiccional, valgan como ilustración las SSTC 11/1986 y 98/1986.

⁶¹ Paradigmáticamente, Alonso de Antonio (*op. cit.* 1984 [nota a pie 54]).

Sin embargo, en este punto parece mayoritaria la posición que defiende que la colaboración no hay que justificarla en ningún precepto constitucional (a modo de ejemplo, SANTOLAYA MACCHETTI, Pablo, «En torno al principio de cooperación», *Revista de Derecho Político*, Núm. 21, Primavera 1984, págs. 83-109, pág. 97), ya que forma parte de la esencia de la organización territorial del propio Estado (STC de 4 de mayo de 1982).

⁶² Ilustrativamente, STC 18/1982.

⁶³ A modo de ejemplo de inclusión de estas características en el concepto de solidaridad, vid. ÁLVAREZ CONDE (*op. cit.* 1984 [nota a pie 55], pág. 855) o PEMÁN GAVÍN (*op. cit.* 1992 [nota a pie 37], págs. 255-257).

medidas tributarias sobre bienes situados fuera de su territorio o que supongan obstáculo para la libre circulación de mercancías o servicios» (art. 157.2 CE).

De otro lado, por lo que al elemento económico-material redistributivo o de transferencia de rentas se refiere, la concreción del principio constitucional de solidaridad tampoco encuentra una descripción incontrovertida. Así, mientras para algunos su proyección se agota en el Fondo de Compensación Interterritorial (*ex* art. 158.2 CE, en adelante también FCI)⁶⁴; para otros, en coherencia con el doble objetivo redistributivo del Estado, personal y territorial, la realización del principio avalaría, amén del antedicho FCI, una comprensión de la solidaridad territorial entre todos los niveles de gobierno⁶⁵, incluidas las instituciones europeas⁶⁶, así como la inclusión del principio de igualdad sustantiva como fundamento jurídico de la redistribución personal (art. 158.1 CE)⁶⁷, mas sin ligar directamente este último aspecto a derechos constitucionales como los referidos en el desarrollo de la proyección formal del principio.

Finalmente, y, de acuerdo con algún trabajo puntual⁶⁸, cabría identificar una pléyade de preceptos concretos pertenecientes al Título I y no encuadrados ni el ámbito exclusivamente formal ni tampoco en el económico del principio cons-

⁶⁴ Ilustrativamente, *op. cit.* 2005 [nota a pie 37], págs. 386-388.

⁶⁵ La proyección de la solidaridad intracomunitaria resulta enunciada, entre otros, por PEMÁN GAVÍN (*op. cit.* 1992 [nota a pie 37], pág. 268), quien también subraya la vertiente intraprovincial (pág. 294), PÉREZ MORENO (*op. cit.* 1978 [nota a pie 52], pág. 711) o MONTERO RODRÍGUEZ (*op. cit.* 1988 [nota a pie 7], pág. 1254).

Los refrendos legales de los argumentos puestos de manifiesto se encuentran en los artículos 2.2, de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas, y 31.2 Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.

⁶⁶ Valga como ejemplo, VV. AA., *Manual de Derecho Constitucional*, Madrid, Tecnos, 2010, pág. 363. Los cuales, como normativa de cabecera, si bien citan los Tratados europeos, no vinculan éstos con el artículo 93 CE. A mayor abundamiento, a partir de la reforma constitucional de 2011 resultaría pertinente citar asimismo el artículo 135 CE que, de forma expresa, menciona la Unión Europea.

⁶⁷ Básicamente se tiene en cuenta la relación Estado-Comunidad Autónoma y la existente entre todos los entes del nivel jurisdiccional regional; si bien otros análisis incluyen también la obligaciones redistributivas internas a nivel provincial y comunitario (a modo de ilustración, PEMÁN GAVÍN, *op. cit.* 1992 [nota a pie 37], pág. 277; o PÉREZ ROYO, Javier, *Curso de Derecho Constitucional*, Madrid, Marcial Pons, Duodécima edición, 2010, 911 págs., págs. 837-838).

⁶⁸ En lo que conocemos, se trata de los estudios de DE LUCAS (*op. cit.* 1994 [nota a pie 50], págs. 45-47) y FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco, «La solidaridad como principio constitucional», *Teoría y Realidad Constitucional*, n° 30, 2012, págs. 139-181, págs. 155-158.

Este último autor (págs. 164 y siguientes), al desarrollar el contenido fundamentalmente económico del principio de solidaridad omite la relación de derechos que a continuación se cita.

titudinal de solidaridad por dicho estudio, y de los que únicamente se predica su conexidad con aquel. Dentro de esta tipología resultaría posible incluir deberes constitucionales como la contribución al sostenimiento de los gastos públicos (art. 31.1 CE), la defensa, la realización de una prestación social sustitutoria o las hipotéticas previsiones en caso de catástrofes o de establecimiento de un servicio civil (art. 30 CE); la obligación de los poderes públicos de proteger los derechos de los trabajadores españoles emigrantes (art. 42 CE) y de prestar de una atención adecuada a los disminuidos (art. 49 CE); así como los derechos a la propiedad privada y a la herencia por lo que concierne a su función social (art. 33.2 CE), a la asistencia ante situaciones de necesidad (art. 41 CE), a un medio ambiente adecuado (art. 45.1), a trabajar (art. 35.1), a la educación (art. 27 CE), a la protección de la salud (art. 43 CE) y la suficiencia económica de los ciudadanos de la tercera edad (art. 50 CE).

III.2 *La vertiente económica del principio constitucional de solidaridad: los rostros constitucionales de la redistribución*

Incluso las posiciones doctrinales que acogen la existencia de una vertiente económica en el principio constitucional de solidaridad, con dos proyecciones redistributivas, personal y territorial, limitan el análisis del marco constitucional que aquel encarnaría al artículo que enuncia el Fondo de Compensación Interterritorial (art. 158.2 CE). El análisis del literal constitucional únicamente comprende preceptos programáticos que entronizan o impelen la solidaridad (a modo de ilustración, arts. 2, 40.1, 138.1 y 158.1 CE).

De hecho, la doctrina se ha ceñido a la identificación de instrumentos jurídicos extraconstitucionales de los que se predica una materialización monetaria de la redistribución. Esto es, en los que a tenor de la técnica jurídica se instrumentaría financieramente la vertiente económica del principio constitucional de solidaridad, pero siempre desde la exclusiva lógica enunciativa de flujos interes-paciales entre los diferentes niveles territoriales de gobierno; destacando, básicamente, las transferencias orientadas a la nivelación financiera intercomunitaria, los fondos europeos y, como se ha anticipado, el Fondo de Compensación Interterritorial⁶⁹.

⁶⁹ Ilustrativamente, VV. AA. (*op. cit.* 2010 [nota a pie 66], págs. 863-864). Respecto de los dos primeros, véase DE ESTEBAN y GONZÁLEZ-TREVIJANO (*op. cit.* 1994 [nota a pie 55], págs. 823-824).

Dentro de esta categoría de instrumentos incluso se han llegado a mencionar participaciones de las Comunidades Autónomas en ingresos del Estado o la cobertura de determinados riesgos en

Por tanto, centrada en la identificación de los mecanismos financieros con rango de ley que canalizan recursos entre Administraciones, la doctrina constitucional ha mantenido separados de la proyección económica del principio de solidaridad artículos del texto constitucional que, desde el punto de vista de la Economía, personifican materias netamente redistributivas.

Desde la perspectiva económica, la literatura que ha descrito de manera integral una cuantificación de los mecanismos redistributivos del Estado⁷⁰, si bien ha incluido partidas presupuestarias cuya conexión con la redistribución no resulta incontrovertida, soslaya otras encuadradas por los hacendistas como constitucionales a la redistribución, como la deuda pública⁷¹, de la que el texto constitucional hace una mención expresa (art. 135 CE).

Llegados a este punto, la doctrina constitucional puesta de relieve podría ser desarrollada y, en cierto modo, discutida, a partir de una profundización en la confluencia de los vectores jurídico y económico. La confrontación de la Teoría económica con los engarces jurídico-constitucionales materialmente sustantivos que informan el grueso de los recursos que las Administraciones españolas destinan a objetivos redistributivos, ejercicio no realizado en la literatura revisada, avalará un cierto despeque respecto de la literatura existente en torno a la vertiente económica del principio constitucional de solidaridad.

Con base en el literal de la Constitución de 1978 y la doctrina constitucional, a continuación se identificarán los artículos que, en sí mismos, encarnan materias orientadas a la redistribución interpersonal e interterritorial de la renta («los rostros constitucionales de la redistribución»). Preceptos todos ellos que, a nuestro juicio, definen la vertiente económica del principio constitucional de solidaridad, más allá de los artículos que explicitan su existencia o imponen el mandato de realizarlo (fundamentalmente arts. 2, 40.1, 138.1 y 158.1 CE).

caso de catástrofes naturales (PEMÁN GAVÍN, *op. cit.* 1992 [nota a pie 37], págs. 279 y 289, respectivamente).

⁷⁰ El trabajo de DE LA FUENTE, Ángel, «Los mecanismos de cohesión territorial en España: un análisis y algunas propuestas», *Documentos de Trabajo de la Fundación Ideas* N° 62/2005, http://www.upo.es/ghf/giest/ODTA/documentos/MarcoTeorico/delafuente_meccohester.pdf (22/04/2015); en lo que conocemos, único que realiza este tipo de análisis, tampoco refiere, por su exclusiva vocación económica, los anclajes constitucionales de las asignaciones presupuestarias redistributivas.

⁷¹ Por todos; valgan como ejemplo los trabajos de José María Martínez Sánchez («Equidad intergeneracional y Política Fiscal», *Hacienda Pública Española*, n° 117/1, 1991, págs. 83-98, pág. 85) o Harvey S. Rosen (*Hacienda Pública*, Madrid, McGraw Hill, 2007, 617 págs., pág. 463).

De hecho, conviene hacer notar que la deuda tampoco ha sido incluida desde una perspectiva jurídico-formal dentro del principio constitucional de solidaridad.

El razonamiento que se propone permite, en primer lugar, ampliar y sistematizar los principales preceptos constitucionales atinentes al principio de solidaridad subrayados hasta la fecha y, en lo que conocemos, por la doctrina. En otras palabras, la introducción en el análisis del soporte argumental que la Teoría económica ofrece garantiza un sustrato discursivo a la incardinación en la vertiente económica del principio de solidaridad tanto de artículos cuya relación directa con esta no se ha aducido, pero cuya conexidad general con el principio sí ha sido puesta de relieve, como el acogimiento de nuevos preceptos no incluidos, por el momento, en aquel, pero cuya naturaleza redistributiva resulta pacífica a la luz de la literatura económica.

En segundo término, la toma en consideración de la actividad financiero-redistributiva de las Administraciones desde la perspectiva de la Economía Pública permite integrar bajo el paraguas del principio de solidaridad preceptos constitucionales que, por su naturaleza, encarnan de facto una transferencia de renta, se materialice esta en metálico o en especie⁷².

En tercer lugar, la Teoría económica, en especial la literatura hacendística, habilita la distinción de la redistribución en función de que esta acaezca por la vía de los ingresos o de los gastos públicos de las Administraciones. Mientras los primeros definen la disponibilidad bruta de fondos por parte de las Administraciones⁷³ basada en mecanismos redistributivos, los gastos reflejan las dotaciones presupuestarias redistributivas.

Sentado lo anterior, vamos a proceder a identificar los preceptos constitucionales atinentes a la vertiente económica del principio de solidaridad. Distinguiremos entre aquellos que contienen implicaciones redistributivas desde el punto de vista de los ingresos y de los gastos públicos.

Por el lado de los ingresos públicos, a nuestro juicio la vertiente económica del principio constitucional de solidaridad no debe soslayar que en la actualidad, a pesar de que la robustez de la Hacienda Pública reside en los ingresos que, fundamentalmente a través de la imposición, logre el Estado, el recurso a la emisión de deuda deviene en instrumento financiero común para garantizar la ausencia de potenciales problemas de liquidez.

Además, la condición de España de Estado miembro de la Unión Europea, como organización internacional de integración, exige tener en cuenta el impacto redistributivo que realiza la Unión entre los Estados que la componen (cues-

⁷² Matización capital por lo que se refiere a la provisión de determinados bienes y servicios públicos y/o preferentes como las prestaciones sanitarias, provistas en especie, o las pensiones, satisfechas en metálico.

⁷³ Con independencia del nivel de gobierno destinatario de los fondos económicos.

ción señalada por la doctrina constitucional, como se ha puesto de manifiesto). Argumento, por otra parte, que, extrapolado al plano nacional, sirve de base para incluir el precepto que enuncia el Fondo de Compensación Interterritorial como artículo constitucional que acoge materialmente la minoración de las diferencias en renta interterritoriales.

En consecuencia, el principio de solidaridad comprendería desde el punto de vista de los ingresos públicos cuatro artículos que inspiran una financiación redistributiva del gasto de las Administraciones españolas: el deber de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos de acuerdo con la capacidad económica, ligada indisolublemente a la igualdad y progresividad del sistema tributario (art. 31.1 CE⁷⁴); la deuda pública (art. 135 CE), el Fondo de Compensación Interterritorial (158.2 CE) y la Unión Europea (*ex arts.* 93 y 135 CE).

En primer lugar, en connivencia con algún trabajo puntual que ha puesto en valor la contribución al sostenimiento de los gastos públicos como deber constitucional conexo genéricamente al principio de solidaridad⁷⁵, resulta pertinente añadir que «la consecución de un sistema tributario justo es una finalidad expresa que alcanza el máximo nivel normativo»⁷⁶. En este sentido, la Justicia del sistema se logrará a partir de la satisfacción de los principios de generalidad, capacidad económica, igualdad y progresividad, evitando, además, todo alcance confiscatorio (art. 31.1 CE). Por tanto, la capacidad económica, ligada a la igualdad y progresividad, devienen fundamento de las principales figuras impositivas de las que puede predicarse pacíficamente su carácter económico-redistributivo; a la sazón impuestos directos y cotizaciones sociales. De ahí que, a nuestro juicio, la inserción de este precepto dentro de la vertiente económica del principio de solidaridad no resulte controvertida⁷⁷.

En segundo término, por lo que concierne a la deuda pública, y, a pesar de que la doctrina no la ha incluido, en lo que conocemos, dentro del principio de solidaridad, el artículo 135 CE se revela, simultáneamente, como norma inspiradora y directamente enunciativa de un mecanismo de efectos intergeneracio-

⁷⁴ Tal y como ha interpretado el Tribunal Constitucional. Valga como ejemplo el FJ 4, STC 27/1981, de 20 de julio.

⁷⁵ FERNÁNDEZ SEGADO (*op. cit.* 2012 [nota a pie 68], pág. 156).

⁷⁶ STC 173/1996, de 31 de octubre, FJ 5C.

⁷⁷ A mayor abundamiento sobre la satisfacción del principio de progresividad tributaria, recientemente se ha aducido que dicha condición podría interpretarse reforzadamente de modo que impondría «que el mayor porcentaje de la recaudación tributaria de cada una de las Administraciones por tributos sobre los que ejercen competencias normativas debería provenir de figuras tributarias progresivas» (SANZ ARCEGA, Eduardo, «El principio constitucional de progresividad tributaria: una nota para su interpretación reforzada en el marco del Estado autonómico», *Crónica Tributaria, Boletín de Actualidad* 4/2014, págs. 29-34, pág. 33).

nal-redistributivos inmediatos, toda vez que el propio literal constitucional otorga prioridad de pago absoluta al atendimento de los pagos relativos al capital de la deuda pública emitida (art. 135.3 CE, que entroniza el principio de responsabilidad). Tal y como se ha subrayado líneas arriba, los efectos redistributivos de la deuda pública se aceptan sin discusión en la literatura económica como instrumento de solidaridad de las generaciones futuras para con las presentes. En consecuencia, la mención expresa que de la deuda pública realiza el literal constitucional parece aconsejar su incardinación dentro de los preceptos referidos a la vertiente económica del principio de solidaridad por el lado de los ingresos públicos.

En tercer lugar, la doctrina constitucional es pacífica en lo concerniente a la inclusión del Fondo de Compensación Interterritorial (art. 158.2 CE) como cláusula constitucional —que, además, devienen mecanismo financiero en sí mismo— de la que se predica su incardinación dentro del principio de solidaridad.

Por último, si bien la doctrina ha contemplado las transferencias de la Unión Europea hacia España como mecanismo atinente a la realización del principio de solidaridad, aquella ha soslayado su engarce con el articulado constitucional. De hecho, únicamente su anclaje extraconstitucional en los Tratados europeos⁷⁸ ha sido puesto de manifiesto.

En consecuencia, a nuestro juicio entendemos que, a partir del artículo 93 y, explícitamente desde la última reforma constitucional, también con base en el 135, la Unión mantiene un engarce sustantivo con el texto de 1978 que avalaría su inclusión como cláusula constitucional subsumible en el principio de solidaridad. No en vano, los fondos estructurales comunitarios —Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) y Fondo Social Europeo (FSE)—, así como la política agraria común (PAC) suponen, en conjunto, la porción más sustantiva del presupuesto de la Unión. Con otras palabras, la política de desarrollo territorial equilibrado *lato sensu* y la redistribución interpersonal mantienen, hasta la fecha y, con base en su importancia financiera, vocación de futuro. Cuestión distinta resulta el hecho de que, desde el punto de vista de las transferencias que encarnan dicha política, algunos países, como España, contemplan en el horizonte próximo una inversión en el signo de los flujos financieros netos entre ellos y la Unión; es decir, van a transitar necesariamente hacia una posición de contribuyente puro.

En otro orden de cosas, en lo atinente a la vertiente del gasto público, los siguientes artículos han sido subrayados sistemática y recientemente como

⁷⁸ Tal y como se ha puesto de relieve, VVAA (*op. cit.* 2010 [nota 66], pág. 363).

conexos al principio de solidaridad. Se trata de los referentes a Educación, Salud, Protección Social, Vivienda y Medio Ambiente (respectivamente, artículos 27, 43, 41, 49 y 50; 45 y 47 CE)⁷⁹. La confrontación de todos ellos con la Teoría Económica no alberga dudas para clasificarlos como redistributivos por cuanto se encaminan al fomento de la igualdad de oportunidades, la reducción de la desigualdad o la solidaridad intergeneracional, verbigracia la preservación de un medio ambiente adecuado⁸⁰.

Con todo, a nuestro juicio la categorización del articulado constitucional expuesta pudiera ser ampliada para incluir, además de los preceptos señalados en el párrafo anterior, dos artículos adicionales: el artículo 135.3 CE, referido a los intereses de la deuda pública; y el artículo 149.1.13.^a CE, con el fundamento que se expondrá, y que menciona las relaciones exteriores del Estado.

Por una parte, los intereses de la deuda pública (art. 135.3 CE), contrapartida de la acumulación de esta y que explícita, análogamente a su emisión, un mecanismo de solidaridad entre las generaciones presentes y las pasadas; en concreto, de aquellas para con estas. Máxime por cuanto el pago de los intereses goza, al igual que acontece en relación con la amortización del capital de la deuda pública, «de prioridad absoluta» (135.3 CE).

De otro lado, las relaciones exteriores del Estado (art. 149.1.3.^a CE), que opera simultáneamente como norma material y atributiva de la competencia, puede encuadrarse, a nuestro juicio, en el principio de solidaridad, toda vez que, conjugado con el Preámbulo, resulta el fundamento constitucional sustantivo de la ayuda económica para el Desarrollo que España presta al exterior⁸¹. En definitiva, se trata de un anclaje jurídico-constitucional de naturaleza similar al referido a la Unión Europea y que avala una materialización de la solidaridad, si bien *ad extra* del Estado.

Sentado lo anterior, y, a modo de recapitulación, el Cuadro 1 resume los rostros constitucionales de la redistribución identificados.

Cuadro 1: Los rostros constitucionales de la redistribución

Ingresos públicos	
Capacidad económica y progresividad	Art. 31.1 CE
Incremento de Deuda Pública	Art. 135 CE

⁷⁹ Como se ha indicado, aquéllos son mencionados en FERNÁNDEZ SEGADO (*op. cit.* 2012 [nota 68], págs. 155-158) y, en parte, por DE LUCAS (*op. cit.* 1994 [nota a pie 50], págs. 45-47).

⁸⁰ Valga como ilustración la obra de Emilio ALBI IBÁÑEZ, José Manuel GONZÁLEZ-PÁRAMO e Ignacio ZUBIRI, *Economía Pública I*, Ariel Economía, Barcelona, 2006, págs. 313-314 y 363-371).

⁸¹ En este punto, con DE LUCAS (*op. cit.* 1994 [nota a pie 50], pág. 45).

Unión Europea	Arts. 135 y 93 CE
Fondo de Compensación Interterritorial	Art. 158.2 CE
<hr/>	
Gastos públicos	
<hr/>	
Educación	Art. 27 CE
Salud	Art. 43 CE
Protección Social	Arts. 41, 49 y 50 CE
Medio Ambiente	Art. 45 CE
Vivienda	Art. 47 CE
Intereses de la Deuda Pública	Art. 135.3 CE
Relaciones Exteriores (Ayuda Oficial al Desarrollo)	Art. 149.1.3. ^a CE

Fuente: elaboración propia.

III.2.1 Una cuantificación de los rostros constitucionales de la redistribución (2007-2012)

Enunciados los preceptos constitucionales que de la confrontación de los postulados de la Teoría económica y el Derecho constitucional encarnarían la vertiente económica del principio de solidaridad, a continuación se realiza una cuantificación de los recursos económicos destinados a la financiación de los rostros constitucionales de la redistribución para el periodo 2007-2012, ejercicio mediante el cual se pretende colmar tres objetivos concatenados.

En primer lugar, a través de este análisis se aporta de manera directa un indicador objetivo-cuantitativo de la magnitud económica de la redistribución en España. En segundo término, la toma del articulado constitucional como base financiera de desglose capacita el enjuiciamiento de las prioridades de las Administraciones de entre el conjunto de materias redistributivas. Y, por último, el estudio de los datos presupuestarios para el periodo 2007-2012 permite ofrecer evidencia sobre el impacto que la crisis económica de 2008 ha tenido en el perfil de la redistribución en España.

El análisis cuantitativo se ha efectuado sin atender a la canalización espacial de los recursos, esto es, soslayando el vector competencial, pues, dado que los preceptos constitucionales informan la acción de todas las Administraciones, desde esta perspectiva el destino territorial de aquellos resulta indiferente⁸². Los

⁸² En otros términos, este tipo de problemática deviene en el objeto de estudio de los sistemas de financiación.

Sin embargo, como se ha aducido, parte de la doctrina explicitada entorno a la vertiente del principio constitucional de solidaridad fija su atención exclusiva, además de en el FCI, en los

flujos interterritoriales cuya finalidad estriba en la garantía de la suficiencia financiera de los diferentes niveles competenciales únicamente revelan una posición de las corrientes monetarias entre Administraciones en las que estas resultan meras intermediarias, de acuerdo con el reparto competencial, de la solidaridad entre ciudadanos; esto es, las transferencias entre Comunidades no devienen sino proyección de la redistribución intersubjetiva a partir de la lógica de la distribución competencial.

Cuestión distinta resulta el hecho de que, por mor de la oportunidad política, lo antedicho resulte obviado. El pionero trabajo que, en lo que conocemos, indaga la cuantificación de las balanzas fiscales provinciales en el seno de una Comunidad Autónoma no ha encontrado sino una única réplica⁸³. En todo caso, en este punto compartimos, con Sevilla, que «si aceptásemos que los recursos de las transferencias de nivelación pertenecen a la región o regiones de donde proceden, se desdibujarían como un derecho de carácter general para pasar a convertirse en una especie de transferencia voluntaria de una región a otra, algo que está muy lejos de la lógica federal de una Hacienda multinivel»⁸⁴.

A mayor abundamiento, e insistiendo en el hecho de que toda manifestación relativa a la solidaridad moviliza recursos que, en última instancia, trae causa de la redistribución intersubjetiva, únicamente el Fondo de Compensación Interterritorial y el saldo bilateral entre España y la Unión Europea⁸⁵, como principales instrumentos orientados a la consecución de un desarrollo equilibrado en el plano espacial, pueden, en puridad, incardinarse como mecanismos

flujos interesaciales entre los diferentes niveles jurisdiccionales como mecanismos territorialmente redistributivos.

⁸³ El estudio pionero se refiere al caso aragonés es el que realizaron Ramón BARBERÁN ORTÍ y Laura ESPUELAS JIMÉNEZ: *La incidencia territorial de los ingresos y gastos de la Administración autonómica: estimación de la balanzas fiscales de las provincias aragonesas, 1999-2001*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 2005).

El trabajo con similar vocación que versó sobre el caso andaluz es el de Luis Ángel HIERRO RECIO, David PATIÑO RODRÍGUEZ, José SÁNCHEZ MALDONADO, Salvador GÓMEZ SALA y Manuel JAÉN GARCÍA (*La incidencia provincial del presupuesto de la Junta de Andalucía de 2001*, Sevilla, Universidad de Sevilla, 2005).

⁸⁴ SEVILLA SEGURA, José V., *Lecciones sobre Financiación pública de Estados descentralizados*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 2013, 343 págs., pág. 129.

⁸⁵ Si se tomaran como cifras para el análisis los flujos financieros brutos provenientes de la Unión Europea, las partidas de gasto quedarían duplicadas, pues las mismas ya se encuentran computadas materialmente en el gasto de las Administraciones españolas beneficiarias de aquellos.

atinentes a la materialización de la vertiente territorial *ad intra* del principio de solidaridad⁸⁶.

Así las cosas, a partir de la conjunción constitucional-presupuestaria, las Tablas 1 y 2 presentan, respectivamente por el lado de los ingresos y de los gastos públicos, y, para el periodo 2007-2012, la importancia cuantitativa de los preceptos constitucionales encuadrados dentro de la vertiente económica del principio constitucional de solidaridad. La selección del periodo de análisis ofrece evidencia comparativa entre el último de los años del ciclo económico expansivo previo a la crisis de 2008, y 2012, ejercicio más reciente para el que se dispone de datos homogéneos.

En el mismo sentido, y, en la medida de lo posible, se ha tratado de respetar la homogeneidad en la metodología de cálculo de las cifras expuestas mediante el empleo del mínimo número de fuentes alternativas.

Tabla 1: Los rostros constitucionales de la redistribución por la vía de los ingresos públicos

Año	Capacidad económica (art. 31.1 CE)	Incremento de Deuda Pública (art. 135 CE)	Unión Europea (arts. 135 y 93 CE)	FCI (158.2 CE)
2007	120968	-20255	2252,57	1237,60
2008	102024	48897	1120,14	1337,98
2009	87521	117143	129,78	1353,77
2010	86913	101438	2091,99	1225,77
2011	89641	101265	1319,32	1085,79*
2012	96152	108903	2794,29	862,62

Datos en millones de euros. Las cifras aparecen en términos de caja, salvo los números referidos a la deuda, que se muestran de acuerdo con los criterios de la Contabilidad Nacional.

Fuente: elaboración propia. Las cuantías relativas a la contribución a los gastos públicos de acuerdo con la capacidad económica (impuestos directos y cotizaciones sociales) han sido extraídas de la publicación anual «Principales Indicadores de la actividad económica y financiera del Estado»; las atinentes a los incrementos anuales de deuda fueron publicadas en el «Avance la Actuación económica y financiera del las Administraciones Públicas 2011» y en el «Avance la Actuación económica y financiera del las Administraciones Públicas 2013» para los datos de 2011 y 2012 (un signo negativo indica una reducción de la cifra de deuda respecto del año anterior); los montantes del saldo presupuestario bilateral entre España y la Unión Europea se han obtenido a partir de los Presupuestos Generales del Estado para 2012 y 2013; y, finalmente, las cifras del Fondo de Compensación Interterritorial han sido proporcionados por la Dirección General de Coordinación Financiera con las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales

⁸⁶ Parcialmente, tal y como se ha indicado, DE CABO (*op. cit.* 2005 [nota a pie 37], pp. 386-388), pues dicho autor obvia las relaciones entre España y la Unión.

(las cifras de 2011 y 2012 han sido obtenidas de las liquidaciones de los Presupuestos Generales del Estado para 2011 y 2012, por lo que las cantidades están calculadas siguiendo los criterios de la Contabilidad pública).

* Incluye una dotación de 300 millones de euros de remanentes de ejercicios anteriores.

Tabla 2: Los rostros constitucionales de la redistribución por la vía del gasto público

Año	Educación (27 CE)	Salud (43 CE)	Protección Social (41, 49 y 50 CE)	Medio Ambiente (45 CE)	Vivienda (47 CE)	Intereses de la deuda pública (135 CE)	Relaciones Exteriores (Ayuda Oficial al Desarrollo) (149.1.3. ^a CE)
2007	46224	60101	137273	9824	9812	16931	3755
2008	50311	66031	152045	9972	11664	17426	4762
2009	52935	71439	171280	10424	13834	18565	4728
2010	51641	67779	178136	10385	7487	20353	4494
2011	50278	67683	179080	9387	6281	26315	2988
2012	43297	64479	182605	9263	4807	30922	1586

Datos en millones de euros y en términos de contabilidad nacional, a excepción de las consignaciones relativas al FCI y a la UE que quedan expresadas en términos de caja.

Fuente: elaboración propia a partir del «Avance la actuación económica y financiera de las Administraciones Públicas 2011» y, para los años 2011 y 2012, «Avance la actuación económica y financiera de las Administraciones Públicas 2013» (en lo atinente a la partida de «intereses de la deuda pública»), la Secretaría General de Cooperación Internacional para el Desarrollo del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (por lo que hace a los datos sobre Ayuda Oficial al Desarrollo), y, finalmente, las «Cuentas Anuales de las Administraciones Públicas» de los años 2007 a 2012 (para el resto de las partidas, cuya denominación trae causa de la nomenclatura que las Cuentas Anuales utilizan).

En este sentido, todas las cifras que se observan, a tenor de lo antedicho, en términos de Contabilidad Nacional, hacen referencia a los empleos corrientes de las Administraciones de acuerdo con la clasificación funcional de éstos. De cualquier modo, conviene hacer notar que se han tomado los montantes globales sin atender a la categorización singular de programas, puesto que se entiende que son las cuantías totales las que sustentan toda la arquitectura organizativa que hace posible la provisión, en última instancia, de bienes y servicios públicos redistributivos.

A tenor de los datos consignados en las Tablas 1 y 2, la redistribución interpersonal e interterritorial de la renta supone, en términos monetarios, la mayor porción de la intervención del Sector Público en la economía. Por otra parte, resulta patente el gran impacto que la crisis económica ha producido en la capacidad del conjunto de las Administraciones Públicas para la financiación de la redistribución en España.

Con la excepción de la cuantía de los flujos financieros netos entre España y la Unión Europea —que resultan exógenos a la discrecionalidad de los decisores

públicos nacionales—, durante el periodo 2007-2012 la redistribución ha padecido un fenómeno doblemente negativo. De un lado, el sostenimiento del conjunto de las partidas de gasto se ha apuntalado a base de un incremento sostenido y sustancial de deuda pública. De otro lado, ni siquiera a través de su financiación mediante la emisión de títulos del Tesoro se ha recuperado en 2012 la magnitud redistributiva alcanzada en 2007.

Únicamente las partidas de Protección Social y Sanidad muestran en 2012 dotaciones presupuestarias superiores. Sin embargo, mientras el juicio sobre la evolución de la financiación de la Sanidad debe matizarse, por cuanto no se han recuperado los niveles de 2008, el fuerte incremento que observa la partida de Protección Social trae causa directa de la provisión de fondos para la satisfacción de las prestaciones por desempleo.

A mayor abundamiento sobre las cifras expuestas, y, por el lado de los ingresos públicos, la fuerte destrucción de empleo y la caída de la recaudación impositiva, tal y como se desprende del decremento de más de un 20 % en los ingresos por impuestos directos y cotizaciones sociales entre los años 2007 y 2012, ha obligado a la financiación del Estado mediante la emisión de títulos de deuda pública. La evolución de esta última es particularmente significativa. De un superávit en torno al 2 % del PIB en 2007 se ha transitado hacia una situación en la que, desde 2010, la deuda se ha incrementado a un ritmo anual del 10 % del PIB.

El efecto de la minoración en los ingresos públicos también ha redundado en 2012 en una fuerte minoración de las políticas para la convergencia en renta de las regiones españolas. El Fondo de Compensación Interterritorial, con base en las cifras de 2012, se ha reducido un 30 % respecto de la dotación presupuestaria que fue consignada en 2007.

En consecuencia, el perfil de la redistribución por el lado de los ingresos públicos, con la excepción de los fondos comunitarios recibidos, ha basculado desde un posición en la que la redistribución se financiaba a partir de impuestos a otra en la que aquella pasa a ser sufraga mediante la emisión de deuda. Este hecho contiene efectos inmediatos no solo por lo que hace a la sostenibilidad en el largo plazo de dicha práctica, sino por lo que se refiere a los fuertes efectos intergeneracional-redistributivos que aquella conlleva; en concreto, de la redistribución entre las generaciones futuras para con las presentes.

Desde la descripción de la redistribución vía gasto público, además de lo anticipado sobre la causa exógena que motiva el mantenimiento de la partida de los flujos financieros netos entre España y la Unión Europea, el deterioro de las finanzas públicas también se vislumbra a la luz del incremento en las partida de

intereses de la deuda. A la altura de 2012, la atención de los intereses ha doblado su importancia y alcanza alrededor de un 3 % del PIB.

El resto de las partidas han observado una clara minoración en sus dotaciones presupuestarias entre los años 2008 y 2012. Especial mención merecen las cifras de Vivienda y Ayuda Oficial al Desarrollo, pues ambas han experimentado reducciones de más del 50 % entre los ejercicios mencionados. Asimismo, entre 2007 y 2012 las cuantías destinadas a Medio Ambiente y Educación ofrecen unos decrementos del 10 %. Por lo que se refiere específicamente a esta última, la disminución en su dotación presupuestaria hace quizá buena la aseveración de que, en contra de la tesis económica *schumpeteriana* sobre la oportunidad para la inversión y el progreso tecnológico que emergería durante las crisis, en el transcurso de las recesiones la financiación de la investigación encuentra obstáculos añadidos⁸⁷.

Por consiguiente, el perfil de la redistribución por la vía del gasto público se ha modificado sustancialmente con ocasión de la crisis económica. Con la excepción de los intereses de la deuda pública, todas las partidas redistributivas se han visto minoradas; especialmente por lo que acontece en ámbitos tan sensibles socialmente como el gasto en Vivienda o Educación.

A modo de corolario, de la lectura de las cifras expuestas se desprende, tal y como se había aventurado, la grave situación económica por la que ha atravesado España durante los años del periodo de análisis. Sus efectos se han dejado sentir tanto en la composición de las fuentes de financiación redistributivas de las Administraciones como en la capacidad efectiva de estas para la promoción de unas condiciones sociales que estimulen un reparto más equitativo de la renta. La comparación efectuada entre el escenario precrisis y el año 2012 subraya cómo la recuperación económica, por lo que se refiere la redistribución, podría tardar en recuperar los niveles alcanzados durante las postrimerías del último ciclo económico expansivo. De ahí que la actualización de las magnitudes monetarias que financian la redistribución ofrezca una oportunidad para la expansión cuantitativa del enfoque realizado en este trabajo.

⁸⁷ Sobre este aspecto, véase RONCAGLIA, Alessandro, *Economisti che sbagliano. Le radici culturali della crisi*, Roma, Laterza, 2010, 141 págs.

IV. CONCLUSIONES

Las desigualdades económicas inherentes a un sistema de mercado autorregulado, de prolongarse a lo largo del tiempo, derivan no solo en concentraciones estables de riqueza, sino también de poder⁸⁸. Si a ello adherimos la constatación empírica de que la distribución de la renta trae causa de la organización social que estructura la actividad económica, el argumento último sobre la redistribución de la riqueza traspasa el ámbito científico para situarse en la esfera de influencia de la ideología.

Sobre dicha premisa, la Constitución española de 1978 se posiciona claramente en el debate de la desigualdad económica, pues el literal constitucional proclama de forma explícita una vocación orientada a la consecución de un reparto interpersonal e interterritorial más equitativo de la renta, objetivo teleológico encarnado por el principio de solidaridad. Principio cuya vertiente económica, más allá de su enunciación (arts. 2, 138.1, 156.1 y 158.2 CE), queda personificada por los artículos del literal constitucional que encarnan materias inherentemente redistributivas que este trabajo, tras identificarlos, ha denominado «los rostros constitucionales de la redistribución».

Sentado lo anterior, la virtualidad práctica de los postulados constitucionales redistributivos depende del concreto funcionamiento tributario-presupuestario del Estado; esto es, de la suficiencia financiera de la Hacienda y de la voluntad política que dote presupuestariamente programas con vocación redistributiva. En este sentido, la reforma constitucional de 2012, que ha elevado al máximo nivel normativo la regla de oro presupuestaria, ha impuesto límites adicionales a las posibilidades redistributivas del Estado.

En primer lugar, porque una drástica disminución de la presión fiscal obliga a flexibilizar el nivel de gasto a la recaudación impositiva. En segundo, por cuanto por el lado de los ingresos públicos no se ha introducido precepto constitucional alguno que clarifique el papel de la imposición sobre la riqueza. Esta última resulta vital para que, a tenor de la tendencia presente, las economías capitalistas maduras no experimenten incrementos sustanciales en sus niveles de desigualdad^{89 90}. Y, finalmente, por cuanto a tenor del artículo 12.5 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad

⁸⁸ Para un estudio que desarrolla esta argumentación, véase RONCAGLIA, Alessandro, *El mito de la mano invisible*, Zaragoza, Genuve ediciones, 2011, 127 págs.

⁸⁹ Sobre este aspecto resulta de interés la argumentación expuesta en la reciente obra de Thomas Piketty, *El capital en el siglo XXI*, Madrid, Fondo de Cultura Económica, 663 págs.

⁹⁰ Hasta este punto, el párrafo ha sido extraído de SANZ ARCEGA (*op. cit.* 2015 [nota a pie 4], pág. 12).

Financiera, los ingresos que se obtengan en un ejercicio por encima de lo previsto se destinarán íntegramente a reducir el nivel de deuda pública, independientemente de la cifra que éste arroje.

Llegados a este punto, la cuantificación monetaria de los rostros constitucionales de la redistribución puesta de relieve para el periodo 2007-2012 subraya el profundo y negativo impacto que la crisis económica ha producido en la plausibilidad de los mecanismos redistributivos en España. Si se conjuga lo anterior con los crecientes niveles de desigualdad que está experimentando nuestro país, en el momento presente resulta insoslayable enfatizar que la consecución de una distribución equitativa de la renta no solo potencia el favorecimiento de la democracia, sino que, a su vez, mejora las perspectivas de crecimiento económico a futuro⁹¹. Con otras palabras, que todos los ciudadanos gocen de unos mínimos estándares de vida no solo refuerza la estabilidad democrática, sino que, al tiempo, favorece la prosperidad del conjunto de la sociedad.

Title:

THE CONSTITUTIONAL FACES OF REDISTRIBUTION: THE ECONOMIC SIDE OF THE PRINCIPLE OF SOLIDARITY

Resumen:

Las desigualdades económicas intersubjetivas e interespaciales inherentes al sistema capitalista se afrontaron constitucionalmente mediante el alumbramiento de un Estado social y democrático de Derecho federalizable, cuya orientación teleológica se encamina hacia la consecución de una distribución de la renta personal y territorial más equitativa. Así las cosas, adhiriendo al razonamiento la justificación económica acerca de la naturaleza redistributiva de gastos o ingresos públicos ligados sustantiva y directamente a concretos preceptos constitucionales, por tanto, desde la intersección de las perspectivas del Derecho positivo y económica, el presente trabajo desarrolla una aproximación jurídico-económica novedosa a la vertiente económica del principio constitucional de solidaridad respecto de una doctrina tradicional, bien apegada primordialmente a la cláusula constitucional que enuncia el Fondo de Compensación Interterritorial, bien conjugando aquélla con los instrumentos jurídicos en los que se materializa la canalización de recursos.

⁹¹ Valga como ejemplo el reciente trabajo de Jonathan D. OSTRY, Andrew BERG y Charalambos G. TSANGARIDES, «Redistribución, desigualdad y crecimiento», *Revista de Economía Institucional*, Vol. 16, núm. 30, 2014, págs. 53-81.

Abstract:

Economic interspatial and intersubjective inequalities inherent to capitalism were constitutionally faced by promulgating a social, democratic and federalizable state, which teleological orientation is aimed at obtaining a more equitable personal and territorial income distribution. In this sense, adhering to the reasoning the economic justification of the redistributive nature of some of the public earnings and expenses, this paper develops a novel legal-economic approach to the economic aspect of the constitutional principle of solidarity. Not in vane, the traditional doctrine was attached to either the constitutional clause that states the Inter-territorial Compensation Fund or to the conjunction of the latter and the legal and *extra constitutionem* instruments that channel the financial resources.

Palabras clave:

Principio constitucional de solidaridad, redistribución de la renta, Estado social, Economía, Derecho positivo.

Key words:

Constitutional principle of solidarity, income redistribution, Welfare State, Economics, positive Law.

* * *

Agradecimientos:

El autor desea agradecer encarecidamente los consejos, ayuda y paciencia de Julio López Laborda y Ramón Barberán Ortí, Catedráticos de Economía Pública de la Universidad de Zaragoza, sin los cuales una parte muy sustantiva de este artículo no hubiera sido posible. Además, el autor agradece los comentarios de Antonio Arroyo Gil, profesor de Derecho Constitucional en la Universidad Autónoma de Madrid, y de dos evaluadores anónimos, que han estimulado una mejora sustancial de este trabajo.

Eduardo Sanz Arcega, Instituto de Estudios Fiscales, Cardenal Herrera Oria, 378, 28035, Madrid; y Grupo de Investigación en Economía Pública, Facultad de Economía y Empresa. Universidad de Zaragoza. Gran Vía 2, 50005, Zaragoza.

Correo electrónico: eduardo.sanz@ief.minhap.es