

Eduardo Sanz Arcega

Los rostros constitucionales de la
redistribución: la vertiente
económica del principio
constitucional de solidaridad y sus
posibilidades financieras

Departamento
Derecho Público

Director/es
Contreras Casado, Manuel

<http://zaguan.unizar.es/collection/Tesis>



**Universidad
Zaragoza**

TESIS DOCTORAL

**Los rostros constitucionales de la redistribución:
la vertiente económica del principio constitucional de
solidaridad y sus posibilidades financieras**

**Eduardo Sanz Arcega
Director: Dr. Manuel Contreras Casado**

Departamento de Derecho Público

Facultad de Derecho

2017

**Los rostros constitucionales de la redistribución:
la vertiente económica del principio constitucional de
solidaridad y sus posibilidades financieras**



**Universidad
Zaragoza**

Autor: Eduardo Sanz Arcega

Director: Dr. Manuel Contreras Casado

Departamento de Derecho Público

Facultad de Derecho

Universidad de Zaragoza

2017

Los rostros constitucionales de la redistribución: la vertiente económica del principio constitucional de solidaridad y sus posibilidades financieras.

Tesis doctoral presentada por Eduardo Sanz Arcega para la obtención del grado de Doctor en Derecho y dirigida por el Dr. Manuel Contreras Casado.

El doctorando Eduardo Sanz Arcega y el director de tesis Manuel Contreras Casado garantizamos, al firmar esta tesis doctoral, que el trabajo ha sido realizado por el doctorando bajo la dirección del director y hasta donde nuestro conocimiento alcanza. En el desarrollo del trabajo se han respetado los derechos de otros autores a ser citados.

Zaragoza, 6 de diciembre de 2017.

Firma del Doctorando:

Firma del Director de Tesis:

Eduardo Sanz Arcega

Manuel Contreras Casado

Facultad de Derecho
Universidad de Zaragoza

Esta memoria de tesis ha sido informada positivamente por el doctor:

Dr. Julio López Laborda
Catedrático de Economía Pública
Universidad de Zaragoza

A mis padres, por todo.

A Manolo, por creer en mí.

A Julio, de nuevo, indubitadamente.

Agradecimientos

La vida no discurre por cauces compartimentados, cual si de sendas diferentes, que buscan un sentido independiente, se tratase. Fluimos por el mundo como un solo ser que recibe estímulos, que goza de momentos, los cuales aprehendemos y domesticamos con nuestros sentidos, que transformamos, inconscientemente, en emociones diversas.

Ellas modulan, influyen, determinan y contagian una forma singular de ver el mundo. Una perspectiva basada en raíces heredadas y esfuerzos personales por asirnos a una libertad que nunca es total, ni puede serlo.

Pues convivimos con otros, infinitas personas que, a lo largo de nuestra vida, cruzan su trayectoria con la nuestra de forma voluntaria, inconsciente, afortunada, pero siempre sujeta a una porción de probabilidad, de manera fortuita. Cada interacción lega una huella indeleble, que perdura más allá de nuestra comprensión, construyéndonos.

Si a la mayoría de las personas que encontramos en la vida únicamente podemos alcanzar a atisbarlas desde la distancia, un pequeño inventario de ellas, un reducido grupúsculo, permanecerá arracimado en nuestra memoria, recordándonos quiénes somos, qué hemos hecho y por qué ha merecido la pena. Puntuales, instantáneas excepciones, de momentos y personas, nos describen más allá del trazo grueso que pergeña, pero no dibuja.

Por eso no tiene sentido hablar de empresas individuales. Aunque intentásemos imaginar un proyecto netamente personal, sin injerencias, desde cualquier atalaya elemental podríamos aducir el equívoco de toda ensoñación egocéntrica. Por acción u omisión, convivir es compartir.

Por eso, retomando el inicio de estas líneas, cada momento de celebración debe recordar que la vida no se compone de tránsitos independientes, sino que todos ellos se hayan alambicados, tejidos, entrelazados, pues el presente se asienta sobre todo nuestro pasado. El término de una etapa siempre se explica por lo que aconteció ayer, y anteayer, más allá de imprescindibles y mediatos apoyos...

Y, por eso, al cerrar un trabajo como éste, con plena consciencia de que la deuda no podrá saldarse, a todas esas personas sabedoras de que sin ellas no sé encontrarme les deseo ofrecer, al menos, el cariño de la palabra. Gracias.

ÍNDICE DE CONTENIDOS

Introducción.....	15
I. El Estado ante el mercado: el modelo económico en la Constitución española de 1978.....	37
I.1. Implicaciones redistributivas de la forma de Estado frente al “orden espontáneo” del mercado	39
I.1.1 Principales consensos económico-constitucionales europeo–occidentales: del Estado liberal al Estado social.....	47
I.2 La Constitución económica de 1978: Estado social y solidaridad.....	70
II. El principio de solidaridad y su vertiente económica: los rostros constitucionales de la redistribución.....	85
II.1 La aproximación tradicional al principio constitucional de solidaridad.....	87
II.2 La vertiente económica del principio constitucional de solidaridad en relación con la acción del Estado a través del Presupuesto: los rostros constitucionales de la redistribución.....	96
II.2.1 Los rostros constitucionales de la redistribución en los Textos Fundamentales españoles (1812-1978).....	116
III. Las posibilidades financieras y la cuantificación monetaria de los rostros constitucionales de la redistribución	135
III.1 Limitaciones al gasto público: estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.....	139
III.2 Los ingresos de las Administraciones Públicas españolas: especial referencia al poder tributario y a las transferencias de nivelación.....	150
III.2.1 El poder tributario de las Administraciones Públicas españolas.....	156
III.2.2 Las transferencias de nivelación en el marco de la financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y las Entidades Locales.....	171

III.3 Una cuantificación monetaria de los rostros constitucionales de la redistribución (2007-2014)..... 179

IV. Discusión final. Los rostros constitucionales de la redistribución y la efectividad del Estado para minorar la desigualdad interpersonal: España, Italia, Alemania y Francia.....197

Bibliografía..... 221

INTRODUCCIÓN

Tiempo atrás se enfatizó cómo las particularidades políticas de cada sociedad definen su modelo constitucional¹, hasta el punto de que su vigencia efectiva dependería precisamente de la adhesión que le profesen “los factores de poder que en [dicha sociedad] residen”². 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.

Y, en este punto, la naturaleza social de la Economía permite que la aprobación del conjunto de “normas básicas destinadas a proporcionar el marco jurídico fundamental para la estructura y funcionamiento de la actividad económica”³, o constitución económica, pueda escoger entre diferentes paradigmas para ordenar el marco general en el que se desenvuelvan las relaciones mercantiles de los sujetos. Con otras palabras, partiendo de que, en definitiva, la Economía “es una elección de objetivos, de acuerdo con unos

¹ Posición manifestada desde los albores del constitucionalismo. Valga como ejemplo el escrito de James Madison, “Concerning Dangers from Dissensions Between the States”, *The Federalist*, núm. 62, 1788, <http://www2.hn.psu.edu/faculty/jmanis/poldocs/fed-papers.pdf> (última consulta: 10/04/2013).

² Lasalle, Ferdinand, *¿Qué es una constitución?*, Barcelona, Ariel Derecho, 1863/2001, 183 págs., pág.119.

³ García Pelayo, Manuel, “Consideraciones sobre las cláusulas económicas de la Constitución”, en Manuel Ramírez (ed.), *Estudios sobre la Constitución española de 1978*, Zaragoza, Libros Pórtico, 1979, págs. 27-53, pág. 31.

medios”⁴, en el seno del pensamiento económico necesariamente coexisten diversas cosmovisiones acerca del concepto de mercado y su funcionamiento ante las que, de manera indefectible, deberá posicionarse un texto constitucional⁵, sobremanera por lo que hace a la actitud de aquel para influir sobre la distribución de la renta y de la riqueza existente en una sociedad.

Antes de proseguir con la argumentación resulta imprescindible precisar a qué se refiere este estudio cuando se aduzcan los vocablos renta, riqueza y redistribución. En primer término, por renta se entiende el ingreso que percibe una persona o el valor de la producción en un territorio, ambos a lo largo de un periodo de tiempo determinado, que convencionalmente se fija en un año. Riqueza, por su parte, describe la valoración económica del patrimonio o del capital de una persona o de un territorio en un momento del tiempo; entendiéndose por patrimonio o capital todo aquello que puede ser poseído por personas físicas o jurídicas y transmitido o intercambiado en un mercado de modo permanente⁶. Por último, el término redistribución refleja una influencia pública en la distribución de la renta y de la riqueza sociales con el fin de minorar las desigualdades económicas; interpersonales, interterritoriales, o ambas. Si bien la redistribución económica también puede incentivarse por el Estado en el sentido contrario, esto es, para estimular la concentración de la renta o de la riqueza, a salvo de que explícitamente se ponga de relieve lo contrario, el uso del vocablo redistribución deberá interpretarse en este trabajo de acuerdo con la primera de las acepciones subrayadas, por tanto, como una

⁴ García, Pelayo, Manuel, “El saber económico europeo”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 52, 1950, págs. 175-180, pág. 175.

⁵ 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*, Vol. XXI, 1983, págs. 481-517).

⁶ Con muy leves variaciones, la definición se ha tomado de Thomas Piketty, *El capital en el siglo XXI*, Madrid, Fondo de Cultura Económica, 2014, 663 págs., pág. 61.

función del Sector Público orientada hacia la consecución de una disminución respecto del grado de desigualdad preexistente.

Dicho lo cual, y, a mayor abundamiento sobre la distribución de la renta y de la riqueza, si se ahonda en el engarce entre Economía y Derecho, en ausencia de intervención pública en la economía y de mecanismos de transferencia de renta entre individuos, el orden espontáneo capitalista genera desigualdades económicas intersubjetivas e interterritoriales que, de prolongarse a lo largo del tiempo, derivan no solo en flujos y concentraciones estables, respectivamente, de renta y de riqueza, sino también de poder⁷. Si a lo anterior se adhiere la constatación empírica de que tanto la distribución de la renta como la de la riqueza traen causa de la organización social que estructura la actividad económica⁸, el argumento último para influir en aquellas traspasa el ámbito científico para situarse en la esfera de influencia de la ideología⁹.

Sentado lo anterior, el literal de la Constitución de 1978 (en adelante, también CE) resulta plenamente consciente de la imposibilidad de escapar a la

⁷ Para un estudio que desarrolla esta argumentación, véase Roncaglia, Alessandro, *El mito de la mano invisible*, Zaragoza, Genuve ediciones, 2011, 127 págs. Seminalmente, la proyección intersubjetiva de la relación entre riqueza y poder fue puesta de manifiesto por el pensamiento aristotélico.

⁸ De hecho, ya a mediados del siglo XIX la Economía Política explicitó la diferencia entre la naturaleza objetiva de las leyes que rigen la producción de subjetividad que subyace a la distribución de la riqueza (seminalmente, Mill, John Stuart, *Principios de economía política, con algunas de sus aplicaciones a la filosofía social*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 1848/1996, 896 págs.), de lo que se sigue la tesis de que, en puridad, “en ningún momento ha sido separable lo económico de lo social” (De Cabo Martín, Carlos, *La crisis del Estado social*, Barcelona, Promociones Publicaciones Universitarias, 1986, 139 págs., pág. 38). Posición, a mayor abundamiento, que constituye el núcleo central del análisis económico estructural, que abiertamente refiere la determinación de los procesos de distribución de la renta y de la riqueza como efectos indisolubles de la organización social en la que coexisten (como ejemplo, véase Sampedro, José Luis y Martínez Cortiña, Rafael, *Estructura económica: teoría básica y estructura mundial*, Barcelona, Ariel, 1973, 684 págs.).

⁹ Valgan como ejemplos antitéticos las obras de John Rawls (*A Theory of Justice*, Oxford, Oxford University Press, 1971/1985, 607 págs.) y Friedrich A. Von Hayek (*Principios de un orden social liberal*, Madrid, Unión Editorial, 2001, 130 págs.).

Mientras el primero defiende la regla del *maximum minimorum*, Hayek entiende que no se debe valorar como justos o injustos los resultados económicos que traen causa del mercado. En todo caso, incluso este tipo de argumentos que desechan juzgar los resultados individuales del mercado contienen, por su propia naturaleza, juicios de valor sobre “lo justo”.

necesidad de posicionarse ante la distribución social de la renta y de la riqueza. Así, 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 indeseados”¹⁰.

Es por ello que, alejándose de una neutralidad valorativa formal sobre la distribución personal y espacial de la renta y de la riqueza, y zanjando, al decir de algunos, una asignatura pendiente en la Historia de España¹¹, la Constitución del consenso¹² de 1978 alumbró un Estado social y democrático de Derecho federalizable, cuyo desiderátum teleológico en el ámbito de la redistribución económica se orienta hacia la consecución de un reparto personal y regional de la renta y de la riqueza más equitativos. Fines redistributivos que, de acuerdo con la fórmula social del Estado, deben lograrse necesariamente en el seno de un sistema económico capitalista e independientemente de qué nivel territorial de la Administración –central, autonómico o local– sea el responsable de una competencia concreta, dada la

¹⁰ Hirschman, Albert Otto, *De la Economía a la política y más allá*, Barcelona, Fondo de Cultura Económica, 1981/1984, 387 págs., pág. 374.

¹¹ Montero Rodríguez, Celso, “La solidaridad constitucional y sus problemas en el Estado Autonómico”, 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.

¹² En palabras de García de Enterría, que reflejan una posición común en la doctrina, “la gran hazaña histórica de la Constitución está en el logro sin precedentes, que ha puesto término a más de siglo y medio de luchas políticas existenciales y ha creado, sin más, por ello mismo, un espacio político común, por vez primera general y nacional” (García de Enterría, Eduardo, “El valor normativo de la Constitución española”, *Revista de Derecho Político*, núm. 44, 1998, págs. 31-44, págs. 35).

Para un estudio específico sobre el consenso, que, a la postre, defiende la “imperiosa necesidad de la recuperación del diálogo” (pág. 106) en la actualidad, véase Alzaga, Óscar, *Del consenso constituyente al conflicto permanente*, Madrid, Trotta, 2011, 106 págs.

vigencia efectiva de un grado de descentralización política que, desde los albores del siglo XXI, resulta sustancialmente simétrico¹³.

A nuestro juicio, y este será el argumento central que vertebrará esta investigación, con base en la doctrina y en la jurisprudencia constitucional que asocian una de las proyecciones jurídicas de la solidaridad con la redistribución en el campo económico¹⁴, los fines redistributivos presentes en la Constitución de 1978 materializables a través de la acción presupuestaria del Estado, y que se despliegan a lo largo del texto constitucional en numerosos artículos de naturaleza materialmente redistributiva a la luz de la Economía, conforman en conjunto la vertiente económica del principio constitucional de solidaridad. Y ello, con independencia de que aquellos artículos contengan una mención explícita del vocablo solidaridad.

Llegados a este punto, y, no obstante lo antedicho, en lo que conocemos incluso las posiciones doctrinales que acogen la existencia de una vertiente económica del principio constitucional de solidaridad ligada a la redistribución más allá de preceptos programáticos (ilustrativamente, arts. 2 ó 128.1 CE), de la que se predicen dos proyecciones, una personal y otra territorial, limitan el análisis del marco constitucional que aquel encarnaría a algunos concretos artículos del texto constitucional. De un lado, la doctrina mayoritaria se ha

¹³ La doctrina en este punto se muestra sustancialmente pacífica. Valga como ejemplo Tudela Aranda, José, “¿Reforma constitucional en clave federal? (Sistematización de problemas generados por las reformas y posibles soluciones)”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 151, 2011, págs. 231-279.

¹⁴ Valga como ejemplo el trabajo de De Lucas, Francisco Javier, “La polémica sobre los deberes de solidaridad”, *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, núm. 19, 1994, págs. 9-88, pág. 26

A mayor abundamiento, para un estudio que resume el recorrido histórico de la juridificación de la solidaridad véase Pisarello, Gerardo, “Solidaridad e insolidaridad en el constitucionalismo contemporáneo: elementos para una aproximación”, *Revista de Estudios Sociales*, núm. 46, 2013, págs. 86-97, págs. 87-93.

Desde el punto de vista jurisprudencial, el Tribunal Constitucional ha afirmado que el contenido más importante del principio de solidaridad es el financiero (ilustrativamente, STC 135/1992, de 5 de octubre, FJ 7).

centrado en la identificación de los instrumentos financieros extraconstitucionales que canalizan los recursos económicos con objetivos redistributivos; fundamentalmente, transferencias de nivelación intercomunitarias –no así las atinentes a la financiación de las Entidades Locales– y fondos europeos¹⁵.

De otro lado, los trabajos que han dirigido sus esfuerzos a la identificación de los artículos constitucionales que configurarían la vertiente económica del principio constitucional de solidaridad han concluido, en conjunto, que la proyección personal de aquel se agotaría en los artículos 41, 45, 156.1 y 158.1 CE. Por tanto, a tenor de la doctrina jurídica, la proyección personal del principio de solidaridad incluiría tanto las previsiones constitucionales relativas a los derechos sociales a la asistencia social y a un desarrollo económico sostenible, preservando un medio ambiente adecuado; como los preceptos que fundamentan las transferencias de nivelación intercomunitarias y las asignaciones que, con cargo a los Presupuestos Generales del Estado, aseguran un mínimo acceso a los servicios públicos de todos los ciudadanos españoles¹⁶.

¹⁵ Ilustrativamente, véase VVAA (Francisco Balaguer Callejón, Coord.), *Manual de Derecho Constitucional, Volumen I*, Madrid, Tecnos, 5ª ed., 2010, 497 págs., págs. 363-364; López Guerra et al., *Derecho Constitucional, Volumen II*, Valencia, Tirant lo Blanch, 8ª edición, 2010, 343 págs., pág. 263; o De Esteban, Jorge y Pedro J. González-Trevijano, *Curso de Derecho Constitucional Español, Tomo III*, Madrid, Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, 1994, págs. 823-824.

A mayor abundamiento, dentro de esta categoría de instrumentos que canalizarían recursos monetarios con finalidad redistributiva incluso se han llegado a mencionar participaciones de las Comunidades Autónomas en ingresos del Estado o la cobertura de determinados riesgos en caso de catástrofes naturales (Pemán Gavín, Juan, *Igualdad de los ciudadanos y autonomías territoriales*, Zaragoza/Madrid, Prensas Universitarias de Zaragoza/Civitas, 1992, 331 págs., págs. 279 y 289, respectivamente).

¹⁶ Mientras los artículos 41, 45 y 156.1 son encuadrados dentro de la proyección personal principio de solidaridad por Javier Tajadura Tejada (“El principio de solidaridad en el Estado Autonomo”, *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 32, 2007, págs. 69-102), la garantía de redistribución interpersonal del 158.1 traería causa directa de la interpretación del principio de

Por su parte, la proyección territorial del principio de solidaridad quedaría circunscrita a la posibilidad de planificación económica, la garantía de unos mínimos recursos para todas las Comunidades Autónomas y el Fondo de Compensación Interterritorial (ex arts. 131.1, 156.1 y 158.1¹⁷, y 158.2 CE)¹⁸. Consiguientemente, con la excepción de la planificación económica, dichos artículos no resultan sino el fundamento, como se ha apuntado líneas arriba, de algunas de –no de todas– las transferencias monetarias entre Administraciones.

A tenor de lo expuesto, con la motivación de extender la doctrina jurídica clásica sobre la vertiente económica subyacente al principio constitucional de solidaridad, este estudio se fija un triple objetivo concatenado. De un lado, con base en los incipientes fundamentos doctrinales existentes que han identificado dicho principio con algunos de los artículos presentes en la Constitución y que se refieren a materias redistributivas, la investigación pretende precisar el alcance de la vertiente económica del principio constitucional de solidaridad a la luz de la propia Constitución española de 1978.

solidaridad por el Tribunal Constitucional, ilustrativamente en su sentencia 31/2010, de 28 de junio, FJ134.

A mayor abundamiento, como se desarrolla a continuación, el artículo 156.1 queda categorizado como atinente de forma simultánea a las proyecciones personal y territorial del principio de solidaridad en el trabajo referido de Tajadura e, ilustrativamente, también en el de Julio López Laborda, “La financiación autonómica en la Sentencia del Tribunal Constitucional 31/2010 sobre el *Estatut*”, en J. Tornos (dir.), *Informe Comunidades Autónomas 2010*, Barcelona, Instituto de Derecho Público, 2011, págs. 757-770.

¹⁷ De nuevo, igual que acontecía con el artículo 156.1, el 158.1 ha sido incardinado como precepto encuadrable simultáneamente en las proyecciones territorial y personal de la vertiente económica del principio constitucional de solidaridad (véase el trabajo de López Laborda citado *supra* y el estudio de Vega García, Alberto, “El principio constitucional de solidaridad interterritorial en España y en Alemania: aplicación y límites”, *Revista d’Estudis Autonòmics i Federals*, núm. 20, 2014, págs. 214-277).

Por su parte, Domínguez y Sánchez la incluyen la previsión del 158.1 como exclusivamente perteneciente a la solidaridad interterritorial (Domínguez Zorrero, Manuel, y Sánchez Pino, Antonio J., “La solidaridad interterritorial y la financiación autonómica”, *Revista de Estudios Regionales*, núm. 66, 2003, págs. 153-165).

¹⁸ La planificación económica es citada por Tajadura, en su trabajo citado *supra*, como instrumento de solidaridad.

A tal fin, el razonamiento se orienta a la incardinación dentro de dicho principio de los artículos de la Constitución de cuya redacción pueda predicarse un objetivo redistributivo para el Estado a la luz de la Economía; y para cuya denominación, perfilando el concepto acuñado en un trabajo anterior¹⁹, se acoge el término “rostros constitucionales de la redistribución”. Como tales, con otras palabras, la argumentación identifica los preceptos constitucionales de los que puede predicarse un mandato redistributivo para el Sector Público en aras a influir a través del Presupuesto sobre la distribución de la renta y de la riqueza, minorándolas.

En este punto, el presente estudio acoge la perspectiva, pacífica en la literatura hacendística y en la doctrina financiera, de que la actividad económica del Estado comprende tanto la vertiente de los ingresos como la de los gastos públicos, por lo que la categorización de los rostros constitucionales de la redistribución distinguirá entre aquellos referidos a los ingresos de las Administraciones y aquellos relacionados con el gasto público. Por todo lo expuesto, el primer objetivo de esta investigación no dirige su ambición ni a la justificación de la redistribución ni tampoco se adentra en el debate doctrinal que, a lo largo de la Historia, ha indagado los fundamentos político-ideológicos de aquella.

De otro lado, el segundo objetivo de este trabajo se encamina a la cuantificación monetaria de los rostros constitucionales de la redistribución identificados. Para allegar a la cuantificación antedicha y que, en última

¹⁹ En Sanz Arcega, Eduardo, “Los rostros constitucionales de la redistribución: la vertiente económica del principio constitucional de solidaridad, *Revista de Derecho Político*, núm. 93, 2015, págs. 285-317, se acuña la expresión “rostros constitucionales de la redistribución” en relación con “artículos de la Constitución española de 1978 cuya naturaleza puede considerarse sustantivamente redistributiva” (ibíd., pág. 289).

instancia, aflora a partir del ejercicio de potestades tributario-presupuestarias que traerán causa de la voluntad política mayoritaria, se conecta la vertiente económica del principio constitucional de solidaridad con los elementos necesarios que caracterizan sus posibilidades financieras en términos del Presupuesto, esto es, su materialización monetaria, a saber: ingresos de las Administraciones, límites al gasto público y dotaciones presupuestarias por la vía del gasto público.

Por último, el tercer objetivo de este trabajo es doble. En primer lugar, se dirige a comparar la ambición redistributiva formal de la Constitución de 1978 con la homónima de los principales países europeos de referencia para la doctrina constitucional española –Alemania, Italia y Francia–, extrapolando el análisis de los rostros constitucionales de la redistribución a los Textos Fundamentales de los tres Estados antedichos. En un segundo estadio, con las limitaciones inherentes, en lo que se conoce, a la evidencia empírico-estadística existente, se enjuicia la efectividad redistributiva relativa de los Sectores Públicos español, alemán, italiano y francés, mediante la utilización del índice de Gini, magnitud económica tradicional en el análisis cuantitativo de la desigualdad. A través de este razonamiento novedoso se conecta la diferencia existente entre diseños constitucionales formalmente homologables y la efectividad material para redistribuir la renta y la riqueza.

Metodológicamente, para colmar todos los objetivos expuestos, la investigación propone un análisis de Derecho positivo a la luz de la Economía, conjugando ambas aproximaciones. En consecuencia, el razonamiento desarrolla una argumentación que, acogiendo los postulados de la doctrina

jurídica, se completa, a su vez, con las construcciones de la literatura económica, sobremanera por lo que hace a la Teoría de la Hacienda Pública.

La investigación se estructura en cuatro capítulos, adicionales a estas páginas introductorias. En el primero de ellos se detalla el modelo económico que se desprende de la Constitución española de 1978, del cual cabe derivar la correlativa ambición redistributiva genérica del Estado a la luz de la juridificación del principio de solidaridad, toda vez que España se constituye en un Estado social (art. 1.1 CE).

A tal fin, la argumentación comienza presentando los efectos espontáneos inequitativos interpersonales e interterritoriales que el sistema de mercado autorregulado²⁰ tiende a producir sobre la distribución de la renta y de la riqueza. El razonamiento introduce la función de aseguramiento del Estado, predicable de su propia génesis, para, acto seguido, analizar el despliegue histórico-constitucional de dicha proyección en la influencia del Sector Público sobre la distribución de la renta y de la riqueza. Para ello, desde el punto de vista europeo-occidental, se describe la actitud del Estado ante las desigualdades económicas mediante la exposición de los paradigmas económico-constitucionales capitalistas principales –liberal clásico, liberal providencia y social–.

Con base en los desarrollos expuestos, a partir de la descripción de los constreñimientos político-económicos contemporáneos a la redacción de nuestro Texto Fundamental, así como tomando en consideración la incidencia del Derecho originario de la Unión Europea sobre la Constitución de 1978, pues

²⁰ Lo que no quiere decir carente de regulación, dada la indubitablemente naturaleza artificial del mercado.

cada vez se acepta con mayor consenso por la Doctrina que “los textos constitucionales que nos rigen son multinivel y pluritextuales, porque se integran por más de un documento de tal rango formulado en diversas instancias territoriales”²¹, condición que ostentarían los Tratados comunitarios, el capítulo desgrana la Constitución económica de 1978, incardinándola dentro del paradigma económico-constitucional social.

En este sentido, no obstante la entronización de las instituciones jurídicas fundamentales atinentes al sistema capitalista, derecho de propiedad y libertad de empresa, el Constituyente español refleja explícitamente su voluntad de alcanzar un reparto interpersonal e interterritorial más equitativo de la renta y de la riqueza. Con otras palabras, la Constitución acoge la instauración de un sistema social de mercado cuyo correlato, en términos redistributivos, resulta la vertiente económica del principio de solidaridad. Si bien una parte de la doctrina, a tenor de la Constitución económica de la Unión Europea y las reformas constitucionales que entronizan la estabilidad presupuestaria, defiende la superación del Estado social; a nuestro juicio, ni de un análisis del Derecho positivo de la Unión Europea ni del literal del Texto Fundamental de 1978 puede inferirse la mutación o pérdida de vigencia de la fórmula Estado social.

El segundo capítulo de este trabajo se dedica a la configuración de la vertiente económica del principio constitucional de solidaridad. Para ello, en primer lugar, se pone de relieve la aproximación poliédrica que la doctrina constitucionalista –académica y jurisprudencial– ha desarrollado sobre el principio de solidaridad. De acuerdo con ella, por lo que específicamente se

²¹ Muñoz Machado, Santiago, *Vieja y nueva constitución*, Barcelona, Crítica, 2016, 316 págs., pág. 14.

refiere a la conexión entre redistribución y principio de solidaridad, la personificación de la vertiente económica del principio de solidaridad dentro del literal constitucional quedaría circunscrita, como se ha anticipado, a los artículos 41, 45, 156.1 y 158.1 CE, por lo que hace a su proyección personal; y a los preceptos 131.1, 156.1, 158.1 y 158.2 CE, en lo que respecta a su homónima territorial.

Así las cosas, a partir de la novedosa incorporación de los desarrollos de la Teoría económica al sustrato de la argumentación jurídica referida, la doctrina anterior se expande con la identificación de los artículos constitucionales que, más allá de contener declaraciones programáticas o habilitaciones competenciales, en sí mismos encarnan mandatos para el Sector Público sobre materias o instrumentos con una capacidad sustancial para incidir a través del Presupuesto en la distribución personal y territorial de la renta y de la riqueza, minorando las desigualdades económicas: los rostros constitucionales de la redistribución. La inclusión de la Teoría económica en el razonamiento posibilita identificar artículos adicionales que, en lo que conocemos, no habían sido incluidos en la vertiente económica del principio constitucional de solidaridad, ni por la doctrina jurídica constitucionalista, ni por la literatura hacendística. Valga como ejemplo de ello el derecho a la gratuidad de la justicia (art. 119 CE).

El acogimiento de los desarrollos de la Teoría económica permite, además, enriquecer el análisis, pues avala la clasificación de los rostros constitucionales de la redistribución en función de que estos contengan mandatos redistributivos por la vía de los ingresos de las Administraciones o por la de los gastos públicos. Dicho criterio de clasificación logra superar la intrínsecamente

inagotable discusión entre previsiones e instrumentos personales o territoriales de solidaridad, dada la naturaleza redistributivamente ambivalente de todos ellos. La razón para incorporar novedosamente dicha aproximación estriba en que todos los artículos, también los que se han citado, impactan, en última instancia, tanto sobre la distribución de la renta y de la riqueza personales como sobre sus homónimas territoriales. Este hecho no obsta, en absoluto, para que, al hilo de la descripción de los rostros constitucionales de la redistribución, se clarifique cuál sería su efecto redistributivo dominante, interpersonal o interterritorial, en función de si aquellos quedan preferentemente orientados a la convergencia en renta personal o territorial.

A mayor abundamiento, con independencia de sus efectos redistributivos interpersonales e interterritoriales, en este punto resulta reseñable consignar que el presente estudio asume la posición de que las transferencias entre Administraciones no devienen sino proyección de la redistribución intersubjetiva a partir de la lógica de la distribución competencial. Y ello, eso sí, aunque los efectos de las transferencias redistributivas entre Administraciones queden primordialmente orientadas a la minoración de las diferencias interpersonales y/o interterritoriales de renta y/o de riqueza. Cuestión distinta, como se arguye, resulta el hecho de que la voluntad de avanzar en el plano fiscal hacia la autonomía, suficiencia y corresponsabilidad financieras de todas las Administraciones en un Estado descentralizado implique, necesariamente, por acción del principio de igualdad (fundamentalmente, ex arts. 1.1, 9.2, 142, 156.1, 149.1.1º, 158.1 CE), la emergencia de transferencias de recursos económicos entre ellas (y que, a su vez, también encuentran un fundamento explícito en el articulado constitucional).

Como colofón al segundo capítulo, con base en los artículos constitucionales identificados, e incorporando la narrativa sobre los consensos económico-constitucionales, un último subapartado extrapola el razonamiento que ha conducido a la identificación de los rostros constitucionales de la redistribución de la Constitución de 1978 para presentar la regulación que de ellos realizan los Textos Fundamentales españoles que, desde la Constitución de Cádiz de 1812, han alcanzado vigencia normativa. El interés de este ejercicio novedoso reside en que del mismo cabe derivar las ambiciones redistributivas de las constituciones históricas españolas, las cuales no han resultado ajenas a la vigencia de los principales modelos económico-constitucionales europeo-occidentales. Con otras palabras, esta aproximación puede considerarse como un criterio adicional para la comprensión de la evolución del patrón formal constitucional-redistributivo por el que ha transitado nuestro país.

Sobre el esquema conceptual que el capítulo segundo desarrolla acerca de la vertiente económica del principio constitucional de solidaridad en la Constitución de 1978, el tercero de ellos se interna en el análisis de las posibilidades financieras de los rostros constitucionales de la redistribución en términos del Presupuesto, con el objetivo último de presentar su cuantificación para el periodo más reciente y homogéneo del que se dispone de datos desde el estallido de la Gran Recesión, 2007-2014. Para ello, y, como punto de partida, se acoge los desarrollos de las literaturas económica y jurídica que comprenden la actividad financiera del Estado como un sistema de impuestos y prestaciones, por tanto, entendiendo aquella “como la tocante a los ingresos y

gastos de los entes públicos”²². Desde esta perspectiva, el capítulo parte de la premisa de que, independientemente del nivel territorial de la Administración que resulte investido de una competencia concreta, dos razones presiden la aseveración de que la clave de bóveda del sistema redistributivo descansa inicialmente sobre el pilar financiero.

De un lado, es un lugar común afirmar que 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*²³–, capaz de embridar la natural restricción financiera del Estado²⁴, endurecida esta desde la adhesión de España a la Eurozona y sus correlativas reglas fiscales, resulta posible materializar los postulados constitucionales. Será una efectiva y continuada capacidad económica de las diferentes Administraciones que componen el Estado la que, a partir de un sistema fiscal en conjunto progresivo –redistributivo– (ex art. 31.1 CE), les habilitará para desarrollar los objetivos redistributivos constitucionales interpersonales e interterritoriales, aun en periodos de caída de la actividad productiva (y, por ende, también de la

²² Cazorla Prieto, Luis María, *Derecho Financiero y Tributario. Parte General*, Cizur Menor, Aranzadi, 2009, 678 págs., pág. 55. Seminalmente, por lo que hace a la literatura económica española, cabe citar la obra de Enrique Fuentes Quintana, *Hacienda Pública. Principios y estructura de la imposición*, Madrid, Rufino García Blanco, 1986.

²³ Barón Crespo, Enrique, “La Constitución fiscal de 1978”, *Revista de Occidente*, núm. 361, 2011, págs. 91-101, pág. 101.

Dicho con 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*, núm. 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 (tal y como muestran las cifras expuestas en Comín Comín, Francisco, y Díaz, Daniel, “Sector Público administrativo y Estado del bienestar”, en VVAA, Albert Carreras y Xavier Tafunell (coords.), *Estadísticas históricas de España, Siglos XIX-XX*, Vol. II, 2ª ed., Bilbao, Fundación BBVA, 2005, 964 págs., págs. 873-964, págs. 940-941).

²⁴ Pues se comparte que “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, 2011, págs. 203-210, pág. 205).

recaudación impositiva). En este punto, dando un paso adicional sobre la doctrina y la jurisprudencia constitucionales, en relación con los beneficios fiscales se discute la idoneidad de asumir los efectos jurídicos del principio de progresividad como simultáneamente predicables del ejercicio de las competencias tributarias de cada nivel territorial de la Administración.

De otro lado, más allá de poder atesorar potencialmente recursos financieros en el marco del mandato de estabilidad presupuestaria (ex art. 135 CE y del Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria²⁵), para alcanzar una distribución de la renta y de la riqueza más equitativa también resulta imprescindible la existencia por parte de todas las Administraciones de una permanente voluntad política orientada a la aprobación continuada de dotaciones presupuestarias por la vía del gasto público destinadas efectivamente a la reducción de las desigualdades económicas. No en vano, la eficacia material de los rostros constitucional-redistributivos trae indefectiblemente causa de los recursos financieros que a su satisfacción no solo se consigan, sino también se consiguen.

Así las cosas, la investigación atiende a los tres elementos que, en conjunto, y, a nuestro juicio, describen los condicionantes y resultados directamente relacionados con el Presupuesto que reflejan la capacidad político-económica de las Administraciones Públicas españolas para la materialización financiera de los rostros constitucionales de la redistribución; a saber: ingresos de las Administraciones, límites al gasto público y ejercicio de potestades presupuestarias. Con otras palabras, las posibilidades redistributivas del Estado en su conjunto penden de la suficiencia financiera de los diferentes

²⁵ En adelante, Tratado de Estabilidad (2012).

niveles territoriales de la Administración, que trae causa de la configuración de sus sistemas de financiación; del cumplimiento de la obligación normativa de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera que rige para todos los niveles territoriales de gobierno y que define el marco en el que necesariamente deben desenvolverse sus correspondientes sistemas de financiación; y, por último, del ejercicio de potestades presupuestarias por la vía del gasto público.

Es precisamente del ejercicio de potestades tributario-presupuestarias del que se obtiene la cuantificación económica, en términos agregados a nivel nacional, de los rostros constitucionales de la redistribución, toda vez que aquellos son clasificados en función de que minoren las desigualdades por la vía de los ingresos o de los gastos públicos. A continuación, se detalla la aproximación del tercer capítulo de esta investigación a cada uno de los tres elementos antedichos.

En primer lugar, el razonamiento desgrana la normativa sobre estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, la cual, como se ha puesto de relieve, construye el marco en el que se desenvuelven los sistemas de financiación de las Administraciones Públicas españolas. Normativa de estabilidad presupuestaria que, a la postre, se proyecta tanto por lo que hace a los techos de gasto y endeudamiento de aquellas como en lo atinente a los plazos de pago a proveedores. En este punto, se incorpora una sucinta digresión para discutir novedosamente las implicaciones de la regla de gasto introducida por el artículo 12.1 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, en un entorno de prórroga presupuestaria.

En segundo lugar, la argumentación se centra en el enjuiciamiento de la suficiencia financiera de los diferentes niveles de gobierno –central, autonómico y local– que permite nutrir a cada nivel territorial de la Hacienda Pública de los recursos económicos necesarios para sostener la financiación de sus metas redistributivas. A tal fin, se desarrolla tanto la normativa que asiste a cada Administración para legislar en materia impositiva –determinada a partir del alcance de sus competencias tributarias– como la que sustenta y entroniza las transferencias de nivelación entre Administraciones. Junto con la capacidad de endeudamiento, resultan los tres elementos que principalmente definen los sistemas de financiación.

Como tercer y último punto, con el objetivo de enfatizar la importancia del ejercicio de potestades políticas tributario-presupuestarias en la materialización monetaria de los rostros constitucionales de la redistribución, mediante el empleo de cifras proporcionadas por diversas fuentes públicas se ofrece evidencia cuantitativa sobre los mismos para el periodo 2007-2014, el más reciente del que se dispone de datos homogéneos y que, a su vez, contiene el último año previo a la crisis económica. Los importes que se muestran toman como referencia el punto de vista agregado. En coherencia con el planteamiento que se defiende y que enfatiza el sustrato personal que preside toda acción pública redistributiva, los montantes monetarios reflejan dotaciones económicas de los rostros constitucionales de la redistribución para el conjunto de las Administraciones Públicas españolas. De este ejercicio, además, puede derivarse el impacto combinado que la obligación de estabilidad presupuestaria y el ciclo económico impone sobre las posibilidades financieras de las Administraciones, tal y como ponen de relieve las cifras compiladas.

El último capítulo de la investigación presenta la discusión final acerca de la efectividad relativa del Sector Público español para disminuir las desigualdades en renta y en riqueza, con las limitaciones inherentes a la evidencia empírico-estadística que, en lo que conocemos, existe. A tal fin, a partir de la comparación de la regulación de los rostros constitucionales de la redistribución en los Textos Fundamentales español, alemán, italiano y francés, así como de la capacidad de cada uno de los Sectores Públicos de esos Estados para minorar las desigualdades en renta y riqueza –sintetizando su efectividad a partir de la consideración del índice de Gini–, se pone en valor cómo, sobre la base de una regulación formalmente muy similar, la efectividad redistributiva de los cuatro Estados para minorar las diferencias en renta de la población activa a partir de la acción de los impuestos directos y las transferencias monetarias también resulta *grosso modo* homologable.

A mayor abundamiento, es reseñable, de un lado, que la mayor efectividad redistributiva de los cuatro Estados descansa sobre el gasto público, cuya capacidad para minorar la desigualdad económica es muy superior a la que revelan sus respectivos sistemas fiscales. De otro lado, destaca que el nivel de desigualdad en cualquiera de los cuatro Estados objeto de estudio tras la acción del Sector Público depende muy significativamente del propio grado de desigualdad económica producto del mercado.

I. EL ESTADO ANTE EL MERCADO: EL MODELO ECONÓMICO EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978

1.1 Implicaciones redistributivas de la forma de Estado frente al “orden espontáneo” del mercado²⁶

En la literatura económica existe un indubitado consenso construido sobre la evidencia empírica acerca de la superioridad del sistema de mercado, frente a otras formas alternativas de organización económica, para el logro de un aumento sostenido del principal indicador de prosperidad generalmente aceptado desde la consolidación de la Economía como disciplina científica: la producción y la riqueza, totales y per cápita. No en vano, “históricamente nada ha funcionado mejor que el crecimiento económico para hacer posible que las sociedades aumenten las perspectivas de vida de sus integrantes, incluyendo a los del nivel más bajo”²⁷.

Claro que, en ausencia de intervención del Sector Público en la economía y de instauración de mecanismos públicos de influencia sobre la distribución de la renta y/o de la riqueza, el orden espontáneo capitalista genera crecientes desigualdades económicas intersubjetivas e interterritoriales, tal y como predice la Teoría económica y refrenda la evidencia empírica.

En primer lugar, porque la existencia de costes de transacción y de economías de aglomeración estimula la concentración de la actividad productiva²⁸, sobremanera en arquitecturas institucionales descentralizadas. Este hecho explica la dificultad de convergencia tanto en renta como en riqueza

²⁶ Este epígrafe constituye una profunda extensión de los contenidos publicados en Sanz Arcega, Eduardo, “Los rostros constitucionales de la redistribución: la vertiente económica del principio constitucional de solidaridad”, *op. cit.* en pág. 24, nota a pie 19, págs. 285-317.

²⁷ Rodrik, Dani, *Una economía, muchas recetas*, México D.F., Fondo de Cultura Económica, 2011, 379 págs., pág. 16.

²⁸ Valga como ejemplo el modelo desarrollado en el trabajo seminal de la Nueva Geografía Económica de Paul Krugman “Increasing returns and economic geography”, *Journal of Political Economy*, Vol. 99, 1991, págs. 483-499.

entre las diferentes regiones de un país²⁹, 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 regiones³⁰. A mayor abundamiento, el proceso inicial de *acumulación primitiva* inherente a todo proceso de desarrollo económico³¹, 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 vida. Si 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

²⁹ 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*, núm. 93, 2002, págs. 109-121), Francisco J. Goerlich, Matilde Mas y Francisco Pérez (“Concentración, convergencia y desigualdad regional en España”, *Papeles de Economía Española*, núm. 93, 2002, págs. 17-36) o José Villaverde Castro (“Crecimiento y convergencia regional en España. (Algunas) Causas del cambio”, *Papeles de Economía Española*, núm. 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”.

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.

Diferencias regionales en renta que, a resultas de la crisis económica de 2008, se han ampliado entre las diferentes Comunidades Autónomas, tal y como ponen de relieve los datos del Instituto Nacional de Estadística (valga como ejemplo el estudio de Antonio Jurado Málaga y Jesús Pérez Mayo, “Disparidades entre las Comunidades Autónomas españolas en el periodo 2007-2012”, *Documento de Trabajo de la Fundación FOESSA* 2.9, 2014).

³⁰ Así lo constatan los resultados de la investigación histórico-económica; valga como ejemplo, Maddison, Angus, *La Economía mundial: una perspectiva milenaria*, Madrid, Mundi-Prensa, 2002, 381 págs.

Como ilustración singular, tal y como recoge Lynch, 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, por el contrario, presenta una de las rentas per cápita más altas.

³¹ Siguiendo la expresión de Marx (*El capital: crítica de la Economía política*, Volumen III, Libro Primero, Capítulo 24, Madrid, Siglo Veintiuno, 1867/1984, págs. 891-954).

caso, económicas en otro) y cómo ese artificio va limándose [hasta la eclosión del constitucionalismo social, primigeniamente en el texto de Weimar de 1917]”³²; estudios actuales subrayan la imprescindible importancia del intervencionismo estatal para el despegue económico de todo territorio³³.

En segundo lugar, y, a modo de trasunto microeconómico de lo expuesto en términos agregados, sin poder soslayar que el principal factor de desigualdad entre sujetos es la transmisión de riqueza entre generaciones³⁴, desde el prisma ciudadano y empresarial las desigualdades económicas³⁵ también devienen consustanciales al tráfico mercantil.

De un lado, porque 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 suerte³⁶. Tan es así, 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 media³⁷.

³² Manuel García Pelayo, “Consideraciones sobre las cláusulas económicas de la Constitución”, *op. cit.* en pág. 17 nota 3, pág. 30.

³³ Ilustrativamente, Ha-Joon Chang, *Retirar la escalera: la estrategia del desarrollo en perspectiva histórica*, Madrid, Catarata, 2004, 247 págs.

³⁴ 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*, Vol. 129, núm. 3, 2014, págs. 1255-1310).

³⁵ Principalmente en términos de renta, pues la inmensa mayoría de individuos no obtienen rendimientos de su capital capaces de permitir su sustento.

³⁶ Véase la obra seminal de Jencks, Christopher, *Inequality*, New York, Basic Books, 1972, 399 págs.

³⁷ Valga como ejemplo el trabajo de Bowles, Samuel, Gintis, Herbert y Osborne, Melissa, “The Determinants of Earnings: A Behavioral Approach”, *Journal of Economic Literature*, Vol. XXXIX, 2001, págs. 1137-1176.

De otro lado, porque también la viabilidad de las empresas queda condicionada por los riesgos del mercado. Se considere aquellas tanto singularmente como en términos de agrupaciones sectoriales, todas son susceptibles de sucumbir ante una catarsis de su demanda de referencia³⁸. Y ello, debido a una eventual pérdida irreparable de competitividad que devenga 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 de forma separada o conjunta). Adicionalmente, a las potenciales debilidades inherentes al tráfico mercantil antedichas resulta preceptivo añadir (iv) los riesgos derivados de la actividad financiera, básicamente el padecimiento de impagos de clientes y la posibilidad de un estrangulamiento en el acceso al crédito de la empresa.

Por último, dado que la estructura competitiva del sistema económico capitalista tiende a alumbrar empresas con poder de mercado asimétrico, la resultante no es otra que la irrupción de capacidades diferenciadas para generar beneficios que, por tanto, estimulan una creciente desigualdad económica entre las empresas. Proceso de acumulación de excedentes que, merced a la explotación de las ventajas antedichas, tiende a retroalimentarse, con el resultado de producir una minoración en el grado de competencia existente en el mercado y que, a su vez, estimula de nuevo una mayor desigualdad interempresarial.

³⁸ No en vano, la Ley de Say, que, en síntesis, propugna que toda oferta crea su propia demanda, ha sido empíricamente refutada.

A partir de las incertidumbres inherentes al sistema de mercado señaladas, y, en un contexto real de ciudadanos mayoritariamente aversos al riesgo³⁹ que, además, en su inmensa mayoría tampoco cuentan con un acervo de riqueza suficiente como para vivir de su enajenación o de sus rendimientos, las posibilidades de prosperidad de los sujetos, se hallen estos laboralmente activos⁴⁰ o inactivos, quedan subrogadas al devenir económico futuro. La consecuencia redundante en la indefectible aparición del deseo de mutualizar o atemperar ese riesgo⁴¹. De ahí que, al margen del fundamento político-moral que se haya aducido, e, independientemente del nivel de renta o riqueza de quien esgrima el argumento, la búsqueda de protección frente a las leyes del mercado autorregulado ha sido un reflejo constante y universal a lo largo de la Historia⁴².

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

³⁹ Cuestión pacífica en la literatura sobre las preferencias por la redistribución que intersecciona 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, núm. 3, 2006, págs. 365-389.

⁴⁰ En este punto su condición de asalariados, empresarios, parados... resulta indiferente.

⁴¹ No en vano, la aversión al riesgo se erige en uno de los determinantes fundamentales de las preferencias por la redistribución de los ciudadanos. En concreto, la evidencia empírica puesta de relieve por la literatura político-económica ha subrayado cómo la posición que el sujeto ocupa respecto del mercado laboral, su grado de empleabilidad y específicas cualidades sociodemográficas como el sexo o la raza matizan sus preferencias redistributivas.

A modo de de ilustraciones respectivas, cabe citar los trabajos de Torben Iversen y David Soskice, "An Asset Theory of Social Preferences", *American Political Science Review*, 2001, Vol. 95, núm. 4, págs. 875-893; Philipp Rehm, "Risks and Redistribution. An Individual-Level Analysis", *Comparative Political Studies*, 2009, Vol 42, núm. 7, págs. 855-881; y Alberto Alesina y Paola Giuliano, "Preferences for redistribution", en Alberto Alesina y Jess Benhabib (eds.), *Handbook of Social Economics, Vol. 1 A*, Nueva York, North Holland, 2011, págs. 93-132.

⁴² 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.

aseguramiento vital en la misma génesis del Estado⁴³, el grado de extensión y la ambición volitiva del aseguramiento público en el plano económico, íntimamente ligado al efectivo ejercicio de su capacidad para influir sobre la distribución de la renta y de la riqueza en una sociedad, pende, en definitiva, de los objetivos teleológicos de cada forma de Estado. En consecuencia, con base, en última instancia, en el monopolio público de la coerción, aunque todo Estado instituye mecanismos que modulan en mayor o menor medida la distribución de la renta y de la riqueza, personales y territoriales, serán los concretos objetivos políticos del Estado, consignados en los respectivos textos constitucionales⁴⁴, los que definirán la dirección de sus acciones hacia la minoración o la explotación de las desigualdades económicas.

En este punto, la evidencia empírica más reciente subraya cómo, en general, el desarrollo económico de los Estados ofrece una correlación positiva con sus ambiciones redistributivas efectivamente alcanzadas en pos de la consecución de una distribución más igualitaria de la renta y de la riqueza⁴⁵; quizá validando la posición de quienes defienden que el motor económico es el principal

⁴³ 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., pág. 353).

A mayor abundamiento, la conexión entre solidaridad y seguridad supone que esta, 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” (Peces-Barba Martínez, Gregorio, *Derecho y derechos fundamentales*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1993, 423 págs., pág. 283).

⁴⁴ Tanto en los sistemas de Derecho continental como en muchos de *Common Law*.

⁴⁵ Para una panorámica histórico-cuantitativa véase las obras de Peter H. Lindert, *Growing public. Social Spending and Economic Growth Since the Eighteenth Century*, Vol. 1, Cambridge, Cambridge University Press, 2004, 337 págs; y *Growing public. Social Spending and Economic Growth Since the Eighteenth Century*, Vol. 2, Cambridge, Cambridge University Press, 2004, 230 págs.

elemento que explica los cambios en las funciones del Estado⁴⁶. Partiendo de esa perspectiva, si se proyecta la cita del párrafo siguiente acerca de la relación entre desarrollo económico y desarrollo institucional al ámbito de la redistribución de la renta, entendiendo esta última como efecto del desarrollo institucional, puede establecerse, en términos generales, una correlación directa entre nivel de desarrollo y materialización efectiva de postulados redistributivos⁴⁷ (relación que, desde el punto de vista de la Teoría económica, recibe el nombre de Ley de Wagner).

Así, “el desarrollo económico motiva un cambio institucional a través de tres canales diferenciados. En primer lugar, el incremento de la riqueza crea mayores demandas para una mejora cualitativa de las instituciones. En segundo término, el crecimiento económico contribuye a que mejores instituciones puedan ser implementadas. Por último, el propio desarrollo estimula la demanda de nuevas instituciones”⁴⁸.

Sin perjuicio de la vigencia general del argumento anterior, y, 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 actitud para afrontar jurídicamente la intervención estatal en el ámbito de la distribución de la renta y de la riqueza: la tradición decimonónica del *laissez-faire* asociada al Estado liberal clásico, el paternalismo *bismarckiano*, los modelos corporativistas del primer tercio del XX, el paradigma *dirigista* de raíz francesa... Todos ellos constituyen muy diferentes puntos de conexión entre

⁴⁶ Para una discusión sobre este debate y, en especial, de sus implicaciones para el Estado social, véase De Cabo Martín, Carlos, *La crisis del Estado social*, *op. cit.* en pág. 19, nota 8.

⁴⁷ Tal y como los trabajos de Lindert, citados *supra*, pág. 44, nota a pie 45, ponen de manifiesto.

⁴⁸ Traducción libre a partir de Ha-Joon Chang, “Institutions and economic development: theory, policy and history”, *Journal of Institutional Economics*, Vol. 7, núm. 4, págs. 1-25, pág. 4.

marco estatal y esfera económico-redistributiva en el seno del propio sistema capitalista.

En consecuencia, resulta ampliamente plausible la tesis de que “no hay economía de mercado sino economías de mercado”⁴⁹, por lo que la apuesta jurídico-política por un determinado sistema de mercado se desprenderá del conjunto de “normas básicas destinadas a proporcionar el marco jurídico fundamental para la estructura y funcionamiento de la actividad económica”⁵⁰, o constitución económica. Dependiendo del consenso económico-constitucional o paradigma económico concreto que se asuma constitucionalmente, cada texto fundamental refleja, por tanto, la asunción de determinados objetivos e instrumentos de política económica, sobremanera por lo que se refiere a su actitud frente a la distribución de la renta y de la riqueza, tanto intersubjetiva como interterritorial. No en vano, toda “constitución es un producto histórico con el que se establecen los elementos básicos de la reproducción social: instituciones sociales fundamentales, reconocimiento de intereses y su traducción en las posiciones jurídicas subjetivas, organización de la comunidad política, es en suma, la regulación de la relación entre política y economía con la que integrar la contradicción de intereses en la que se desenvuelve la vida social. Esta tarea se aborda en unas condiciones históricas en las que se

⁴⁹ 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 se posicionan los estudios de Ciencia Política. Valga como ejemplo Soskice, David y Peter Hall, *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*, Oxford, Oxford University Press, 2001, 556 págs.

⁵⁰ García Pelayo, Manuel, “Consideraciones sobre las cláusulas económicas de la Constitución”, *op. cit.* en pág. 17, nota a pie 3, pág. 31.

manifiestan los elementos materiales e ideológicos que anclan la Constitución e identifican los problemas que hay que afrontar”⁵¹.

1.1.1 Principales consensos económico-constitucionales europeo-occidentales: del Estado liberal al Estado social⁵²

La controversia en el debate sobre el concreto papel que el Estado debe asumir en el terreno económico modula el alcance de la acción pública en el terreno redistributivo. En función de la amplitud del cometido que efectivamente se le asigne, diferentes serán tanto los objetivos de los ámbitos capitales de la política económica del Estado –comercial, presupuestaria, cambiaria, fiscal y monetaria– como los de sus principales instrumentos asociados –ilustrativa y respectivamente, aranceles y cuotas, niveles de gasto y deuda, tipo de cambio, sistema fiscal, masa monetaria y tipo de interés–.

En consecuencia, dependiendo de que el Estado sea visto como un agente cuya injerencia debe ser evitada o, por el contrario, como un ente idóneo llamado a intervenir en el plano económico, correlativamente le será asignado un mayor o menor papel para la realización de las tres funciones principales que, a partir de la segunda mitad del siglo XX, la literatura económica atribuye al Sector Público moderno: asignación, estabilización y redistribución⁵³. La función de asignación se refiere a la provisión directa o indirecta de bienes y

⁵¹ García Herrera, Miguel Ángel, “Estado económico y capitalismo financiarizado: propuestas para un constitucionalismo crítico”, en VVAA (Miguel Ángel García Herrera, José Asensi Sabater y Francisco Balaguer Callejón, Coord.), *Constitucionalismo crítico: liber amicorum Carlos de Cabo Martín*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2015, 1311 págs., págs. 137-242, pág.156).

⁵² Una versión muy preliminar de este epígrafe ha sido publicada en Sanz Arcega, Eduardo, “Los consensos económico-constitucionales: diagnóstico y afanes de la política económica”, *Documentos de Trabajo del Instituto de Estudios Fiscales*, núm. 1/2015, 2015.

⁵³ Tal y como subrayó seminalmente Richard A. Musgrave en *The Theory of Public Finance*, Nueva York, McGraw Hill, 1959, 628 págs.

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 social de la renta y de la riqueza por el Sector Público con el objetivo de minorar las diferencias intersubjetivas e interterritoriales de renta y riqueza. De ahí que, tal y como se ha puesto de relieve en el capítulo introductorio de este estudio, esa sea precisamente la acepción que del vocablo redistribución se emplea en este trabajo.

Por lo que específicamente concierne a la función redistributiva, y, desde la perspectiva de los desarrollos que la literatura económica ha puesto de manifiesto, la lógica de la intervención redistributiva del Sector Público moderno en una economía de mercado descansaría sobre argumentos tanto de eficiencia como de equidad. El fundamento de la eficiencia defiende la actuación pública para evitar “la inexistencia o insuficiencia de ciertos intercambios por razones técnicas o económicas, lo que la literatura denomina fallos de mercado y poder de mercado, que favorecen una estrategia de no cooperación entre individuos”⁵⁴ y minoran “el rendimiento de los recursos disponibles”⁵⁵. Por su parte, las posiciones basadas en la equidad enfatizan la relevancia de los juicios de valor sobre “lo equitativo” y “lo justo” en los procesos de asignación de recursos.

⁵⁴ Albi, Emilio, José Manuel González-Páramo e Ignacio Zubiri, *Economía Pública I*, Barcelona, Ariel Economía, 3ª edición, 2009, 515 págs., pág. 51.

Porque “si no existiera poder de mercado, la información relevante para la toma de decisiones de los agentes fuera perfecta, se transmitiera íntegramente vía precios, y hubiera mercados para todos los bienes, períodos de tiempo y contingencias (estados de naturaleza), los mercados, libres de toda injerencia, asignarían eficientemente los recursos” (Segura Sánchez, Julio, “El sector público en economías de mercado: ¿Qué hemos aprendido a fines del siglo XX?”, *Papeles y Memorias de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*, núm. 7, 2000, págs. 3-17, pág. 3).

⁵⁵ Rosen, Harvey S., *Hacienda Pública*, Madrid, McGraw Hill, 2007, 617 págs., pág. 63.

Sentado lo anterior, la evidencia empírica más reciente subraya incluso la complementariedad de ambos criterios –eficiencia y equidad– en relación con el crecimiento económico, principal indicador de prosperidad generalmente aceptado. Así, mayores niveles de desigualdad económica intersubjetiva se asocian con menores tasas de crecimiento⁵⁶. Todo lo cual, desde el punto de vista territorial-espacial, refleja una dificultad añadida para el logro de la convergencia espontánea en renta y riqueza entre las diversas regiones que compongan un Estado.

No obstante lo antedicho, desde una perspectiva netamente valorativa, para algunos la justicia social puede ser descrita como una “alteración del orden del mercado para proteger algunos grupos respecto a la pérdida de sus posiciones originarias”⁵⁷, por lo que ni siquiera el crecimiento económico podría erigirse en criterio admisible para impulsar desde el Estado la redistribución de la riqueza en el seno de una sociedad.

Llegados a este punto, si se conjuga los fundamentos económicos expuestos con la praxis político-constitucional europea, tres paradigmas constitucional-económicos capitalistas han sido identificados por la doctrina como descriptores formales de diferentes ambiciones del Estado en lo tocante a la influencia pública sobre la distribución de la renta y de la riqueza: liberal

⁵⁶ Seminalmente, Sala i Martín, Xavier, “Transfers, social safety nets and economic growth”, *IMF Staff Papers*, núm. 44, 1997, págs. 81-102. Entre algunos de los últimos trabajos cabe citar los estudios de Thomas Piketty, *El capital en el siglo XXI*, *op. cit.* en pág. 18, nota a pie 6; 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; y Fondo Monetario Internacional, *Fiscal Monitor: Tackling Inequality*, Washington, Octubre de 2017.

⁵⁷ Hayek, Friedrich A. Von, *Principios de un orden social liberal*, *op. cit.* en la pág 19, nota a pie 9, pág. 43.

Dando un paso adicional, pensadores libertarios, como Nozick, defienden el carácter absoluto del derecho de propiedad siempre que las posesiones no hayan sido adquiridas violando la ley. La intervención del Estado en la esfera impositivo-redistributiva atentaría contra un derecho natural.

A mayor abundamiento, véase la obra insignia del propio Nozick, *Anarquía, estado y utopía*, Méjico D.F., Fondo de Cultura Económica, 1974/1988, 333 págs.

clásico, liberal providencia y social. Antes de desarrollar cada uno de los arquetipos referidos, resulta reseñable enfatizar que la existencia de concordancia entre el consenso económico-constitucional formalmente adoptado y el reflejo de aquel en la política económica tiende a apoyarse sobre dos factores principales: el valor normativo efectivo del texto constitucional y la rigidez o flexibilidad formal del modelo económico juridificado. Con otras palabras, la virtualidad práctica de un consenso económico-constitucional queda modulada tanto por su capacidad para vincular realmente al decisor político y al garante jurídico de la constitución, como por las virtudes del contenido del programa económico juridificado para conseguir incrementar de forma sostenida la renta y la riqueza, navegando exitosamente por la senda de altibajos que describe la evolución de la actividad económica.

Si se sigue un esquema expositivo cronológico, los albores del constitucionalismo comparten las coordenadas temporales con las atinentes al ascenso del mercado como sistema que preside las relaciones materiales entre los sujetos. La entronización explícita o implícita de instituciones jurídicas como la propiedad privada o la libertad de empresa construye un marco normativo que a partir de los efectos político-económicos derivados de las revoluciones dieciochescas definen sin ambages, ya en el siglo diecinueve, el paradigma económico-constitucional liberal.

Es precisamente en este contexto histórico de finales del XVIII y principios del XIX cuando la doctrina conecta jurídicamente la solidaridad con la redistribución. Ahora bien, al calor del paradigma liberal, si bien el principio de solidaridad, como principio jurídico-político, representa “en los orígenes del constitucionalismo contemporáneo (...) la traducción jurídica en forma de deber

de un valor moral (la fraternidad)⁵⁸, y será inmediatamente acogido por el texto constitucional francés de 1793, dicho principio desaparecerá del literal de la inmensa mayoría de las constituciones decimonónicas.

El primer consenso económico-constitucional se inspirará en el pensamiento de la corriente liberal hegemónica durante la mayor parte del siglo XIX, la cual sostiene la primacía de la libertad sobre la igualdad, aupando formalmente al mercado competitivo como única fuente legítima de creación de riqueza⁵⁹. En definitiva, el liberalismo clásico aboga por “la defensa de la armonía espontánea de la sociedad”⁶⁰, lo cual, en puridad, no encierra sino una defensa del *statu quo*⁶¹. Para ello, las declaraciones de derechos de los textos constitucionales del liberalismo clásico sancionan de manera explícita el derecho de propiedad, apostando –implícita o explícitamente– por la libertad de empresa.

En consecuencia, el consenso económico-constitucional liberal clásico motiva que tanto la mínima política redistributiva –no muy alejada del esquema de raíz y ambición caritativas del Antiguo Régimen⁶²– como las intervenciones del Estado en la economía para promover el librecambio y la liberalización de los mercados de factores queden definidas *ex lege*. En términos generales, de

⁵⁸ Tajadura Tejada, Javier, “El principio de solidaridad en el Estado Autonomico”, *op. cit.* en pág. 22, nota a pie 16, pág. 70.

⁵⁹ Sin que de ello pueda predicarse el fomento del nivel de competencia en el mercado. La primera ley antimonopolio es la *Sherman Antitrust Act* norteamericana de 1890.

⁶⁰ De Cabo Martín, Carlos, *La crisis del Estado social*, *op. cit.* en pág. 19, nota a pie 8, pág. 19.

⁶¹ La hipótesis subyacente consiste en asumir las bondades para la preservación de un sistema económico en el que “buena parte de las características de las sociedades son consecuencia del trato cotidiano entre los agentes en esos múltiples mundos pequeños” (Gallego Martínez, Domingo, “Entre el autogobierno y el Estado. Las instituciones y el desarrollo económico”, *Iberian Journal of the History of Economic Thought*, Vol. 3, núm. 2, 2016, págs. 144-169, pág. 149).

⁶² Quizá haciendo buena la aseveración de que “los programas antipobreza siempre son pobres porque están basados más en la compasión que en la solidaridad” (Navarro, Vicenç, *El subdesarrollo social de España: causas y consecuencias*, Barcelona, Anagrama, 2006, 307 págs., pág. 119).

las constituciones no cabe derivar compromisos de gasto, más allá de las necesidades de un Estado mínimo, máxime dentro de un contexto que en tiempos de paz entroniza el equilibrio presupuestario ininterrumpido y que, por ende, impide la aprobación de partidas de expansión del gasto público. Por otra parte, tampoco resulta posible derivar en la práctica una apuesta por la introducción de mecanismos redistributivos a través de los ingresos públicos.

A mayor abundamiento sobre el análisis de los ingresos y gastos públicos redistributivos del Estado liberal, y, de un lado, la financiación de la acción del Estado se realiza a partir de la exacción de tributos que, en conjunto, definen un sistema fiscal regresivo. La centralidad que en el sistema fiscal ocupan los impuestos indirectos deviene su fiel reflejo.

De otro lado, desde el punto de vista del gasto social-redistributivo, la Cuestión social se vertebra de manera fundamental en torno a la Beneficencia⁶³. El resto de prestaciones sociales se articulan a través de los seguros privados. En definitiva, el Estado liberal consagra un Estado mínimo al disponer que todos los bienes y servicios, al margen de la provisión de algunos bienes públicos –como Defensa, Relaciones Exteriores o Justicia–, deben obtenerse del intercambio mercantil. Consiguientemente, los textos liberales asumen tácitamente los resultados distributivos derivados del “orden espontáneo” del mercado.

⁶³ El Estado Liberal desmantela el sistema de caridad puramente religioso y la articula “en torno a tres ejes: beneficencia, mediante la caridad pública y la asistencia domiciliaria, oficial o religiosa; previsión, a través del socorro mutuo y las entidades crediticias; y represión” (López Castellano, Fernando, “El Buen Samaritano no sabía de Economía Política: de la primera Ley Beneficencia al intervencionismo científico (1822-1920)”, *Revista de la Historia de la Economía y de la Empresa*, núm. IV, 2010, págs. 21-46, pág. 22).

La beneficencia no explicitará aproximaciones significativamente diferenciadas en el entorno de Europa Occidental. La beneficencia, o asistencia social liberal –que comprendería tanto el periodo del Estado liberal como el del Estado providencia–, se basaba en la caridad. En sus inicios combinaba una doble aproximación: “el encierro como profilaxis y el trabajo como instrumento terapéutico” (ibíd., pág. 23).

Finalmente, una mención especial a la deuda pública, por cuanto esta proyecta sus efectos tanto por la vía de los ingresos públicos como por la del gasto. Sin poder soslayar que no es sino una minoría de ciudadanos la que ostenta la potencia económica suficiente para invertir en deuda pública, en el Estado liberal clásico la combinación de dos factores precipita que la deuda pública se instituya en un mecanismo que estimula la concentración de la riqueza, tanto desde el punto de vista de su naturaleza como ingreso del Estado como por lo que hace a su finalidad de financiación del gasto. El primero de ellos resulta el hecho de que las emisiones de deuda no se orientan a la financiación o incremento de las escasas dotaciones presupuestarias ligadas a gastos redistributivos. El segundo, por su parte, se refiere a que los tenedores de deuda lo eran en un contexto de escasa inflación, por lo que reciben un interés real positivo, y, ello, en el marco de un sistema fiscal regresivo. En consecuencia, la compra de títulos públicos produce una redistribución inversa, es decir, la deuda pública se erige en instrumento para la consecución de una mayor acumulación de riqueza⁶⁴.

Por todo lo expuesto, “el Estado liberal [clásico], en sus distintos niveles, careció tanto de los recursos como de la voluntad política necesaria para crear una amplia red de protección social”⁶⁵, pues aquel se orientaba a la “protección y promoción de las fuerzas naturales de la población”⁶⁶. La clave del éxito sobre el que se cimenta la plausibilidad del Estado mínimo es la separación entre libertades económicas y derecho de sufragio; distinción que se asienta

⁶⁴ Para un desarrollo de este argumento, véase Piketty, Thomas, *El capital en el siglo XXI*, op. cit. en pág. 18, nota a pie 6.

⁶⁵ Esteban de Vega, Mariano, “La asistencia liberal en la España de la Restauración”, *Revista de la Historia de la Economía y de la Empresa*, núm. IV, 2010, págs. 49-62, pág. 52.

⁶⁶ Zagrebelsky, Gustavo, *El derecho dúctil: Ley, derechos, justicia*, Madrid, Trotta, 2ª edición, 1997, 156 págs., pág. 23.

sobre una distribución del poder fáctico favorable a aceptar una interpretación meramente formal de la constitución.

Así, a pesar de que los clausulados constitucionales herederos de las Revoluciones Liberales se fundaban formalmente en la tríada Libertad, Igualdad y Fraternidad, desde el plano de la Teoría jurídica conservadora se razona cómo los Parlamentos del XIX “no representarían la voluntad, sino el interés de la Nación”⁶⁷. Sobre dicha premisa se incorpora en las leyes electorales la institución del sufragio censitario basado en el derecho de propiedad.

No obstante lo antedicho, precisamente a lo largo del siglo XIX, y, contemporáneamente a la hegemonía del pensamiento liberal conservador, el crecimiento económico del sistema capitalista basado en el *laissez-faire* incrementa la desigualdad económica entre las condiciones de vida de una minoría y el grueso de la población, cuyo efecto, a la postre, redundará en profundos cambios económico-políticos. El nacimiento y consolidación del movimiento obrero y las tensiones políticas emergentes entre este y las élites liberales cristaliza en la concesión gradual del derecho de sufragio universal (masculino) y la aprobación de una legislación de asociaciones que avala la entrada en el escenario político de los partidos de izquierda. Conjuntamente,

⁶⁷ Blanco Valdés, Roberto Luis, *La construcción de la libertad*, Madrid, Alianza, 2010, 385 págs., pág. 125.

Con palabras del mismo autor, el proceso descrito valida la afirmación de que “cuanto más desigualitarias han sido las sociedades a lo largo de la Historia, más parcial –y por más parcial, más desfiguradora– ha resultado la representación, pues menos han contado para conformarla los relatos de quienes se han visto reducidos a la condición de simples expulsados: los míseros, los disidentes, los sometidos, los distintos” (ibíd. pág. 35).

En línea con lo anterior, en términos de los efectos sociopolíticos que traen causa de la desigualdad existe evidencia de que “el impacto de las diferencias materiales tarde tiempo en hacerse visible, pero, con el tiempo, aumenta la competencia por el estatus y los bienes, las personas tienen un creciente sentido de superioridad (o de inferioridad) basado en sus posesiones [y] se consolidan los prejuicios hacia los que están más abajo en la escala social” (Judt, Tony, *Algo va mal*, Madrid, Taurus, 2010, 220 págs., pág. 34).

ambos hitos –ampliación de los derechos políticos y una nueva legislación sociolaboral– marcan la frontera entre el Estado liberal clásico y liberal providencia⁶⁸.

Con base en el nuevo consenso económico-constitucional, y, en general, sin que se acometan modificaciones formales en el literal de las constituciones, “desde finales del siglo XIX y más intensamente tras la Primera Guerra Mundial, comenzó a desarrollarse el Estado Providencia en Europa, que [, poniendo parcialmente en práctica las propuestas teóricas social-liberales], expandía las funciones presupuestarias públicas desde el suministro de servicios públicos propios del Estado Liberal hacia la provisión de bienes preferentes y la redistribución de la renta”⁶⁹. El incremento del papel económico del Estado, “con frecuencia en nombre de la solidaridad”⁷⁰, cuenta con cuatro ejes de intervención identificables que, con independencia de sus fundamentos políticos, propician un aumento de transferencias de renta entre sectores sociales, no siempre redistributivas en el sentido de quedar dirigidas hacia la minoración de las desigualdades económicas⁷¹, pero con un claro componente compensatorio respecto de los efectos socioeconómicos del mercado.

⁶⁸ El atraso económico imposibilita una reordenación del equilibrio de poder y, por ende, asegura la continuidad del Estado liberal clásico, por lo que respecto de su actitud hacia la redistribución de la renta se refiere.

⁶⁹ Comín Comín, Francisco, *Historia de la Hacienda Pública, I, Europa*, Barcelona, Crítica, 1996, 253 págs., págs. 124-125.

Ilustrativamente, en muy similares términos se expresa Judt al afirmar que “hasta el siglo XIX, el gobierno no era más que el aparato mediante el cual la clase que lo había heredado ejercía el poder. Poco a poco el Estado fue haciéndose cargo de infinidad de tareas y responsabilidades que hasta el momento habían estado en manos de individuos o instituciones privadas” (Judt, Tony, *Algo va mal*, *op. cit.*, en pág. 54, nota a pie 67, pág. 121).

⁷⁰ Pisarello, Gerardo, “Solidaridad e insolidaridad en el constitucionalismo contemporáneo: elementos para una aproximación”, *Revista de Estudios Sociales*, *op. cit.* en pág. 21, nota a pie 14, pág. 90.

⁷¹ Eso sí, dichas transferencias de renta sí poseen, en todo caso, una marcada influencia para alterar la que, de otro modo, hubiere sido la distribución de la renta derivada del orden espontáneo propiciado por la acción irrestricta de los agentes económicos.

En primer lugar, en el ámbito fiscal, fruto del acometimiento de mayores funciones por el Estado ve la luz una tributación que tiende a la progresividad, redistributiva. La necesidad de contar con mayores recursos motiva la apuesta por el incremento de la presión fiscal y, además, distribuyendo la carga, por primera vez, sobre fundamentos progresivos⁷². Ilustrativamente, es el momento en el que se aprueba una nueva tributación en relación con la imposición de la renta personal, cuya naturaleza progresiva ha motivado que la literatura haya enfatizado, precisamente, que su instauración “marca la modernidad de los sistemas tributarios”⁷³.

A pesar de lo cual, en tiempos de paz los Estados no se desligan del dogma de lograr un equilibrio presupuestario anual. De hecho, la importancia de su cumplimiento ininterrumpido se ve reforzado por los constreñimientos que impone el patrón-oro, sistema monetario al que se suman las naciones más desarrolladas durante la segunda mitad del siglo XIX.

Sentado lo anterior, como segunda área de intervención del Estado providencia que influencia la distribución de la renta y de la riqueza, la variación en la correlación de fuerzas entre factores de poder precipita que el debate librecambio-protección bascule hacia una mayor hegemonía de las tesis

⁷² Sobre la evolución histórica del principio véase Edwin R.A. Seligman, “El desarrollo de la imposición”, en Documentos, *Hacienda Pública Española*, núm. 13, 1895/1971, págs. 150-162.

⁷³ Comín Comín, Francisco, *Historia de la Hacienda Pública, II, España (1808-1995)*, Barcelona, Crítica, 1996, 412 págs., pág. 70.

El caso español se desvía de la tendencia europea-continental. España quedó al margen de la segunda oleada de reformas tributarias aprobadas en Europa en torno al año 1900, fundadas en la progresividad de la imposición y el incremento de la recaudación. En las postrimerías de la Restauración la regresividad del sistema impositivo abortaba un incremento de los ingresos en periodos de crecimiento económico. De hecho, “hasta la reforma de 1978 la contribución sobre la renta no dejó de ser una partida simbólica” (ibíd., pág. 70).

Tan es así, que “el atraso tributario español queda evidenciado cuando se considera que la presión fiscal del Estado español de 1970 ya había sido sobrepasada por el Reino Unido en 1920, por Italia en 1960, por Francia en 1950, y por Alemania antes de 1940” (Comín Comín, Francisco, *Historia de la Hacienda Pública, I, Europa, op. cit.* en pág. 55, nota a pie 69, pág. 213).

partidarias de introducir restricciones al comercio. Así, la política comercial vira hacia un creciente proteccionismo que asegure el favorecimiento de la producción nacional, medidas que “fueron interpretadas por los contemporáneos como nuevas acciones del Estado providencia”⁷⁴, y cuyos beneficiarios, con base en las cifras que muestran una creciente desigualdad⁷⁵, resultaron tanto los trabajadores industriales como, sobre todo, los productores, agraristas e industriales. A modo de ejemplo, con base en el caso español, ese fue el objetivo del arancel Cánovas de 1890, que instituyó un sistema de protección integral de la economía.

Con idéntico efecto, e, íntimamente conectada con la política comercial, la industrial se orienta a la aprobación de canales de financiación privilegiados y exenciones fiscales. Se entroniza el instrumento legislativo como vía para estimular las inversiones del sector privado, favoreciendo artificialmente un plus de acumulación de renta para las empresas industriales radicadas en dentro del país.

En cuarto y último lugar, fruto de las tensiones políticas, la Cuestión social comienza a ser interpretada como un ámbito en el que el Estado debe involucrarse. Es el inicio de las primeras medidas legislativas sociolaborales: limitaciones de jornada, de horarios... A su vez, comienza a introducirse todo un sistema de seguros contributivos, voluntarios⁷⁶ y obligatorios, que abiertamente se contemplan como elementos que “en el marco de la Cuestión social van a permitir conciliar el principio de solidaridad con el de

⁷⁴ Comín Comín, Francisco, *Historia de la Hacienda Pública, I, Europa, op cit.* en pág. 55, nota a pie 69, pág. 129.

⁷⁵ De nuevo, con base en las cifras proporcionadas por Piketty, Thomas, *El capital en el siglo XXI, op. cit.* en pág. 18, nota a pie 6.

⁷⁶ Comín Comín, Francisco, *Historia de la Hacienda Pública, II, España (1808-1995), op cit.* en pág. 56, nota a pie 73, pág. 70.

responsabilidad individual”⁷⁷ ⁷⁸. Con todo, la financiación y selección de beneficiarios de las incipientes prestaciones sociales se realiza mediante la construcción de un sistema contributivo. La caridad continúa presidiendo el fundamento de la ayuda a los más necesitados.

Así las cosas, el Estado providencia expande las funciones económicas del Sector Público, mas su fundamento jurídico, al igual que ocurría durante el primer liberalismo, mantiene un anclaje normativo no constitucional. Los derechos políticos serán ampliados, básicamente, mediante la modificación de las leyes electorales y de asociaciones⁷⁹.

A medio plazo, la concesión en algunos Estados del derecho de sufragio universal (masculino y femenino) durante el periodo de Entreguerras, como en España⁸⁰, aumentó la influencia de los partidos de izquierda sobre los

⁷⁷ López Castellano, Fernando, “El Buen Samaritano no sabía de Economía Política: de la primera Ley Beneficencia al intervencionismo científico (1822-1920)”, *op cit.* en pág. 52, nota a pie 63, pág. 36.

⁷⁸ Respecto del desarrollo de un sistema de seguros obligatorio, el caso alemán suele tomarse como paradigma. La fuerza del movimiento obrero indujo un viraje en la política *bismarckiana*. Entre 1883 y 1889 se aprueban los seguros contributivos de accidentes laborales (1883), invalidez (1884) y vejez (1889). El seguro de desempleo será una realidad en 1927.

Siguiendo con la comparativa internacional, en el Reino Unido el sistema de seguros contributivos aflorará con posterioridad, al calor de un gobierno progresista. Entre 1908 y 1909 serán aprobados los seguros de vejez y desempleo, y un salario mínimo para industrias con sindicación débil. En 1911 se promulga la Ley del Seguro Nacional de Sanidad, contributivo, y con muchas prestaciones accesorias excluidas. Entre 1926 y 1927 se aprobaron las pensiones contributivas de viudedad, orfandad y vejez.

En España, el esquema de previsión basado en la voluntariedad será la tónica dominante durante el siglo XIX y gran parte del XX. “La etapa de los seguros voluntarios y subsidiados se inicia en 1900” (Comín Comín, Francisco, “Las fases históricas de la Seguridad Social en España, (1900-2000)”, *Revista de la Historia de la Economía y de la Empresa*, núm. IV, 2010, págs. 65-90, pág. 65). El primer seguro obligatorio, con un escaso impacto en la práctica, será el seguro de retiro obrero obligatorio, aprobado por el Decreto ley de 11 de marzo de 1919, si bien el seguro de desempleo no fue establecido con generalidad hasta 1961; y, aun así, con severas limitaciones. De hecho, “los trabajadores del servicio doméstico, los eventuales y los temporeros quedaban excluidos de la condición de asegurables” (*ibíd.*, pág. 74).

⁷⁹ En el caso español, el sufragio universal masculino entró en vigor a partir de la promulgación de la Ley de 26 de junio de 1890.

⁸⁰ Tal y como explícitamente enuncia el artículo 36 de la Constitución de 1931.

gobiernos⁸¹. Simultáneamente, la corriente económica de mayor influencia, personificada por los economistas de tendencia marginalista, acepta, superando el dogma *laissez-fairista*, la intervención del Estado para corregir el funcionamiento de mercados de estructura no competitiva⁸².

Si se focaliza la atención en la función redistributiva del Estado, a partir del fin de la Primera Guerra Mundial se acoge la idea de que aquel debe favorecer una disminución del grado de desigualdad económica, incrementando la cobertura contributivo-pública de los riesgos individuales derivados del mercado. Y ello, paulatinamente, pues durante el periodo de Entreguerras convivirán textos constitucionales que introducen objetivos meramente compensatorios del principio de solidaridad con otros, verbigracia el mejicano de 1917, en los que el desiderátum de lograr una sociedad igualitarista, también en el plano económico, queda claramente definido, sentando las bases del Estado social. Con todo, aunque el Estado social, o de Bienestar, en terminología anglosajona, es constitucionalizado formalmente por primera vez en el Texto de Weimar (1919), la aplicación efectiva del consenso económico-constitucional social no se consolida en Europa Occidental hasta los años cincuenta del siglo XX.

Desde el punto de vista de la doctrina jurídica europeo-continental, y, contrariamente a la teorización liberal, que situaba el valor normativo de una constitución en el plano formal, el valor normativo de las constituciones

⁸¹ Adicionalmente, los experimentos corporativista y comunista presionaban para que las democracias liberales acometiesen una mayor redistribución de la renta que mantuviese la paz social.

⁸² Al margen de efímeros antecedentes de la política de defensa de la competencia promulgados durante el periodo de Entreguerras en Alemania (1923), Suecia (1925) o Noruega (1926), la II Gran Depresión condujo al arrumbamiento de aquella. De hecho, la política de defensa de la competencia se consolidó en Europa únicamente tras la Segunda Guerra Mundial.

continentales europeas se coloca en la segunda mitad del siglo XX, sobre todo a partir de la obra de Kelsen⁸³, en el vértice superior de la jerarquía de las disposiciones legales⁸⁴.

Así las cosas, el Estado social, concepto acuñado por Von Stein⁸⁵ y formalmente desarrollado por Heller⁸⁶, 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 el *laissez-faire* 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”⁸⁷.

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. Si se sigue la terminología de Forsthoff, la diferencia estriba en la consecución material de disposición sobre el *espacio vital efectivo* del ciudadano, frente al

⁸³ Kelsen, Hans, *Teoría pura del Derecho: introducción a los problemas de la ciencia jurídica*, Madrid, Trotta, 1934/2011, 150 págs.

Con sus palabras, “una pluralidad de normas forma una unidad, un sistema, un orden, cuando su validez puede remitirse a una sola norma fundamento último de validez [...]. La norma fundamental de un ordenamiento jurídico positivo no es más que la regla básica conforme a la cual se crean las normas del ordenamiento” (ibíd. págs. 82 y 83).

⁸⁴ Con más de un siglo de antelación, en Estados Unidos a partir de la sentencia del Tribunal Supremo que ventiló el caso *Marbury vs Madison* (5 U.S. 137 1803) se estableció la superioridad material de la Constitución (*judicial review of legislation*).

⁸⁵ Von Stein, Lorenz, *Geshichte der sozialen Bewegung*, 1850.

Tal y como Meil Landwerlin expone, “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*, núm. 42, 1984, págs. 211-225, pág. 211).

⁸⁶ Heller, Hermann, “Rechtsstaat oder Diktatur?”, en M. Tohidipur, 1930/1978.

⁸⁷ Blanco Valdés, Roberto Luis, *La construcción de la libertad*, op. cit. en pág. 54, nota a pie 67, pág. 261; a partir de Heller, Hermann, ibíd. *supra*.

mero orden liberal que otorgaba el control formal, *ex lege*, de un *espacio vital*⁸⁸. A tal fin, la asunción por el Estado de objetivos y mecanismos redistributivos resulta insoslayable.

En este sentido, los textos constitucionales de los principales países europeo-continenciales –Francia, Alemania, Italia y España– incorporan explícitamente la cláusula Estado social y/o un amplio catálogo de derechos sociales⁸⁹. Por todo ello, ligando redistribución y solidaridad, “en el constitucionalismo social la solidaridad es un principio esencial presente en todos los textos constitucionales. Y como tal, aparece reflejado en ellos, bien de forma expresa, bien implícitamente a través de la cláusula de Estado social”⁹⁰.

Desde el punto de vista del gasto público, como una de las derivaciones inmediatas y redistributivas del principio de solidaridad en el Estado social, el sistema de seguros sociales se amplía hacia la cobertura universal y queda financiado mediante el principio de caja única. La condición de asegurado no requiere haber ostentado la condición de contribuyente⁹¹ –pero sí modula la cuantía de las prestaciones en dinerarias, para desincentivar una emergencia masiva de comportamientos oportunistas–.

La política de expansión del gasto público de los Estados se fundamenta, desde la perspectiva de los ingresos públicos, en la robustez de sus

⁸⁸ Forsthoff, Ernst, *El Estado de la sociedad industrial*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1971/1975, 291 págs., pág. 120.

⁸⁹ Respectivamente, artículo 1 de la Constitución francesa de 1958, artículo 20 (1) de la Ley Fundamental de Bonn de 1949, artículos 13 y siguientes de la Constitución italiana de 1947, y artículo 1.1 de la Constitución española de 1978.

⁹⁰ Tajadura Tejada, Javier, “El principio de solidaridad en el Estado Autonomico”, *op. cit.* en pág. 22, nota a pie 16, pág. 73.

⁹¹ Valga como ejemplo la universalización de la sanidad gratuita en el Reino Unido en 1948. Ese mismo derecho fue aprobado en España en 1985.

Haciendas, las cuales se nutren de tributos que, en conjunto, conforman un sistema fiscal progresivo, cualidad de todo sistema fiscal moderno⁹². Adicionalmente, desechado el dogma del equilibrio presupuestario ininterrumpido, el recurso a la deuda pública como instrumento que garantice la acción de los estabilizadores automáticos ante puntuales crisis fiscales asegura el cumplimiento de su papel como mecanismo triplemente redistributivo: transmitiendo renta entre generaciones, financiando programas de gasto social y, merced a una tasa de inflación superior al interés nominal de la deuda, minorando a largo plazo las diferencias de renta y riqueza entre individuos.

Sentado lo anterior, el Estado social no solo entroniza su ambición redistributiva como acción directa de los gastos y de los ingresos públicos, sino que la proyección del principio de solidaridad alcanza al propio funcionamiento de la economía de mercado. Así, desde el punto de vista de la actividad económica general, el Estado social acoge la planificación indicativa de la economía, que acontece de manera más sobresaliente durante los años cincuenta y sesenta del siglo XX. Siempre sin alejarse de los fundamentos nucleares de la economía de mercado, en los Estados más ricos de Europa Occidental se generaliza la aprobación de planes de desarrollo auspiciados por el Sector Público.

No obstante lo anterior, a partir de los años ochenta, y, desde entonces, el auge en la influencia política de los postulados teóricos de inspiración neoliberal en el seno del Estado social, merced a un “cambio en el terreno de

⁹² Tal y como recoge la obra seminal de Neumark, quien identifica la función sociopolítica del sistema fiscal moderno con “con la redistribución de la renta interpersonal” (Neumark, Fritz, *Principios de la imposición*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1970/1974, 476 págs., pág. 46).

las ideas económicas”⁹³, motiva que se opte (con efectos regresivos⁹⁴) por la privatización de empresas públicas, la minoración de la carga fiscal para las rentas más altas y la liberalización y desregulación de los mercados. Si bien los niveles de gasto público no decrecen en términos generales (sí varía de forma drástica la composición de aquel), la estabilidad de precios y una mayor fe en la iniciativa privada como clave para el progreso económico se erigen en argumentos principales para el diseño de una política económica que, al amparo del derecho de propiedad privada, la libertad de empresa y una leve progresividad del sistema fiscal en su conjunto, también resulta constitucionalmente admisible en el seno del Estado social a la luz de los pronunciamientos de la Jurisprudencia.

Dicha matización del consenso económico-constitucional del Estado social, consistente en una relajación del acometimiento de las metas redistributivas interpersonales e interterritoriales de los Estados, en general sin que se acometan cambios normativos en el marco constitucional, mantiene su vigencia hasta la Gran Recesión que se inició en 2007. El crecimiento económico experimentado por las economías occidentales a lo largo de las tres décadas que median entre el final de la segunda crisis del petróleo y la Gran Recesión permite que el desarrollo de las políticas referidas pueda conjugarse, en general, con el mantenimiento de la función redistributiva del Estado social; como se ha puesto de relieve, forma en la que implícita o explícitamente se constituyen los países europeo-occidentales continentales más desarrollados.

⁹³ Bassols Coma, Martí, “La Constitución económica”, *Revista de Derecho Político*, núm. 36, 1992, págs. 277-290, pág. 280.

⁹⁴ Un estudio sobre el aspecto antirredistributivo de las experiencias privatizadoras en España y Reino Unido puede verse, respectivamente, en Fernández Ordóñez, Miguel Ángel, *La competencia*, Madrid, Alianza, 2000, 175 págs.; y Judt, Tony, *Algo va mal*, *op. cit.* en pág. 54, nota a pie 67, págs. 110 y siguientes.

En adición a la tendencia expuesta, durante la primera década del siglo XXI una parte de la doctrina identifica el alumbramiento de una mutación del consenso económico-constitucional social, que superaría la matización acontecida en términos de un cambio en las directrices que guían la política económica desde los años ochenta⁹⁵. A partir de la explícita introducción de la regla de oro en los textos fundamentales de los principales países europeos de la Eurozona⁹⁶, así como en los tratados de la Unión Europea, fundamentalmente desde la entrada en vigor del Tratado de Estabilidad (2012), una parte de la doctrina enfatiza la subrogación general de la acción política a su eficiencia económica.

El impacto que se predica sobre la Constitución económica española (generalizable al resto de sistemas constitucionales continentales) trae causa de la naturaleza constitucional del Derecho originario de la Unión Europea, según interpreta su Tribunal de Justicia⁹⁷, y toda vez que “las normas de los tratados son jerárquicamente superiores a las de las demás normas UE integran el ordenamiento jurídico de la Unión; existe un orden jurisdiccional encargado de asegurar el respeto a esa legalidad interna; se reconocen derechos y libertades a los que se atribuye a naturaleza de fundamentales; tienen vigencia principios de garantía y responsabilidad patrimonial de las

⁹⁵ Lo que ha sido denominado por la doctrina constitucional española como la interpretación económica de la constitución, que se proyectaría más allá del campo estrictamente económico (valgan como ejemplos Balaguer Callejón, Francisco, “Una interpretación constitucional de la crisis económica”, *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, núm. 19, 2013, págs. 449-454; y Sala Sánchez, Pascual, “Discurso de Investidura como Doctor “Honoris Causa” por la Universitat de València”, Valencia, 26 de mayo de 2014. <http://links.uv.es/Zq0PPNn> [última consulta: 15/07/2015]).

⁹⁶ Para una visión de conjunto, véase el trabajo de Arroyo Gil, Antonio y Giménez Sánchez, María Isabel, “La incorporación constitucional de la cláusula de estabilidad presupuestaria en perspectiva comparada: Alemania, Italia y Francia”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 98, 2013, págs. 149-188.

⁹⁷ Ilustrativamente, valgan como ejemplo reciente el Dictamen 2/13 del Tribunal de Justicia (Pleno) de 18 de diciembre de 2014 (158, 163 y 165), donde se subraya la naturaleza constitucional de los Tratados.

instituciones que están tomados de las experiencias comunes de los estados miembros; el régimen de reparto de competencias establecido entre las instituciones europeas y los estados miembros se aproxima cada vez más a los modelos federales; la reforma de los tratados presenta una rigidez asimilable a la de las constituciones estatales; las competencias de la unión y la integración política europea ha progresado tanto en los últimos años que muchas políticas que han caracterizado al poder soberano durante siglos se forman en dicha sede, etc.”⁹⁸.

A consecuencia de todo ello, para los Estados Miembros se pondría de relieve cómo la Constitución económica de la Unión Europea deviene “inversión de la relación política-economía y subalternidad de la primera, es decir, ruptura del vínculo social que caracterizaba la constitución económica del Estado social”⁹⁹, por lo que, se añade, el Estado social ya “no rige”¹⁰⁰. Con todo, las

⁹⁸ Muñoz Machado, Santiago, *Vieja y nueva constitución*, op. cit., en pág. 27, nota a pie 21, pág. 211. En el mismo sentido, valga como ejemplo Freixes Sanjuán, Teresa, “La Unión Europea en la globalización: multinivel jurídico y coordinación económica”, en VVAA (Miguel Ángel García Herrera, José Asensi Sabater y Francisco Balaguer Callejón, Coord.), *Constitucionalismo crítico: liber amicorum Carlos de Cabo Martín*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2015, 1311 págs., págs. 947-960, págs. 948-949.

⁹⁹ Maestro Buelga, Gonzalo, “Del Estado social a la forma global de mercado”, en VVAA (Miguel Ángel García Herrera, José Asensi Sabater y Francisco Balaguer Callejón, Coords.), *Constitucionalismo crítico: liber amicorum Carlos de Cabo Martín*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2015, 1311 págs., págs. 53-94, pág. 111.

De ahí que el autor entienda que “en el espacio estatal la forma global de mercado se manifiesta como forma Estado-mercado que resulta es la forma de inserción del Estado en la forma global de mercado, como categoría que integra las transformaciones que evidencian la ruptura del Estado social, conformando un nuevo orden” (*op. cit. supra*, pág. 57).

¹⁰⁰ García Herrera, Miguel Ángel, “Estado económico y capitalismo financiarizado: propuestas para un constitucionalismo crítico”, en VVAA (Miguel Ángel García Herrera, José Asensi Sabater y Francisco Balaguer Callejón, Coord.), *Constitucionalismo crítico: liber amicorum Carlos de Cabo Martín*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2015, 1311 págs., págs. 137-242, pág.140.

En términos parecidos, desde el estricto análisis de la Constitución española se ha subrayado la existencia de un efecto “de ruptura de la constitución material del Estado social” (Lasa López, Ainhoa, “La ruptura de la constitución material del Estado social: la constitucionalización de la estabilidad presupuestaria como paradigma”, *Revista de Derecho Político*, núm. 90, 2014, págs. 213-248, pág. 213), o también cómo “el panorama de estabilidad presupuestaria conlleva una mutación especialmente intensa de los Estatutos de autonomía aprobados a partir de 2006. En general, dichos Estatutos supusieron una apuesta por el desarrollo de las competencias de las Comunidades Autónomas en materias de política social” (Carrasco Durán,

afirmaciones acerca de la subrogación económico-neoliberal a la política pueden ser discutidas, al menos, por cuatro razones.

En primer lugar, porque “la interconexión de los preceptos constitucionales y su vinculación a un único sistema de principios impediría establecer una autonomía sectorial en el marco de [cualquier] Constitución”¹⁰¹. Y, en este punto, la cláusula Estado social sigue vigente en los textos constitucionales de los países europeos que impondría “una exigencia interpretativa de unidad de texto”¹⁰².

En segundo lugar, porque los tribunales constitucionales nacionales, aun conscientes de los pronunciamientos del Tribunal de Justicia de la Unión Europea sobre la primacía y el efecto directo de las disposiciones comunitarias (por todas; respectiva y singularmente, SSTJCE *Van Gend en Loos* 5/2/63 y *Costa/Enel* 15/6/64), siguen defendiendo su potestad en relación con la “capacidad [nacional] de organización autónoma política y social de las condiciones de vida”¹⁰³.

En tercer lugar, porque desde un punto de vista positivista, aun “cada vez con mayor intensidad, en un marco de constitucionalismo multinivel”¹⁰⁴, ni singularmente la introducción de la regla de oro ni tampoco el Derecho

Manuel, “Estabilidad Presupuestaria y Comunidades Autónomas”, *Revista d’Estudis Autonomics i Federals*, núm. 18, 2013, págs. 169-206, pág. 203).

¹⁰¹ Maestro Buelga, Gonzalo, “Del Estado social a la forma global de mercado”, *op. cit.* en pág. 65, nota a pie 99, pág. 47.

¹⁰² Jimena Quesada, Luis, “El tríptico liberal en el constitucionalista social”, *Revista General de Derecho Público Comparado*, núm. 20, 2017, págs. 1-33, pág. 26.

¹⁰³ Siguiendo a Muñoz Machado (*Vieja y nueva constitución, op. cit.*, en pág. 27, nota a pie 21, págs. 231 y siguientes), esa es la posición manifestada en la Sentencia Lisboa por el Tribunal Constitucional alemán; las Decisiones del Consejo de Estado francés de 9 de abril de 1992, 31 de diciembre de 1997 y 19 de noviembre de 2004; o la Declaración del Tribunal Constitucional español de 13 de diciembre de 2004 (posición revertida puntualmente en la Sentencia *Melloni*, 26/2014, de 13 de febrero, opuesta a lo dictaminado en la 91/2000, de 30 de marzo).

¹⁰⁴ Carrasco Durán, Manuel, “Estabilidad Presupuestaria y Comunidades Autónomas”, *op. cit.* en *supra*, en pág. 65, nota a pie 100, pág. 171.

Comunitario originario considerado en su conjunto amparan *per se* un cuestionamiento de los principios sobre los que se asienta el Estado social. De un lado, porque de acuerdo con el artículo 3 del Tratado de la Unión Europea (en adelante, TUE), la Unión entroniza explícitamente como descriptor imperativo de su sistema económico la fórmula “economía social de mercado altamente competitiva”, que apuesta formalmente por la cohesión económica, social y territorial (tal y como reza la rúbrica del Título XVIII del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, arts. 174-178, en lo sucesivo, TFUE)¹⁰⁵, dentro una política económica que debe estar orientada, precisamente, a la consecución de los objetivos del artículo 3 del TUE (ex arts. 119 y 120 TFUE)¹⁰⁶. La prohibición de recurrir a la monetización de la deuda pública, el objetivo de estabilidad de precios del Banco Central Europeo o la interdicción de rescate de Estados en el seno de la Unión¹⁰⁷ (respectivamente, ex arts. 123, 127 y 125 TFUE) añaden indubitadamente estreñimientos adicionales para la gestión de la política económica, pero de ellos, de nuevo *per se*, no puede aducirse una desnaturalización de la fórmula de Estado social¹⁰⁸.

¹⁰⁵ Singularmente, el artículo 174 TFUE pone de relieve que la Unión, “a fin de promover un desarrollo armonioso [,] desarrollará y proseguirá su acción encaminada a reforzar su cohesión económica, social y territorial, [proponiendo], en particular, reducir las diferencias entre los niveles de desarrollo de las diversas regiones y el retraso de las regiones menos favorecidas”. Los artículos 175 a 178 del TFUE hacen referencia a los instrumentos económicos e instituciones que se dispondrán a fin de fomentar la convergencia en renta (Fondo Europeo de Desarrollo Regional, Fondo de Cohesión, Fondo Social Europeo...).

¹⁰⁶ A modo de curiosidad, que sirve al argumento que se esgrime, el fundamento social de la Unión Europea es reconocido por la Ley Fundamental de Bonn (art. 23).

¹⁰⁷ A salvo de que, como refuerzo a los mecanismos de solidaridad de la Unión, “en caso de dificultades o en caso de serio riesgo de dificultades graves en un Estado miembro, ocasionadas por catástrofes naturales o acontecimientos excepcionales que dicho Estado no pudiese controlar, el Consejo, a propuesta de la Comisión, podrá acordar, en determinadas condiciones, una ayuda financiera de la Unión al Estado miembro en cuestión” (art. 122.2 TFUE).

¹⁰⁸ Valga como ejemplo las políticas económicas anticíclicas ejecutadas por todos los Estados de la Unión durante la primera fase de la Gran Recesión, verbigracia el abandono de los objetivos de déficit. Como ilustración adicional, puede aducirse la compra de deuda pública por el Banco Central Europeo en el mercado secundario desde 2012.

De otro lado, porque la mencionada regla de oro, de acuerdo con las normas que conforman el artículo 3 del Tratado de Estabilidad (2012), supone la obligación de que “las finanzas públicas –las previsiones presupuestarias de ingresos y gastos- se encuentren [a lo largo del ciclo económico] en situación de equilibrio, o superávit”¹⁰⁹, a salvo de la existencia de circunstancias excepcionales, en cuyo caso se permitirá una desviación temporal del objetivo de equilibrio presupuestario. Por tanto, la regla de oro introducida en aquel acoge la incidencia del ciclo económico y, además, permite una desviación del propio objetivo de estabilidad en función de la situación coyuntural por la que transite la economía.

En cuarto y último lugar, la evidencia empírica muestra que la subrogación de la acción política a su plausibilidad económica, esto es, la existencia de una restricción financiera estatal, ha sido (y es) una constante¹¹⁰. La inclusión y la importancia que se conceda al criterio de eficiencia económica como guía que presida el desarrollo del programa de gobierno depende, en todo caso, de la sensibilidad ideológica del Ejecutivo. Ilustrativamente, dentro de un contexto de caída en los ingresos del Estado, amén de la preferencia por la búsqueda de nuevas bases imponibles o de refuerzo de las existentes, será del ejercicio de la discrecionalidad presupuestaria del Gobierno de la que eventualmente se desprenderá su preferencia por la minoración en la dotación de unas u otras partidas presupuestarias.

¹⁰⁹ Bar Cendón, Antonio, “La reforma constitucional y la gobernanza económica de la Unión Europea”, *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 30, 2012, págs. 59-87, pág. 61.

¹¹⁰ En definitiva, debe despertarse “de la ilusión de que la capacidad del Estado para endeudarse no tiene límites” (Rubio Llorente, Francisco “La reforma del artículo 135 CE”, *op. cit.* en pág. 31, nota a pie 24, pág. 205).

Por todo lo expuesto, a nuestro juicio la mutación de la forma social de Estado propugnada por parte de la doctrina tendría su anclaje, bien en el diseño de la política económica, bien en la interpretación del Derecho Comunitario y de la regla de oro¹¹¹, pero en modo alguno en las cláusulas constitucionales positivizadas en los Textos Fundamentales nacionales o en los Tratados de la Unión Europea.

No obstante, y, a mayor abundamiento, por lo que hace a los eventuales efectos que pudieren derivarse de la entronización de la regla de estabilidad presupuestaria, una aplicación de la regla de oro desligada del ciclo económico, así como el establecimiento de limitaciones al crecimiento del gasto público que no incurran en desviaciones presupuestarias negativas, sí encerrarían el riesgo de que el “equilibrio presupuestario [se convierta en] la miseria del Estado”¹¹²; especialmente, por lo que concierne tanto a la satisfacción de los objetivos teleológico-redistributivos intersubjetivos e interterritoriales del Estado social, como a la capacidad de estímulo de la economía en periodos de fuerte caída de la actividad. En consecuencia, del modo en que se aplique la regla de oro sí puede predicarse al menos dos limitaciones potenciales para la acción redistributiva del Estado.

De un lado, porque en lo tocante al cometido de estabilización macroeconómica, que, a su vez, contiene claras implicaciones redistributivas¹¹³, la interpretación por la Comisión Europea de la regla de oro arroja incertidumbre sobre la capacidad para incurrir en déficits presupuestarios

¹¹¹ En este sentido debe tenerse en cuenta que “El presente Tratado y el Tratado de la Unión Europea constituyen los Tratados sobre los que se fundamenta la Unión. Estos dos Tratados, que tienen el mismo valor jurídico, se designarán con la expresión «los Tratados»” (art. 1.2 TFUE).

¹¹² Comín Comín, Francisco, *Historia de la Hacienda Pública, II, España (1808-1995)*, op. cit. en pág. 56, nota a pie 73, pág. 123.

¹¹³ Piénsese, por ejemplo, en los efectos anticíclicos inherentes a la prestación por desempleo.

para el desarrollo de programas de gasto público con capacidad sustantiva para conseguir una reactivación de la economía en periodos recesivos. A salvo de las excepciones previstas en el Tratado de Estabilidad (2012), la aprobación de medidas nacionales de estímulo de la demanda reside, en última instancia, en la gracia que a tal fin muestren los organismos de la Unión Europea.

De otro lado, porque cualquier política de drástica disminución de la presión fiscal obliga a flexibilizar el nivel de gasto a la recaudación impositiva con una mayor celeridad, merced a la limitación que existe a la emisión de deuda. Un claro ejemplo de ello resulta la tendencia consolidada respecto de la minoración de la tributación sobre la riqueza y su consecuentemente doble efecto regresivo. En primer lugar, por cuanto la paulatina desaparición de la imposición sobre la riqueza minora los recursos con los que cuenta la Hacienda Pública. Y, en segundo lugar, puesto que la existencia de una tributación sobre la riqueza resulta vital para que las economías capitalistas maduras no experimenten incrementos sustanciales en sus niveles de desigualdad¹¹⁴.

II.2 La Constitución económica de 1978: Estado social y solidaridad¹¹⁵

Es un lugar común afirmar que el espíritu de consenso de la Transición impregnó también la regulación constitucional en lo relativo al funcionamiento

¹¹⁴ De nuevo, véase al efecto Piketty, Thomas, *El capital en el siglo XXI*, *op. cit.* en pág. 18, nota a pie 6.

¹¹⁵ Una versión muy preliminar y reducida de los contenidos reflejados en este epígrafe ha sido publicada en 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; y Sanz Arcega, Eduardo, "Los rostros constitucionales de la redistribución: la vertiente económica del principio constitucional de solidaridad", *op. cit.* en pág. 24, nota a pie 19, págs. 295-299.

del sistema social en lo atinente a sus aspectos materiales, o economía, diseñando una “constitución económica [que se expresaría] como un sistema de vínculos o límites que establecen el campo de compromiso”¹¹⁶. Claro que, de una primera lectura, los preceptos constitucionales pudieren sentar las bases de un sistema económico alejado de la lógica de la economía de mercado. Esto es, de un sistema que quedaría anclado, como mínimo, en los postulados de un capitalismo de Estado. No en vano, la Constitución española auspicia un marco legal que, tras proclamar en términos programáticos en su propio Preámbulo la conexión entre convivencia democrática y “orden económico y social justo”, prosigue en su articulado impeliendo “la subordinación de toda la riqueza al interés general” (art. 128.1 CE), consagrando la función social de la propiedad (art. 33.2. CE), y amparando la intervención del Sector Público en el orden económico (fundamentalmente, ex arts. 128.2 y 131.1 CE).

Sin embargo, y, simultáneamente, la propia Constitución establece contrapartidas garantistas para la vigencia efectiva de los instrumentos principales que precisamente describen la existencia de un sistema capitalista o de mercado. A tal fin, la Constitución acoge explícitamente la libertad de empresa (art. 38 CE), el derecho de propiedad privada (art. 33.1 CE), la interdicción de la confiscatoriedad como uno de los principios configuradores del sistema tributario (art. 31.1 CE) y, llegado el caso, el abono del preceptivo justiprecio como indemnización en los procedimientos de expropiación, si, y solo si, media causa “justificada de utilidad pública o interés social” (art. 33.3 CE). Todo ello, además, en el marco de unidad de mercado (art. 139.2 CE).

¹¹⁶ Maestro Buelga, Gonzalo, “Del Estado social a la forma global de mercado”, *op. cit.* en pág. 65, nota a pie 99, pág. 73.

A tenor de la aparente ambivalencia puesta de relieve, del tenor literal de la Constitución podría desprenderse, en sintonía con una hipotética desconstitucionalización de la organización territorial del Estado¹¹⁷, la ausencia de una Constitución económica. En este sentido, se explicitó cómo “la constitución económica en la constitución no garantiza necesariamente un sistema económico ni lo sanciona, permite el funcionamiento de todos los sistemas que se ajustan a los parámetros constitucionales y solo excluye aquellos que sean contradictorios con los mismos. Por ello, nos parece que la referencia del artículo 38 a la libre empresa en el marco de la economía social de mercado permite un sistema de economía plenamente liberal, una economía intervenida y una economía planificada por lo menos a través de una planificación indicativa”¹¹⁸.

Así las cosas, los compromisos y anhelos internacionales de la España de finales de los años setenta del siglo pasado, junto con la constitucionalización de la fórmula de Estado social (ex art. 1.1 CE), apuntan hacia una dirección bien distinta: la entronización de un sistema capitalista. Específicamente, la Constitución acoge la vigencia de un sistema social de mercado en el que la iniciativa privada y el Sector Público conviven¹¹⁹, de lo que se sigue cómo “la libre iniciativa empresarial o económica en el conjunto del sistema económico, con independencia de las formas de su organización y titularidades”¹²⁰.

¹¹⁷ Ilustrativamente, véase el trabajo de Pedro Cruz Villalón, “La estructura del Estado o la curiosidad del jurista persa”, *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, núm. 4, 1981, págs. 53-63.

¹¹⁸ Voto particular del Magistrado Luis Díez Picazo a la STC 36/1981, de 12 de noviembre.

¹¹⁹ En palabras del Tribunal Supremo, “el artículo 128.2 CE reconoce la iniciativa pública en la actividad económica con lo que se proclama en nuestro sistema constitucional la coexistencia de dos sectores, el privado y el público, que construye lo que se ha dado en llamar un sistema de economía mixta” (STS de 14 de febrero de 1990).

¹²⁰ Bassols Coma, Martí, “La Constitución económica”, *op. cit.*, en pág. 63, nota a pie 93, pág. 284.

Además, se otorga a las Administraciones la capacidad para matizar el desarrollo y resultados económicos derivados del orden espontáneo del mercado.

No obstante lo antedicho, al albur de sentencias del Tribunal Constitucional en las que se rechaza el carácter absoluto del derecho de propiedad¹²¹, desde la discusión doctrinal se ha llegado a aducir que “la Constitución parece ofrecer escasa garantía contra la arbitrariedad del sector público”¹²², en clara alusión a una posición de peligro de la propiedad privada. Ahora bien, la especial relatividad que se le achaca al derecho de propiedad no resulta sino concordante con la pacífica doctrina del Tribunal respecto de la totalidad de los derechos fundamentales¹²³. A mayor abundamiento, y, *a contrario*, la ausencia de una mención constitucional a la privatización o la transferencia de propiedad pública al sector privado no impiden *per se*, como la práctica posterior demostraría, que aquellas resulten constitucionalmente admisibles¹²⁴.

Por otra parte, aspiraciones ideológicas antagónicas a las *laissez-fairistas* anteriormente referidas encontrarían respaldo para limitar de manera sustantiva la órbita de actuación de las fuerzas del mercado, entre otros, en la explotación *ad infinitum* de los artículos 128 y 131 de la Constitución. Como se ha puesto

¹²¹ Valgan como ejemplo las que resolvieron los recursos contra la expropiación de RUMASA o en contra de la Ley de Reforma Agraria andaluza (respectivamente, SSTC 111/1983, de 2 de diciembre, y 37/1987, de 26 de marzo).

¹²² Brennan, Geoffrey y Casas Pardo, José, “La Constitución Española a la luz de la economía política de las constituciones”, *Hacienda Pública Española*, núm. 116, 1990, págs. 53-68, pág. 56.

¹²³ A modo de ejemplo, SSTC 159/86, de 16 de diciembre, FJ 6º; y 81/1998, de 2 de abril, FJ 2. Desde el punto de vista doctrinal, véase el trabajo de Joaquín Brage Camazano, *Los límites a los Derechos Fundamentales*, Madrid, Dykinson, 2004, 445 págs., págs. 35 y siguientes.

¹²⁴ Cuestión distinta resulta la idoneidad y eficacia de los procesos de privatización acaecidos. Es decir, nada impide, como se ha puesto en valor, la transferencia de propiedades públicas al sector privado. Sin embargo, la trasladación de la titularidad de un monopolio al sector privado confunde los términos de privatización con liberalización. Para una ampliación de esta discusión, véase Fernández Ordóñez, Miguel Ángel, *La competencia*, *op. cit.* en pág. 63, nota a pie 94.

en valor, dichos preceptos, tras subordinar toda la riqueza de España al interés general, permiten la nacionalización de empresas, avalan la reserva de recursos y servicios en favor del Sector Público, y, en última instancia, habilitan la potestad estatal para planificar la actividad económica.

Claro que, a modo de ejemplo, y, por lo que respecta a esta última, no parece posible afirmar que un sistema de economía planificada simpatice con los postulados constitucionales (ex arts. 33.1 y 38 CE). De hecho, se comparte de forma muy mayoritaria que únicamente la planificación indicativa, “compatible con la iniciativa privada [, es válida, pues] el Estado promoverá la acción del empresario privado que voluntariamente ajuste sus estrategias a los objetivos previstos en [un plan económico público]”¹²⁵, sin que la ambición de este, so pena de desvirtuar la economía de mercado, pueda comprender el conjunto de la actividad económica.

Sentado lo anterior, en el caso de que a partir de las posiciones económicamente *laissez-fairistas* y comunitaristas puestas de relieve pudiera parecer, en función de hipotéticos equilibrios parlamentarios, que la Constitución económica de 1978 ofrecía unas posibilidades de actuación a los Poderes Públicos que auguraban giros copernicanos en el ámbito de la política económica; las obligaciones y anhelos internacionales de España limitaban, de facto, cualquier salto al vacío que alejara el sistema económico constitucional de los fundamentos capitalistas (básicamente, como se ha apuntado, libertad de empresa y derecho de propiedad).

¹²⁵ de Ybarra y Churrua, Emilio, “Constitución y orden económico”, en Gregorio Peces-Barba (ed.), *Estudios sobre la Constitución Española*, Madrid, Universidad Carlos III y Boletín Oficial del Estado, 1994, págs. 177-184, pág. 180.

En primer lugar, la adhesión de España al Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés; por otra parte, antecedente de la Organización Mundial del Comercio) se produjo en una fecha tan temprana como 1963. Por su propia naturaleza, la condición de Estado firmante del Acuerdo imponía a España su correlativa adscripción al bloque de los países capitalistas.

En segundo término, la histórica aspiración española de integración en las Comunidades Europeas¹²⁶, de la que formaban (y forman) parte sus principales socios comerciales y con las que se había firmado el Acuerdo Preferencial en 1970, era asumida por la Constituyente (posición que compartían las fuerzas políticas decisivas). De nuevo, las libertades comerciales y de circulación, seño de identidad de las Comunidades, no encajaban sino con la asunción de un sistema económico de mercado.

Y, por último, la correlación de fuerzas fáctico-políticas imperante vetaba cualquier aventura contraria a un sistema de mercado. Además, dentro del contexto de la Guerra Fría, España había firmado, ya en los años cincuenta, acuerdos de cooperación militar con Estados Unidos, alineándose siquiera de forma más indubitada con el bloque de los países capitalistas.

En consecuencia, sin perjuicio de que la Constitución “fija una serie de objetivos de carácter económico cuya consecución exige la adopción de medidas de política económica aplicables, con carácter general, a todo el territorio nacional (artículos 40.1, 130.1, 131.1 y 138.1)”¹²⁷, la economía de mercado aparecía como el sistema natural predicable no solo del análisis del

¹²⁶ Ya en una fecha tan temprana como 1962 el ministro Castiella había elevado una petición de adhesión a las Comunidades Europeas, frontalmente rechazada por Estas, dada la naturaleza dictatorial del régimen político imperante en España.

¹²⁷ STC 1/1982, de 28 de enero, FJ 1.

paradigma constitucional dominante, sino también del reflejo de la realidad socio-política de la España de 1978. A su vez, el texto constitucional, en sí mismo, y, gracias a la supuesta ambivalencia que pudiera predicarse de su literal, alcanzaba dos máximas ideales: la flexibilidad formal y la estabilidad material.

Así las cosas, desde el punto de vista del Derecho positivo, la configuración constitucional de España como Estado social contiene, en todo caso, implicaciones directas en el plano económico a partir de una regla doblemente clarificadora en lo que a la intervención del Sector Público en la economía se refiere. De un lado, este deberá preservar las instituciones fundamentales que sustentan una economía de mercado, fundamentalmente libertad de empresa y propiedad privada (juridificadas respectivamente, como se ha indicado, en los artículos 38 y 33.1 CE), protegida esta última respecto de iniciativas confiscatorias y expropiatorias (arts. 31.1 y 33.3 CE). De otro lado, se requiere una acción activa de los Poderes Públicos que garantice unos derechos y libertades económicos básicos para todos los ciudadanos. Así se desprende, a modo de ilustración, de una interpretación conjunta de los artículos 1.1 y 9.2 CE.

No en vano, la rúbrica Estado social “no es sólo una categoría manejable en un contexto político, sino una cláusula constitucional definitoria que prescribe las relaciones entre el proceso social [, y entre éste] y la organización institucional”¹²⁸ para lograr 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

¹²⁸ Solozabal Echavarría, Juan José, *Tiempo de reformas. El Estado autonómico en cuestión*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2006, 442 págs., pág. 264.

población”¹²⁹. Con otras palabras, el Estado social “no es un Estado de asistencia 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”¹³⁰. Todo lo cual debe lograrse al margen de que el Estado autonómico consagre una forma de Estado “más compleja y resistente a la penetración que el Estado centralista, [pues precisa apelar] a la cooperación y la coordinación, en lugar de a fórmulas típicas de la jerarquía, para el desarrollo conjunto de políticas estatales o de interés común”¹³¹, cual resulta la tarea de lograr un reparto más equitativo de la renta y de la riqueza interpersonal e interterritorial.

A mayor abundamiento, desde el punto de vista redistributivo el objetivo del Sector Público español se orienta teleológicamente *ex constitutionem* hacia la consecución de un reparto personal y regional más equitativo de la renta y de la riqueza y que aunaría tanto el mandato general dirigido a todos los poderes públicos para hacerla efectiva (art. 9.2 CE)¹³² como la explicitación de dicho desiderátum respecto de concretas actuaciones del Sector Público, se materialicen estas a través del Presupuesto o mediante la intervención

¹²⁹ Bel, Germá, “Desigualdad social, redistribución y Estado de Bienestar”, *Sistema*, núm. 137, 1997, págs. 81-91, pág. 89.

¹³⁰ 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*, núm. 34-35, 2001, págs. 49-88, págs. 53-54.

¹³¹ Muñoz Machado, Santiago, *El problema de la vertebración del estado en España: (del siglo XVIII al siglo XXI)*, Madrid, Iustel, 2006, 383 págs., pág. 312.

¹³² De este modo se muestran Juan Pemán Gavín (*Igualdad de los ciudadanos y autonomías territoriales*, Zaragoza/Madrid, *op. cit.* en pág. 22, nota a pie 15, 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).

normativa (ilustrativa y respectivamente, arts. 37.2 CE, relativo a la negociación colectiva, y 131.1 CE, que ampara la planificación).

En este punto, a tenor de parte de la doctrina constitucionalista que identifica la redistribución a través del Presupuesto con la vertiente económica del principio de solidaridad, los fines redistributivos proclamados en la Constitución de 1978 quedarían precisamente personificados por aquel principio¹³³, a cuyo detalle se orienta el siguiente capítulo de esta investigación. Principio, en última instancia, que también resulta recogido programáticamente por el literal constitucional en sus artículos 40.1 y 2, a partir de lo que, se ha dicho, cabría derivar su entronización como “principio fundamental estructurador del Estado”¹³⁴.

De cualquier modo, todos los fines redistributivos del Estado deben alcanzarse, tal y como se ha enfatizado, en consonancia con la cláusula de Estado social, en el seno de un sistema económico capitalista y con independencia de qué nivel territorial de la Administración ostente una competencia concreta, dada una efectiva y sustancialmente simétrica descentralización¹³⁵. Porque al margen de qué nivel territorial ostente una competencia, la forma política adoptada, el Estado social, debe impregnar la acción de todas las Administraciones. Con otras palabras, si la fórmula “Estado social” conlleva la voluntad de que el Estado propugne una disminución en las desigualdades económicas intersubjetivas e interterritoriales, la efectiva división competencial de las materias redistributivas entre los diferentes niveles

¹³³ Valgan como ejemplos Peces-Barba Martínez, Gregorio, *Derecho y derechos fundamentales*, *op. cit.* en pág. 44, nota a pie 43, y Tajadura Tejada, Javier, “El principio de solidaridad en el Estado Autonomico”, *op. cit.* en pág. 22, nota a pie 16.

¹³⁴ Tajadura Tejada, Javier, *ibid. supra*, pág. 75; o, seminalmente, Alonso de Antonio, José Antonio, “El principio de solidaridad en el Estado Autonomico y sus manifestaciones jurídicas”, *Revista de Derecho Político*, núm. 21, 1984, págs. 31-81.

¹³⁵ Tal y como se ha puesto de relieve, la doctrina en este punto no se muestra discrepante.

territoriales obliga a contemplar la redistribución como un objetivo compartido y transversal, en coherencia con el mandato constitucional del art. 9.2 CE puesto de relieve¹³⁶.

Consecuentemente, y, a modo de ejemplo, el desiderátum redistributivo del Estado se plasma constitucionalmente tanto en el plano interpersonal, que en gran medida presupone la vigencia material de los derechos fundamentales, sobremanera los categorizados como sociales y que se materializan en una pléyade de prestaciones sociales¹³⁷; como en el interterritorial, que, de acuerdo con el mandato constitucional, y, desde de la cita explícita del principio de solidaridad, encomienda al Estado –los textos estatutarios tienden a reproducir dicho objetivo *ad intra* de cada Comunidad¹³⁸, el cual también deviene obligación de los entes provinciales¹³⁹– 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). De hecho, como alguna parte de la doctrina ha subrayado, la garantía última de la realización de la solidaridad encomendada al Estado ampara para lograrla a escala regional el recurso a la coerción, concretamente, a través de la invocación del artículo 155 CE¹⁴⁰.

¹³⁶ Como ejemplo de esta transversalidad puede citarse las implicaciones sobre el ejercicio del poder tributario de cada una de las Administraciones territoriales.

¹³⁷ A través de las cuales se persigue el fomento de la igualdad de oportunidades y de la reducción de las desigualdades.

¹³⁸ De hecho, dicha finalidad es recogida como mandato 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”.

¹³⁹ Ex artículo 31.2 Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.

¹⁴⁰ Ilustrativamente, véase el trabajo de Lagos Rodríguez, M^a Gabriela, Iglesias Suárez, Alfredo y Álamo Cerrillo, Raquel, “Solidaridad y financiación autonómica”, *Estudios de Economía Aplicada*, Vol. 28, núm. 1, 2010, págs. 103-122.

Desde el punto de vista de la política social, y, a mayor abundamiento, la naturaleza federal del Estado Autonómico¹⁴¹ construye un marco institucional para la explotación de la diversidad desde la dispositividad, por lo que *grosso modo* nada impide a Comunidades Autónomas, y aun con limitaciones, a entidades locales¹⁴², la posibilidad de desarrollar una política social propia. No en vano, “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”¹⁴³, argumento

¹⁴¹ No en vano, coexisten dos niveles institucionales con autonomía política de base constitucional que poseen atribuciones competenciales disímiles. Adicionalmente, en caso de conflicto, será un tercer órgano, el Tribunal Constitucional, quien mediante criterios puramente jurídicos dirima las potenciales controversias.

En este sentido se muestra la doctrina constitucional ampliamente mayoritaria. Valga como ejemplo el estudio que analiza los rasgos esenciales de los sistemas formalmente federales a nivel comparado, y, a cuyo tenor, el grado de descentralización alcanzado en España avala su caracterización como Estado federal de facto (ex Roberto L. Blanco Valdés, *Los rostros del federalismo*, Madrid, Alianza Editorial, 2012, 402 págs.). Del mismo parecer es la obra de Aja, Eliseo, *El Estado autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*, Madrid: Alianza, 2003, 357 págs., pág. 51.

¹⁴² 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 o de funciones delegadas por otras Administraciones (tal y como ha confirmado la STC 41/2016, de 3 de marzo). *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 municipios de más de 20.000 habitantes (respectivamente, arts. 1.Tres y 1.Nueve 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).

De hecho, los municipios no pueden, en el ejercicio de sus funciones, incurrir supuestos de ejecución simultánea del mismo servicio público con otra Administración Pública, de acuerdo con la nueva redacción de los artículos 25 y 26 de la Ley 7/1985 dada por la Ley 27/2013.

El artículo 28 de la Ley 7/1985, que establecía la competencia municipal complementaria a la de otras Administraciones en materias relativas a la Educación, Sanidad, Vivienda... ha sido derogado por la Ley 27/2013. Dicho precepto resultaba consistente con la experiencia histórica reciente. Así, la inexistencia de un Estado de Bienestar en los albores de la democracia española estimuló el desarrollo, a partir de la constitución de los primeros ayuntamientos democráticos en 1979, de una política social municipal.

¹⁴³ STC 37/1987, de 26 de marzo, FJ 10.

De ahí que, tenidos en cuenta los hechos diferenciales, “la singularidad de cada Comunidad Autónoma será en función de su propio peso específico, dependiente de su relieve o potencial económico o de población y su voluntad de autogobierno; y no de particularidades organizativas propias o que tengan que ver con un modo privativo de establecer sus relaciones con el Estado” (Solozábal Echavarría, *Tiempo de reformas. El Estado autonómico en cuestión*, op. cit. en pág. 76, nota a pie 128, pág. 34).

extrapolable, en el ámbito de sus respectivas competencias, a las Corporaciones Locales¹⁴⁴.

A modo de ilustración, por lo que respecta a los derechos sociales, aunque la experiencia señala cómo han sido materialmente instaurados casi de forma monopolística por la Administración 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. 149.1.1º 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 Comunidades¹⁴⁵. De hecho, de acuerdo con la doctrina del Tribunal Constitucional, las potestades ampliatorias de las Comunidades Autónomas respecto de la legislación básica del Estado sobre los derechos sociales deviene constitucional en tanto en cuanto de la legislación autonómica pueda argüirse criterios objetivos de mejora para los ciudadanos¹⁴⁶.

¹⁴⁴ En este mismo sentido se posiciona la Carta Europea de Autonomía Local, pues, de acuerdo con ella, las entidades locales tienen “libertad plena para ejercer su iniciativa en toda materia que no esté excluida de su competencia”; competencias que “vienen fijadas por la Constitución o por la Ley” (respectivamente, arts. 4.2 y 4.1).

¹⁴⁵ Véase para una aproximación global y que, al tiempo, incorpora un estudio de comparado de los casos norteamericano y alemán, el trabajo de Eva Sáenz Royo, *Estado social y descentralización política*, Madrid, Civitas, y Zaragoza, Gobierno de Aragón, 2003, 367 págs.

¹⁴⁶ De acuerdo con la extrapolación de la doctrina resumida por el Tribunal Constitucional en su resolución 90/2000, de 30 de marzo, FJ 3, se vuelve a acoger el razonamiento siguiente, explicitado en pronunciamientos anteriores, a tenor del cual “lo básico cumple más bien una función de ordenación mediante mínimos que han de respetarse en todo caso, pero que pueden permitir que las Comunidades Autónomas con competencia en la materia establezcan niveles de protección más altos, como ya se dio en la STC 170/1989” (STC 102/1995, de 26 de junio, FJ 9).

El límite, en todo caso, lo representa la observancia de la regulación mínima de los Derechos Fundamentales, pues 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. [...] 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 centrípeto del sistema”¹⁴⁷. No en vano, en el seno del Estado social los derechos fundamentales pueden ser definidos como “aquellas instituciones jurídicas que, con la doble fuerza derivada de su fundamento moral y del apoyo del Poder político, condicionan la legitimidad de los sistemas jurídico-políticos, [pues] se constituyen en la principal manifestación pública y, al mismo tiempo, salvaguardia, de la dignidad humana”¹⁴⁸.

Llegados a este punto, y, a modo de corolario, desde la asunción constitucional de un sistema social de mercado, las potencialidades de financiación de la minoración de las diferencias de renta y de riqueza intersubjetivas e interterritoriales encuentran dos límites adicionales –uno referido al gasto público y otro relacionado con los ingresos públicos– que penden del propio literal del Texto Fundamental. Y ello, toda vez que, a tenor de lo expuesto en el epígrafe anterior, del que se acoge la argumentación, la mutación de la forma social de Estado defendida por una parte de la doctrina hallaría su fundamento en la interpretación de los Tratados de la Unión

¹⁴⁷ Solozábal Echavarría, Juan José, *Las bases constitucionales del Estado autonómico*, op. cit. en pág. 44, nota a pie 43, pág. 124.

¹⁴⁸ Ansuátegui Roig, Francisco Javier, *Orígenes doctrinales de la libertad de expresión*, Madrid, Instituto de Derechos Humanos Bartolomé de las Casas, Universidad Carlos III, 1994, 479 págs., pág. 21.

Europea o en la homónima de los Textos Fundamentales nacionales, no en su literal.

En consecuencia, y, en primer lugar, desde la reforma constitucional de 2011, el mandato de estabilidad presupuestaria impone un techo de gasto máximo al conjunto de las Administraciones Públicas más oneroso que el demandado por el Derecho de la Unión Europea. De hecho, y, además, de acuerdo con la normativa de desarrollo del artículo 135 de la Constitución, se han instituido plazos concretos para que las administraciones hagan frente a los pagos pendientes para con sus proveedores¹⁴⁹.

En segundo término, si bien el nivel de presión fiscal debe quedar fijado por una legislación tributaria inspirada en el principio de progresividad, aquel encuentra su límite en el respeto de los principios de capacidad económica y no confiscatoriedad (ambos principios quedan enunciados en el artículo 31.1 CE). Con otras palabras, el nivel de imposición como principal exponente de la capacidad del Estado para la obtención de recursos económicos potencialmente orientados a la consecución de un reparto de la renta más equitativo debe renunciar al establecimiento de una carga fiscal excesiva sobre los obligados tributarios¹⁵⁰, sin que esta haya sido objetivada hasta la fecha, pues, por la dificultad inherente a su establecimiento¹⁵¹, será el Legislador (y

¹⁴⁹ Este aspecto será desarrollado en el capítulo tercero de este trabajo.

¹⁵⁰ De acuerdo con una parte de la literatura hacendística, este hecho redundaría en una disminución del grado de cumplimiento de las obligaciones tributarias. Valga como ejemplo el trabajo seminal de Joseph Falkinger, "Tax evasion, consumption of public goods and fairness", *Journal of Economic Psychology*, 1995, Vol. 6, págs. 63-72.

¹⁵¹ En este sentido, y, a modo de ilustración sobre el caso alemán, véase el trabajo de Pedro Manuel Herrera Molina, cuyo título resulta nítidamente informativo, "Una decisión audaz del Tribunal Constitucional Alemán: el conjunto de la carga tributaria del contribuyente no puede superar el 50% de sus ingresos. Análisis de la Sentencia de BVerfG de 22 de junio de 1995 y su relevancia para el ordenamiento español", *Impuestos: Revista de Doctrina Legislación y Jurisprudencia*, núm. 2, 1996, págs. 1033-1049.

No obstante lo anterior, la dificultad de precisar un nivel objetivo y máximo de presión fiscal queda evidenciado por los pronunciamientos posteriores del Tribunal de Karlsruhe que dejaban

eventual e, indirectamente, la jurisdicción constitucional) el encargado de fijar el nivel de presión fiscal justo.

sin efecto la regla establecida en su sentencia de 1995 (tal y como recoge Kube, Hanno, "Financing the State –The Tax Funding State versus Multiple and Mixed Financing Strategies", en Pünder, Hermann y Waldhoff, Christian (eds.), *Debates in German Public Law*, Portland (OR), Hart Publishing, 2014, págs. 131-158, pág. 151).

II. EL PRINCIPIO DE SOLIDARIDAD Y SU VERTIENTE ECONÓMICA: LOS ROSTROS CONSTITUCIONALES DE LA REDISTRIBUCIÓN

II.1 La aproximación tradicional al principio constitucional de solidaridad¹⁵²

Al margen de sus fundamentos filosófico-políticos¹⁵³, y, con apoyo en la definición académica del Diccionario que identifica el término solidaridad con la adhesión a una causa¹⁵⁴, la doctrina y la jurisprudencia constitucionales han perfilado una aproximación poliédrica al principio de solidaridad, no siempre pacífica en todos sus aspectos. Controversia, por otra parte, heredera de las diversas proyecciones jurídicas y de diversa fuerza normativa que a lo largo de la Historia se le ha dado a la solidaridad, verbigracia el alcance de la responsabilidad contractual *in solidum* en la tradición romana o la perspectiva ilustrada significativamente orientada en términos económico-redistributivos a la provisión de asistencia caritativa.

La vigencia de diversos paradigmas económico-constitucionales motiva que la solidaridad haya resultado justamente un concepto jurídico “indeterminado, relativo e histórico”¹⁵⁵. Lo cual no obsta para que, una vez aquella es acogida por el Derecho, “con independencia del contenido específico que en las distintas ramas del ordenamiento se le atribuye, este término no se utiliza en el lenguaje jurídico para designar sentimientos subjetivos, individuales o colectivos, sino un principio objetivo del que dimanan deberes concretos, cuya

¹⁵² Una versión preliminar y muy limitada de los contenidos referidos en este epígrafe ha sido publicada en Sanz Arcega, Eduardo, “Los rostros constitucionales de la redistribución: la vertiente económica del principio constitucional de solidaridad”, *op. cit.* en pág. 24, nota a pie 19, págs. 299-303.

¹⁵³ Para una introducción a los mismos, véanse Bilbeny, Norbert, “Igualdad y principio de solidaridad”, *Sistema*, núm. 92, 1989, págs. 117-122; Peces-Barba Martínez, *Derecho y derechos fundamentales*, *op. cit.* en pág. 44, nota a pie 43, págs. 295-315; Javier De Lucas, “La polémica sobre los deberes de solidaridad”, *op. cit.* pág. 21, en nota a pie 14; o Carlos De Cabo Martín, *Teoría constitucional de la solidaridad*, Madrid, Marcial Pons, 2006, 110 págs.

¹⁵⁴ De acuerdo con la 22ª edición del Diccionario de la RAE.

¹⁵⁵ Valga como ejemplo Pérez Moreno, Alfonso, “Técnicas jurídicas garantizadoras del principio de solidaridad regional”, en VVAA, *Estudios sobre el proyecto de Constitución*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1978, 718 págs., págs. 703-715, pág. 710.

observancia puede ser exigida y asegurada con los medios que el Derecho ofrece”¹⁵⁶.

Así las cosas, el literal de la Constitución de 1978 circunscribe la mención explícita de la solidaridad a los artículos 2, 45.2, 138.1, 156.1 y 158.2 CE. Consiguientemente, del contenido de los preceptos citados se deduce de manera directa, de un lado, que “el principio de solidaridad tiene en la Constitución española un marcado carácter económico”¹⁵⁷; y, de otro, que la mención expresa del principio se relaciona con la acción del Estado. No obstante, y, a su vez, con base tanto en su condición de principio fundamental del ordenamiento como en el propio literal constitucional, la solidaridad puede conectarse con otras proyecciones jurídico-materiales. A modo de ilustración, aquella se erige en deber de colaboración entre Administraciones (a modo de ejemplo, ex art. 156.1 CE), o, también, en pilar de las relaciones entre los miembros de un sindicato¹⁵⁸.

A resultas de todo lo cual, y, específicamente en relación con las implicaciones que el principio de solidaridad contiene para el Estado, la doctrina¹⁵⁹ acogió pacíficamente desde sus primeros desarrollos que la solidaridad “no tiene por qué limitarse a contribuciones económicas”¹⁶⁰, expandiendo sus efectos a diferentes ámbitos. Así, el principio de solidaridad

¹⁵⁶ Consejo de Estado, *Informe sobre modificaciones de la Constitución Española*, Madrid, 2006, pág. 188. <http://www.consejo-estado.es/transparencia/files/CONSTITUCION.pdf> (última consulta: 05/05/2015).

¹⁵⁷ Vega García, Alberto, “El principio constitucional de solidaridad interterritorial en España y en Alemania: aplicación y límites”, *op. cit.* pág. 23, nota a pie 17, pág. 216.

¹⁵⁸ Ilustrativamente, STC 11/1981, de 8 de abril, FJ 21.

¹⁵⁹ Valga como ejemplo Álvarez Conde, Enrique, Voz “Solidaridad”, en J.J. González Encinar (dir.), *Diccionario del sistema político español*, Madrid, Akal, 1984, 975 págs., págs. 854-861, pág. 855. Más recientemente, De Esteban, Jorge y Pedro J. González-Trevijano, *Curso de Derecho Constitucional Español, Tomo III, op. cit.* pág. 22, nota a pie 15, pág. 824.

¹⁶⁰ De Lucas, Javier, “La polémica sobre los deberes de solidaridad”, *op. cit.* pág. 21, en nota a pie 14, pág. 14.

gozaría de una múltiple eficacia que, amén de informar programáticamente todo el ordenamiento o proyectarse específicamente como elemento económico, desde el punto de vista de los Poderes Públicos constituiría (i) un límite a las competencias autonómicas¹⁶¹, (ii) un criterio condicionante para el ejercicio de determinadas competencias y (iii) un objetivo a conseguir por parte del Estado¹⁶².

En última instancia, dada la importancia intrínseca del elemento económico, la doctrina terminó configurando las dos proyecciones que en la actualidad se predicen del principio constitucional de solidaridad conectado con la acción de los Poderes Públicos: una vertiente formal, o no económica, y otra material, redistributiva o económica¹⁶³. Con otras palabras, el principio constitucional de solidaridad desplegaría sus efectos sobre muy diferentes ámbitos jurídico-materiales –económico, de técnica legislativa, cooperativo, participativo...–¹⁶⁴ que, en síntesis, y, con la salvedad de algún trabajo puntual al que se hará referencia al final de esta sección, discriminarían en función de la presencia o no de un estricto elemento económico de transferencia de rentas¹⁶⁵. A continuación, se describe la aproximación doctrinal a cada una de las proyecciones –formal y económica– del principio de solidaridad.

¹⁶¹ Ex STC 64/1982, de 4 de noviembre.

¹⁶² Tajadura Tejada, Javier, “El principio de solidaridad en el Estado Autonomo”, *op. cit.* en pág. 22, nota a pie 16, pág. 96. En el mismo sentido, ilustrativamente, Álvarez Conde, Enrique, Garrido Mayor, Vicente y Tur Ausina, Rosario, *Derecho Constitucional*, Madrid, Tecnos, 2011, 851 págs., págs. 762 y 763.

¹⁶³ Tal y como muestra, entre otros, De Cabo en “La solidaridad como principio constitucional en el actual horizonte reformista”, *op. cit.* en pág. 77, nota a pie 132, págs. 386-388). Posición que se comparte.

¹⁶⁴ Así lo entienden, entre otros, Pérez Moreno, *op. cit.* en pág. 87, nota a pie 155, pág. 711; o Montero Rodríguez, Celso, “La solidaridad constitucional y sus problemas en el Estado Autonomo”, *op. cit.* en pág. 20, nota a pie 11, pág. 1261.

¹⁶⁵ 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, de 5 de octubre, FJ 7º).

Por lo que hace a la vertiente formal, la doctrina ha incluido como ínsita a ella tanto deberes como prohibiciones a la acción de los Poderes Públicos. De un lado, como deberes positivos se ha señalado cuestiones tan dispares como la colaboración normativa, el apoyo y la lealtad institucionales¹⁶⁶, la vinculación de los Poderes Públicos al interés general¹⁶⁷, la competencia del Estado para la función de coordinación, la participación de las CCAA en la formación de la voluntad estatal¹⁶⁸, la cooperación institucional¹⁶⁹ o el auxilio recíproco¹⁷⁰.

De otro lado, como prohibiciones¹⁷¹ bajo la rúbrica formal del principio de solidaridad se encuadrarían aquellas recogidas por el literal constitucional; a saber: la interdicción de que las diferencias entre los Estatutos de las distintas Comunidades Autónomas puedan implicar “privilegios económicos o sociales” (art. 138.2 CE, íntimamente relacionado con otros preceptos como los artículos 1.1, 139.1 y 149.1.1º CE), la inconstitucionalidad de “medidas que directa o indirectamente obstaculicen la libertad de circulación y establecimiento de las

¹⁶⁶ Por ejemplo, en Álvarez Conde, Enrique, Voz “Solidaridad”, *op. cit.* en pág. 88, nota a pie 159, pág. 856. En contra, *vid.* Pemán Gavín, *Igualdad de los ciudadanos y autonomías territoriales*, *op. cit.* en pág. 22, nota a pie 15, pág. 259.

¹⁶⁷ Ilustrativamente, en el FJ 7 de la STC 64/1990, de 5 de abril, se explicita que “el principio de solidaridad [...] requiere que, en el ejercicio de sus competencias, se abstengan de adoptar decisiones o realizar actos que perjudiquen o perturben el interés general y tengan, por el contrario, en cuenta la comunidad de intereses que las vincula entre sí que no puede resultar disgregada o menoscabada a consecuencia de una gestión insolidaria de los propios intereses”.

¹⁶⁸ Como criterio interpretativo último de las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas. A modo de ejemplo, Álvarez Conde, Enrique, Garrido Mayor, Vicente y Tur Ausina, Rosario, *Derecho Constitucional*, *op. cit.* en pág. 89, nota a pie 162, pág. 763; en sede jurisdiccional, valgan como ilustración las SSTC 11/1986, de 28 de enero, y 98/1986, de 10 de julio.

¹⁶⁹ Paradigmáticamente, Alonso de Antonio, José Antonio, “El principio de solidaridad en el Estado Autonómico y sus manifestaciones jurídicas”, *op. cit.* en pág. 78, nota a pie 134. 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, 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, FJ 14).

¹⁷⁰ Ilustrativamente, de nuevo STC 18/1982, de 4 de mayo, FJ 14.

¹⁷¹ A modo de ejemplo de inclusión de estas características en el concepto de solidaridad, *vid.* Álvarez Conde, Enrique, Voz “Solidaridad”, *op. cit.* en pág. 88, nota a pie 159, pág. 855; o Pemán Gavín *Igualdad de los ciudadanos y autonomías territoriales*, *op. cit.* en pág. 22, nota a pie 15, págs. 255-257).

personas y la libre circulación de bienes en todo el territorio español” (art. 139.2 CE), así como el mandato de que “las Comunidades Autónomas no podrán en ningún caso adoptar 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).

Sentado lo anterior respecto de la vertiente formal del principio de solidaridad, por lo que al elemento económico-material redistributivo o de transferencia de rentas se refiere, la concreción de la vertiente económica del principio constitucional de solidaridad tampoco encuentra una configuración incontrovertida; si bien, desde los primeros trabajos doctrinales y pronunciamientos jurisprudenciales, se acepta la identificación de dos proyecciones atinentes al propio principio y ligadas al Presupuesto: una personal y otra territorial¹⁷². Es decir, la doctrina señala de forma pacífica que el principio constitucional de solidaridad se manifiesta económicamente a través de la redistribución, y se desdobra en dos vertientes en función de que primordialmente se trate de minorar la desigualdad personal o territorial¹⁷³.

En este sentido, de acuerdo con los desarrollos del grueso de la doctrina, para algunos el principio de solidaridad se agota en el Fondo de Compensación

¹⁷² La Constitución conjugaría la redistribución interterritorial de la renta, proyección de la solidaridad entre todos los españoles, 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” (ex STC 25/1981, de 14 de julio, FJ 3º [por todas, ilustrativamente, STC 135/1992, de 5 de octubre, FJ 7, la cual reitera cómo el principio de solidaridad es “un factor de equilibrio entre la autonomía de las nacionalidades y regiones y la insoluble unidad de la Nación Española”]).

Vid. también, en uno de los primeros trabajos, Alonso de Antonio, José Antonio, “El principio de solidaridad en el Estado Autonomo y sus manifestaciones jurídicas”, *op. cit.* en pág. 78, nota a pie 134.

¹⁷³ Contipelli, Ernani, *Asimetrías en el federalismo fiscal y solidaridad*, Granada, Comares, 2015, 141 págs., págs. 81 y 61, respectivamente.

Interterritorial (ex art. 158.2 CE, en adelante también FCI)¹⁷⁴; y, para otros, en coherencia con el doble objetivo redistributivo del Estado, personal y territorial, la realización del principio avala, amén del antedicho FCI, una comprensión de la solidaridad territorial entre todos los niveles de gobierno¹⁷⁵, incluidas las instituciones europeas¹⁷⁶, así como la inclusión del principio de igualdad sustantiva como fundamento jurídico de la redistribución personal (art. 158.1 CE)¹⁷⁷, mas sin ligar directamente este último aspecto a derechos constitucionales como los referidos en el desarrollo de la proyección formal del principio.

In extenso, la doctrina mayoritaria, enfatizando la proyección interterritorial del principio de solidaridad, se ha centrado fundamentalmente en la identificación de instrumentos jurídicos extraconstitucionales de los que se predica una materialización monetaria de la redistribución. Esto es, en los instrumentos que a tenor de la técnica jurídica se articula financieramente la

¹⁷⁴ Ilustrativamente, De Cabo, Carlos, “La solidaridad como principio constitucional en el actual horizonte reformista”, *op. cit.* pág. 77, en nota, pág. 132, págs. 386-388.

¹⁷⁵ La proyección de la solidaridad intracomunitaria es acogida por la jurisprudencia constitucional (valga como ejemplo, (STC 150/1990, de 4 de octubre, FJ 11) y también resulta enunciada por la doctrina, entre otros, por Alonso de Antonio (“El principio de solidaridad en el Estado Autonómico y sus manifestaciones jurídicas”, *op. cit.* en pág. 78, nota a pie 134, pág. 43), Pemán Gavín (*Igualdad de los ciudadanos y autonomías territoriales*, *op. cit.* pág. 22 en nota a pie 15, pág. 268), quien también subraya la vertiente intraprovincial (ibíd., pág. 294), Pérez Moreno (“Técnicas jurídicas garantizadoras del principio de solidaridad regional”, *op. cit.* pág. 87, en nota a pie 155, pág. 711) o Montero Rodríguez (“La solidaridad constitucional y sus problemas en el Estado Autonómico”, *op. cit.* pág. 20, en nota a pie 11, pág. 1254); y cuyos referendos legales, 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.

¹⁷⁶ Valga como ejemplo, VVAA (Francisco Balaguer Callejón, Coord.), *Manual de Derecho Constitucional, Volumen I*, *op. cit.* pág. 22, en nota a pie 15, pág. 364. Si bien en este trabajo se cita los Tratados europeos, no se vinculan estos 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.

¹⁷⁷ 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, Juan, *Igualdad de los ciudadanos y autonomías territoriales*, *op. cit.* pág. 22, en nota a pie 15, pág. 277; o Pérez Royo, Javier, *Curso de Derecho Constitucional*, Madrid, Marcial Pons, Duodécima edición, 2010, 911 págs., págs. 837-838).

vertiente económica del principio constitucional de solidaridad, pero siempre desde la exclusiva lógica enunciativa de flujos interespatiales entre los diferentes niveles territoriales de gobierno; destacando, básicamente, las transferencias orientadas a la nivelación financiera regional, los fondos europeos y, como se ha anticipado, el Fondo de Compensación Interterritorial¹⁷⁸. Si bien, empero, esta corriente de la doctrina no menciona en este ámbito ni las transferencias ligadas al sistema de financiación de los entes locales ni tampoco la Ayuda Oficial al Desarrollo, la cual se erige en mecanismo redistributivo *ad extra* del Estado.

En consecuencia, circunscritas fundamentalmente sus propuestas a la identificación de los mecanismos financieros con rango de ley que canalizan recursos entre Administraciones, la doctrina constitucional mayoritaria 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 objetivos constitucionales de naturaleza netamente redistributiva. Desde la perspectiva económica, por su parte, la literatura española que con mayor ambición omnicompreensiva ha descrito una cuantificación de los mecanismos redistributivos del Estado¹⁷⁹, si bien ha incluido partidas

¹⁷⁸ Ilustrativamente, VVAA (Francisco Balaguer Callejón, Coord., *Manual de Derecho Constitucional, Volumen I, op. cit.* pág. 22, en nota a pie 15, págs. 363-364). Respecto de los dos primeros, véase De Esteban y González-Trevijano (*Curso de Derecho Constitucional Español, Tomo III, op. cit.* en pág. 22, nota a pie 15, 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 caso de catástrofes naturales (*vid.* Pemán Gavín, *Igualdad de los ciudadanos y autonomías territoriales, op. cit.* pág. 22 en nota a pie 15, págs. 279 y 289, respectivamente).

¹⁷⁹ El trabajo realizado por De la Fuente, Ángel (“Los mecanismos de cohesión territorial en España: un análisis y algunas propuestas”, *Documentos de Trabajo de la Fundación Alternativas* núm. 62/2005,

2005, http://www.upo.es/ghf/giest/ODTA/documentos/MarcoTeorico/delafuente_meccohester.pdf [última consulta: 22/04/2015]) es, en lo que conocemos, el único que realiza este tipo de análisis, tampoco refiere, por su exclusiva vocación económica, los anclajes constitucionales de las asignaciones presupuestarias redistributivas.

presupuestarias cuya conexión con la redistribución no resulta incontrovertida, soslaya otras encuadradas por los hacendistas como consustanciales a la redistribución y que devienen objetivos redistributivos a la luz de la Constitución, como la deuda pública¹⁸⁰ (art. 135 CE).

Llegados a este punto, una pléyade de trabajos, también desde la perspectiva de acoger la distinción entre las proyecciones personal e interterritorial de la vertiente económica del principio de solidaridad, entiende, en conjunto, que la primera de ellas incluiría los artículos 41, 45, 156.1 y 158.1 CE¹⁸¹. Estos trabajos, por consiguiente, identifican como ínsitas a la vertiente territorial, más allá de preceptos programáticos o habilitaciones competenciales, que el principio de solidaridad se manifiesta, respectivamente, en la existencia de un “régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos, que garantice la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad, especialmente en caso de desempleo” (art. 41 CE); en “el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo, [en marco de] la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva” (arts. 45.1 y 45.2 CE); en la solidaridad entre las Haciendas autonómicas (art. 156.1 CE); y en el principio de igualdad

¹⁸⁰ Por todos; valgan como ejemplo los trabajos de José María Martínez Sánchez (“Equidad intergeneracional y Política Fiscal”, *Hacienda Pública Española*, núm. 117/1, 1991, págs. 83-98, pág. 85) y Harvey S. Rosen (*Hacienda Pública*, *op. cit.* en pág. 48, nota a pie 55, 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.

¹⁸¹ Fundamentalmente, Tajadura Tejada, Javier, “El principio de solidaridad en el Estado Autonómico”, *op. cit.* pág. 22, nota a pie 16.

¹⁸¹ De nuevo, igual que acontecía con el artículo 156.1, el 158.1 ha sido incardinado como precepto encuadrable simultáneamente en las proyecciones territorial y personal de la vertiente económica del principio constitucional de solidaridad (véase, a modo de ilustración, Vega García, Alberto, “El principio constitucional de solidaridad interterritorial en España y en Alemania: aplicación y límites”, *op. cit.* en pág. 23, nota a pie 17).

sustantiva, que asegura “la garantía de un nivel mínimo en la prestación de los servicios públicos fundamentales en todo el territorio español” (158.1 CE).

Por su parte, también a tenor del conjunto de trabajos doctrinales que, en lo que conocemos, expanden la personificación de los artículos constitucionales inherentes al principio constitucional de solidaridad, señalan como pertenecientes a la proyección territorial de aquel los preceptos 131.1, 156.1, 158.1 y 158.2 CE. Así, a salvo del artículo referido a la planificación económica, cuya ligazón con la solidaridad estriba en la potestad estatal de “planificar la actividad económica general para atender a las necesidades colectivas, equilibrar y armonizar el desarrollo regional y sectorial y estimular el crecimiento de la renta y de la riqueza y su más justa distribución” (art. 131.1 CE), el resto de los preceptos resultan el mandato constitucional, de cuyo sustrato emergen –algunas, no todas– las transferencias monetarias entre Administraciones¹⁸²: la solidaridad entre las Haciendas autonómicas (156.1 CE), el principio de igualdad sustantiva (158.1 CE) y el Fondo de Compensación Interterritorial (158.2 CE).

Finalmente, y, de acuerdo con algún trabajo puntual¹⁸³ que centra su atención en los preceptos pertenecientes al Título I, cabría identificar una pléyade de artículos conexos al principio de solidaridad sin que los autores determinen su incardinación ni en la vertiente formal ni tampoco en la proyección económica del principio constitucional de solidaridad.

¹⁸² En este punto se incluyen los trabajos de López Laborda, Vega García, y Domínguez y Sánchez, todos ellos referenciados en la pág. 23, notas a pie 16 y 17.

¹⁸³ En lo que conocemos, se trata de los estudios de Francisco Javier De Lucas (“La polémica sobre los deberes de solidaridad”, *op. cit.* pág. 21, en nota a pie 14, págs. 45-47) y Francisco Fernández Segado (“La solidaridad como principio constitucional”, *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 30, 2012, págs. 139-181, págs. 155-158).

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

Dentro de esta aproximación ecléctica, a tenor de una parte de la doctrina, resultaría posible incluir deberes constitucionales tanto para el Estado como para los ciudadanos, a saber: 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 siguientes 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 a la suficiencia económica de los ciudadanos de la tercera edad (art. 50 CE)¹⁸⁴.

II.2 La vertiente económica del principio constitucional de solidaridad en relación con la acción del Estado a través del Presupuesto: los rostros constitucionales de la redistribución¹⁸⁵

Más allá de preceptos programáticos o habilitaciones competenciales que entronizan o impelen la solidaridad (a modo de ilustración, arts. 2, 31.2, 40.1 y 138.1 CE), en lo que conocemos la doctrina que acoge la existencia de una

¹⁸⁴ En relación con el sistema de pensiones, de los pronunciamientos de la Jurisprudencia constitucional sí puede inferirse una clara conexión entre la proyección económica del principio de solidaridad y el sistema de pensiones (a modo de ejemplo, SSTC 134/1987, de 21 de julio, FJ 5, y 49/2015, de 5 de marzo, FJ 3).

¹⁸⁵ Una versión preliminar de este epígrafe ha sido publicada en Sanz Arcega, Eduardo, "Los rostros constitucionales de la redistribución: la vertiente económica del principio constitucional de solidaridad", *op. cit.* en pag. 24, nota a pie 19, págs. 303-309.

vertiente económica en el principio constitucional de solidaridad, con dos proyecciones redistributivas, una personal y otra territorial, limita el análisis del marco constitucional que aquel encarnaría, como se ha apuesto de relieve en la sección anterior, a los artículos 41, 45, 156.1 y 158.1 CE, por lo que hace a su proyección personal; y a los preceptos 131.1, 156.1 y 158.1, y 158.2 CE, por lo que se refiere a su proyección territorial. El grueso de los desarrollos doctrinales, por su parte, circunscriben su atención al artículo que enuncia el Fondo de Compensación Interterritorial (art. 158.2 CE).

Consiguientemente, 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. Metodológicamente, la confrontación de la Teoría económica –sobremanera los desarrollos de la Hacienda Pública– 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 despegue respecto de la doctrina constitucional existente en torno a la vertiente económica del principio de solidaridad.

A tal fin, con base en el literal de la Constitución de 1978 y la doctrina constitucional puesta de relieve, se realiza un análisis del Texto constitucional desde la óptica de la Economía con el objetivo de identificar los artículos que, en sí mismos, encarnan mandatos para el Sector Público sobre materias o instrumentos con una capacidad sustancial para incidir a través del Presupuesto en la distribución personal y territorial de la renta y de la riqueza, minorando las desigualdades económicas, y para los que se acoge en este

trabajo el término “rostros constitucionales de la redistribución”. Preceptos todos ellos que, a nuestro juicio, definen la vertiente económica del principio constitucional de solidaridad, más allá de preceptos programáticos o habilitaciones competenciales que explicitan su existencia o imponen el mandato de realizarlo (fundamentalmente arts. 2, 40.1 y 138.1 CE). Con otras palabras, el objetivo del análisis se centra en la configuración de la vertiente económica del principio constitucional de solidaridad a partir de la inclusión en él de los artículos que personifican objetivos de las Administraciones Públicas españolas con una capacidad intrínseca para influir presupuestariamente sobre la distribución de la renta y de la riqueza, minorando las desigualdades económicas –interpersonales e interterritoriales–.

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. 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, si bien su 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 que personifican mandatos para el Sector Público 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 objetivos

constitucionales que, por su naturaleza, encarnan de facto una transferencia de renta, se materialice esta en metálico o en especie¹⁸⁶.

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 Administraciones¹⁸⁷ basada en mecanismos redistributivos, los gastos reflejan dotaciones presupuestarias redistributivas.

La bondad de acoger esta clasificación estriba en que, además de superar el sempiterno debate entre solidaridad personal e interterritorial, tampoco puede soslayarse que, en última instancia, la materialización de los fines redistributivos impacta tanto sobre la distribución de la renta personal como sobre la homónima territorial. De hecho, la vigencia de la distinción entre proyecciones personal y territorial conduce a la incardinación de más de un artículo en ambas proyecciones, sin que desde el punto de vista económico que pueda rechazarse tal parecer (ilustrativamente, tal y como se ha puesto de relieve, arts. 156.1 y 158.1 CE).

Sentado lo anterior, el Cuadro 1 compila los rostros constitucionales de la redistribución identificados. En orden a exponer su contenido, se describe en primer lugar los rostros constitucionales por la vía de los ingresos públicos para, acto seguido, proceder al relato de los atinentes al gasto público. La argumentación diferencia, además, si cada uno de los preceptos tiene como objetivo prioritario la redistribución personal, o si su función primordial es la

¹⁸⁶ 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.

¹⁸⁷ Con independencia del nivel de gobierno destinatario de los fondos económicos.

redistribución interespacial. A salvo de que se indique lo contrario, se presume que el objetivo preferente es la redistribución interpersonal.

Cuadro 1: Los rostros constitucionales de la redistribución

Ingresos públicos

<i>Capacidad económica y progresividad</i>	Art. 31.1 CE
<i>Deuda Pública</i>	Art. 135 CE
<i>Fondo de Compensación Interterritorial</i>	Art. 158.2 CE
<i>Principio de igualdad sustantiva</i>	Art. 158.1 CE
<i>Solidaridad entre Haciendas autónomas</i>	Art. 156.1 CE
<i>Suficiencia financiera Entes Locales</i>	Art. 142 CE
<i>Unión Europea</i>	Arts. 93 y 135 CE

Gastos públicos

<i>Educación</i>	Art. 27 CE
<i>Salud</i>	Art. 43 CE
<i>Protección Social</i>	Arts. 41, 49 y 50 CE
<i>Medio Ambiente</i>	Art. 45 CE
<i>Vivienda</i>	Art. 47 CE
<i>Planificación económica</i>	Art. 131.1 CE
<i>Justicia gratuita</i>	Art. 119 CE
<i>Beneficios fiscales</i>	Art. 133.3 CE
<i>Relaciones Exteriores</i>	Art. 149.1.3º y Preámbulo CE

Fuente: elaboración propia

Por lo que se refiere a la perspectiva de los ingresos públicos, la vertiente económica del principio de solidaridad comprendería siete objetivos –recogidos en ocho artículos– que inspiran un fin redistributivo de los recursos que financian el 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 CE¹⁸⁸); la deuda pública (art. 135 CE); el Fondo de Compensación Interterritorial (158.2 CE), el principio de igualdad sustantiva (158.1 CE), la solidaridad entre las Haciendas autonómicas (156.1 CE), la suficiencia financiera de los entes locales (art. 142 CE) y la Unión Europea (ex arts. 93 y 135 CE). A continuación, se detalla la fundamentación que permite la inclusión de cada uno de los artículos referidos en la vertiente económica del principio constitucional de solidaridad por la vía de los ingresos públicos.

En primer lugar, “la consecución de un sistema tributario justo es una finalidad expresa que alcanza el máximo nivel normativo”¹⁸⁹ que, en el caso español, supone que 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).

¹⁸⁸ Tal y como ha interpretado el Tribunal Constitucional. Valga como ejemplo el FJ 4 de la STC 27/1981, de 20 de julio.

¹⁸⁹ STC 173/1996, de 31 de octubre, FJ 5C.

Y, para ello, el reparto justo de la imposición ha devenido “objetivo permanente de la Hacienda Pública en todo tiempo y lugar” (Fuentes Quintana, Enrique, *Hacienda Pública. Principios y estructura de la imposición*, op. cit. en pág. 31, nota a pie 22, pág. 53), pues del cumplimiento del postulado de justicia fiscal derivan tanto la calidad del sistema como su aceptación por los contribuyentes (por todos; ilustrativamente, Mill, John Stuart, *Principios de economía política, con algunas de sus aplicaciones a la filosofía social*, op. cit. en pág. 19, nota a pie 8).

Con otras palabras, “los principios de la imposición constituyen un conjunto de criterios o características que debe presentar un sistema tributario para cumplir con unas exigencias mínimas de racionalidad, eficiencia y justicia, al servicio de los objetivos generales de actuación del Sector Público en una determinada economía” (Loscos Fermín, F. Javier, “Distribución formal y material de los costes públicos”, en Manuel J. Lagares Calvo [coord.], *Manual de Hacienda Pública. Tomo I*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1995, 637 págs., págs. 519-549, pág. 523).

Consecuentemente, “la justicia tributaria no es principio constitucional del que deriven derechos y obligaciones para los contribuyentes sino un fin del sistema tributario que sólo se conseguirá en la medida en que se respeten los restantes principios constitucionales (seguridad jurídica, igualdad, capacidad económica, progresividad y no confiscatoriedad)”¹⁹⁰. Todo lo cual, por otra parte, no obsta para que “no sólo pueden tener cabida tributos que no sean progresivos, sino que incluso dentro de los tributos progresivos, algunos aspectos del mismo puedan determinarse de forma proporcional, eso sí, siempre que con ello no se vea afectada ni la progresividad ni la justicia del conjunto del sistema”¹⁹¹.

En todo caso, la capacidad económica, ligada a la igualdad y progresividad, deviene fundamento de las principales figuras impositivas de las que, por su propia naturaleza, puede predicarse de forma pacífica su carácter económico-redistributivo; fundamentalmente impuestos directos y cotizaciones sociales. De ahí que, también de conformidad con algún trabajo de la doctrina constitucional que puntualmente ha puesto en valor la contribución al sostenimiento de los gastos públicos como deber constitucional genéricamente conexo al principio de solidaridad¹⁹², la inserción de este precepto dentro de la vertiente económica del principio de solidaridad no resulte controvertida.

El segundo rostro constitucional de la redistribución identificado es la deuda pública, mencionada explícitamente por el Texto Constitucional en su artículo 135. 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

¹⁹⁰ STC 19/2012, de 15 de febrero, FJ 3.

¹⁹¹ STC 19/2012, de 15 de febrero, FJ 7.

¹⁹² Es el caso de los contenidos del trabajo de Fernández Segado, Francisco, “La solidaridad como principio constitucional”, *op. cit.* en pág. 95, nota a pie 183, pág. 156.

la emisión de deuda deviene instrumento financiero común de cualquier Administración Pública.

La deuda pública se revela de forma simultánea como norma inspiradora y directamente enunciativa de un mecanismo de efectos intergeneracional-redistributivos inmediatos, toda vez que, además, el propio literal constitucional otorga una prioridad de pago absoluta la atención de los pagos relativos al capital –así como a los intereses– de la deuda pública emitida (art. 135.3 CE, que entroniza el principio de responsabilidad). Con otras palabras, y, tal y como se ha subrayado en el Capítulo anterior, los efectos redistributivos de la deuda pública se aceptan sin discusión en la literatura económica como instrumento de solidaridad.

Por consiguiente, la inclusión explícita de la deuda en el Texto Fundamental revela la existencia de un objetivo redistributivo intergeneracional. Adicionalmente, desde el punto de vista fáctico, la contratación de deuda por el Estado, amén del aseguramiento del necesario flujo de caja que evite una suspensión de pagos por parte del Sector Público, tiende a ser la financiación correlativa de programas –de gasto o inversión– cuya finalidad suele ser la reducción de las desigualdades, interpersonales e interterritoriales.

El tercer rostro por la vía de los ingresos públicos lo constituye la Unión Europea, de la que el Texto Constitucional realiza una mención implícita (art. 93 CE), dada la ambición volitiva de la Constituyente, y, desde la última reforma constitucional, también explícita (art. 135 CE). En este punto, la doctrina ha contemplado las transferencias de la Unión Europea hacia España como mecanismo atinente a la realización del principio de solidaridad con una vocación de convergencia en renta y riqueza territorial –en este caso, entre los

Estados Miembros—, si bien ha soslayado su engarce con el articulado constitucional. De hecho, únicamente su anclaje extraconstitucional en los Tratados europeos ha sido puesto de manifiesto¹⁹³.

Ciertamente la Unión Europea acoge diversos instrumentos redistributivos entre sus Estados Miembros que eclosionan, desde el punto de vista nacional, en una transferencia neta positiva o negativa para cada uno de aquellos. Cuestión distinta resulta el hecho de que, desde el punto de vista de las transferencias que encarnan dicha política, algunos Estados, como España, contemplan en el horizonte próximo una inversión en el signo de los flujos financieros netos entre ellos y la Unión; es decir, aquellos van a transitar necesariamente hacia una posición de contribuyente neto.

Sin ánimo de exhaustividad, en relación con los instrumentos redistributivos auspiciados por la Unión Europea, y, atendiendo a su importancia monetaria, destacan los fondos estructurales comunitarios –Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) y Fondo Social Europeo (FSE)—, así como la Política Agraria Común (PAC), que suponen, en conjunto, la porción más sustantiva del presupuesto de la Unión (en términos generales, arts. 175 a 178 del TFUE, que refieren los instrumentos económicos para estimular la convergencia en renta, sobremanera en términos regionales).

Sentado lo anterior, una vez descritos los principales instrumentos redistributivos que traen causa de las políticas de la Unión Europea, los cuales, por otra parte, mantienen una vocación de futuro, el fundamento para incorporar la mención de la Constitución de 1978 a la relación de rostros de la

¹⁹³ Tal y como se ha puesto de relieve, VVAA (Francisco Balaguer Callejón, Coord.), *Manual de Derecho Constitucional, Volumen I, op. cit.* en pág. 22, nota a pie 15, pág. 363.

redistribución trae causa de que la propia redistribución interpersonal e interterritorial deviene objetivo preferente de la Unión. Con otras palabras, el impacto redistributivo que realiza la Unión Europea entre los Estados que la componen trae causa de sus propios fines constitutivos.

De un lado, porque la Unión asume como uno de sus objetivos programáticos la convergencia de las economías de sus Estados Miembros (Preámbulo TUE). De otro lado, porque en el articulado de los Tratados constitutivos la Unión se explicita entre los fines de esta el logro de “la cohesión económica, social y territorial y la solidaridad entre los Estados miembros” (art. 3 TUE y rúbrica del Título XVIII del TFUE¹⁹⁴).

Por todo lo expuesto, a partir de los artículos 93 y 135, la Unión mantiene un engarce sustantivo con el texto de 1978 que avalaría su inclusión como rostro constitucional de la redistribución.

En cuarto lugar, la doctrina constitucional (también la literatura económica) es pacífica en lo concerniente a la inclusión del Fondo de Compensación Interterritorial (art. 158.2 CE) como cláusula constitucional –que, además, deviene asimismo instrumento financiero– de la que se predica su incardinación dentro del principio de solidaridad. No en vano, el Fondo queda orientado por el propio literal constitucional que lo regula a la consecución de una distribución regional de la renta más equitativa.

Es decir, se trata de un rostro constitucional de la redistribución con una naturaleza de transferencia monetaria condicionada y centrada por imperativo constitucional en el logro de la convergencia en renta y riqueza regional, tal y

¹⁹⁴ De hecho, este capítulo regula los principales fondos europeos destinados a la reducción de las desigualdades (arts. 174 a 178 TFUE).

como recogen los artículos 2.2 y 6.2 de la Ley 22/2001, de 27 de diciembre, reguladora de los Fondos de Compensación Interterritorial (Ley 22/2001, en adelante), que desarrolla el artículo 158.2 CE. A tenor de la última redacción de esta ley, el antiguo Fondo de Compensación Interterritorial se ha subdividido en dos subfondos –un Fondo de Compensación y un Fondo Complementario–. Mientras la cuantía del primero se referencia como un porcentaje de la cifra de inversión pública, la evolución del segundo se vincula a la del primero (ex arts. 2.1 y 6.1 Ley 22/2001)¹⁹⁵.

Finalmente, si bien esta investigación acoge la posición refrendada por la evidencia empírica de que la redistribución, en última instancia, tiene un fundamento interpersonal; desde el punto de vista de los sistemas de financiación de los diferentes niveles territoriales de la Administración sí cabe acoger el argumento de que las transferencias monetarias de nivelación entre aquellos se realizan, nominalmente, a partir de ingresos que, en primera instancia, quedan destinados a una concreta Hacienda. Lo cual no implicar aceptar “que los recursos de las transferencias de nivelación pertenecen a la región o regiones de donde proceden, [porque en tal caso] 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

¹⁹⁵ Así, mientras a tenor del artículo 2.1 el Fondo de Compensación Interterritorial “se dotará anualmente con las siguientes cuantías: a) una cantidad que no podrá ser inferior al 22,5 por ciento de la base de cálculo constituida por la inversión pública, tal y como se define en el artículo siguiente, b) adicionalmente, con el 1,5 por ciento más el 0,07 por ciento de la cantidad determinada en la letra anterior, siendo este último porcentaje la cantidad que se adiciona en función de la variable «Ciudad con Estatuto de Autonomía», c) adicionalmente, con el 1 por ciento de la cantidad determinada en la letra a) anterior, siendo este último porcentaje la cantidad que se adiciona en función de la variable "región ultraperiférica"; el Fondo Complementario, de acuerdo con el art. 6.1 “se dotará anualmente para cada Comunidad Autónoma y Ciudad con Estatuto de Autonomía propio, con una cantidad equivalente al 33,33 por ciento de su respectivo Fondo de Compensación”.

lógica federal de una Hacienda multinivel”¹⁹⁶, en la que el objetivo principal de los sistemas de financiación se orienta precisamente a la satisfacción del principio de suficiencia financiera de todas las Administraciones. Idéntico razonamiento puede extrapolarse a las transferencias que sustentan la garantía de suficiencia financiera para los Entes Locales.

Los tres artículos que, en el marco de los sistemas de financiación, se erigen en objetivo constitucional que fundamenta las transferencias de nivelación entre Administraciones y que, *per se*, ostentan una naturaleza materialmente redistributiva interpersonal, pacífica y mayoritariamente acogida tanto por la doctrina jurídica como por la literatura económica, se refieren a la entronización del principio de igualdad sustantiva (art. 158.1 CE), la solidaridad entre Haciendas regionales (art. 156.1 CE) y la suficiencia financiera de los Entes Locales (art. 142 CE).

De un lado, el artículo 158.1 CE motiva explícitamente las transferencias que, con base en los Presupuestos Generales del Estado y por tal mandato constitucional, la Administración central debe realizar a las Comunidades Autónomas, a fin de garantizar “un nivel mínimo en la prestación de los servicios públicos fundamentales en todo el territorio español”. De otro lado, el artículo 156.1 obliga a que la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas se desarrolle de acuerdo con el principio de solidaridad que, en la práctica, implica la transferencia de recursos entre regiones, a salvo de las Comunidades forales, que no participan de este mecanismo (de acuerdo con la aplicación del desarrollo legislativo vigente de la Disposición Adicional Primera

¹⁹⁶ Sevilla Segura, José V., *Lecciones sobre Financiación pública de Estados descentralizados*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 2013, 343 págs, pág. 129.

de la Constitución¹⁹⁷). Por último, en lo atinente a las transferencias de nivelación derivadas del sistema de financiación local, si bien se orientan a la satisfacción del principio de suficiencia financiera (art. 142 CE), y, aunque no sean explícitamente denominadas así, quedarían fundamentalmente personificadas por dos de los tres sistemas en los que se estructura la participación de los Entes Locales en los tributos del Estado: el fondo complementario de financiación y la participación general¹⁹⁸.

El Cuadro 2 pone en relación las transferencias –materialmente de nivelación– atinentes a los sistemas de financiación regional y local, de acuerdo con las respectivas normas que desarrollan los sistemas de financiación de las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales, y que serán objeto de estudio en el siguiente capítulo¹⁹⁹, con sus engarces constitucionales que,

¹⁹⁷ El hecho de que las Comunidades Forales no aporten fondos para la nivelación o la cohesión territorial de las regiones más atrasadas trae causa del modo en el que se calcula el Cupo y la Aportación, no del literal de sus regímenes forales, que explícitamente obligan a la observancia del principio de solidaridad (valga como ejemplo sobre la constitucionalidad de la efectividad del principio de solidaridad respecto de las Comunidades Forales el estudio de Ana Yabar Sterling, “La estructura financiera de las Comunidades Autónomas según la LOFCA: características y problemas para su aplicación”, en Manuel Ramírez (coord.), *El desarrollo de la Constitución española de 1978*, Zaragoza, Libros Pórtico, 1982, 646 págs., págs. 567-577).

Merced a la metodología actual para el cálculo del cupo y de la aportación, ambas Comunidades Forales gozan de un 30 % de financiación adicional sobre la media desvinculada de sus hechos competenciales diferenciales (tal y como muestran Zabalza, Antoni y Julio López Laborda, “The Uneasy Coexistence of the Spanish Foral and Common Regional Finance System”, *Investigaciones regionales: Journal of Regional Research*, núm. 37, 2017, págs. 119-152). La nueva metodología de cálculo exacerbará aún más este diferencial.

Este punto será desarrollado en el siguiente capítulo de este trabajo.

¹⁹⁸ El tercero de los tres sistemas que describe la participación de los entes locales en los tributos del Estado es “la territorialización de la recaudación” (Giménez Montero, Antonio, *Federalismo Fiscal. Teoría y práctica*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2ª ed., 2003, 454 págs., pág. 440).

Valgan como ejemplos adicionales los trabajos de Francisco Pedraja Chaparro y Javier Suárez Pandiello (“Financiación municipal: equilibrios, especialización e incentivos”, *Revista española de control externo*, Vol. 13, núm. 38, 2011, págs. 15-42, pág. 26) y José Manuel Cordero Ferrera, Francisco Pedraja Chaparro, Javier Suárez Pandiello y Alfonso Utrilla de la Hoz (“El índice de evolución de los ingresos tributarios del Estado y sus efectos sobre la PIE municipal”, *Hacienda Pública Española*, Vol. 206, núm. 3, 2013, págs. 137-161, pág. 137).

¹⁹⁹ A modo de presentación, Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas, y Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía y se modifican determinadas normas tributarias; ambas por lo que hace a la financiación autonómica, y Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se

consecuentemente, devienen los tres rostros constitucionales de la redistribución anteriores.

El Cuadro 2 excluye el Fondo de Cooperación porque, si bien su anclaje normativo, al igual que el del resto de transferencias de nivelación regionales, resulta la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas, no se trata de una transferencia de nivelación. De hecho, dado que su vocación deviene la convergencia en renta regional, su fundamento constitucional de facto es el artículo 158.2 CE²⁰⁰.

aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, respecto del sistema de financiación de los Entes Locales.

²⁰⁰ En la literatura económica, atendiendo precisamente a su objetivo normativo, se defiende ampliamente que su dotación económica debería reasignarse a los Fondos de Compensación Interterritorial.

Cuadro 2: Los rostros constitucionales de la redistribución y las transferencias niveladoras

Denominación Fondo	Finalidad	Origen recursos	Rostro de la Redistribución
<u>Nivelación autonómica</u>			
Garantía Servicios Públicos Fundamentales	Establecer un mínimo de financiación por “habitante ajustado”	CCAA no forales y Estado central	156.1 y 158.1 CE
Suficiencia Global	Establecer un mínimo de financiación total	Estado central y CCAA no forales	158.1 CE
Convergencia			
Competitividad	Reducir diferencias en financiación homogénea por “habitante ajustado”	Estado central	158.1 CE
<u>Nivelación local</u>			
Participación impositiva general y Fondo Complementario de Financiación	Suficiencia financiera	Estado central	142 CE

Fuente: elaboración propia.

Sentado lo anterior respecto de los rostros constitucionales de la redistribución por la vía de los ingresos de las Administraciones Públicas, en lo atinente a la vertiente del gasto público, que desde un punto de vista programático debe estar orientado a la realización de la equidad (ex art. 31.2 CE), los siguientes artículos han sido subrayados sistemática y recientemente por la doctrina como conexos al principio de solidaridad, sin que, a salvo del artículo 41, aquellos hayan sido relacionados con la vertiente económica del principio. Se trata de los preceptos referentes a Educación, Salud, Protección Social, Vivienda, Medio Ambiente y planificación económica (respectivamente, artículos 27, 43, 41, 49 y 50, 45, 47, y 131.1 CE)²⁰¹.

La confrontación de todos ellos con la Teoría Económica no alberga dudas para clasificarlos como ínsitamente redistributivos, por cuanto –a salvo de la planificación económica– devienen bienes preferentes que, consecuentemente, se encaminan al fomento de la igualdad de oportunidades y la reducción de la desigualdad o la solidaridad intergeneracional, verbigracia el sistema de pensiones, las prestaciones por desempleo o la preservación de un medio ambiente adecuado²⁰². Con otras palabras, se trata de transferencias monetarias o de bienes y servicios “de naturaleza privada que el Sector Público subvenciona o provee gratuitamente por considerarlos esenciales para el desarrollo de una vida digna”²⁰³.

²⁰¹ Como se ha indicado, aquéllos son mencionados en Fernández Segado (“La solidaridad como principio constitucional”, *op. cit.* en pág. 95, nota a pie 183, págs. 155-158) y, en parte, por De Lucas (“La polémica sobre los deberes de solidaridad”, *op. cit.* en pág. 21, nota a pie 14, págs. 45-47).

²⁰² Valga como ilustración la obra de Emilio Albi Ibáñez, José Manuel González-Páramo e Ignacio Zubiri, *Economía Pública I*, Ariel Economía, Barcelona, 2009, págs. 315-361 y 368-401).

²⁰³ Albi et al., *Economía Pública I*, *op. cit. supra*.

Si bien desde el punto de vista del literal de la Constitución de 1978, con la salvedad de la Educación (art. 27), que impone la gratuidad y obligatoriedad de la enseñanza primaria, el resto de los artículos referidos como bienes preferentes se incluyen en el Capítulo III del Título I CE, que reza *Principios rectores de la política social*, por lo que deben su materialización a un eventual desarrollo legislativo de su contenido (art. 53.3 CE *in fine*), se impele su naturaleza de mandato constitucional (art. 53.3 CE *ab initio*). Y, en consecuencia, todos ellos pueden ser incardinados como rostros constitucionales de la redistribución.

Por lo que hace a la planificación, en otro orden de cosas, la Teoría económica dominante asume que la solución planificadora de los modelos económicos de equilibrio general se contempla desde la óptica de la maximización del bienestar social. Teniendo en cuenta lo anterior, ese es precisamente el objetivo que la regulación constitucional impone a la actividad planificadora, por cuanto esta debe quedar dirigida a “equilibrar y armonizar el desarrollo regional y sectorial y estimular el crecimiento de la renta y de la riqueza y su más justa distribución” (art. 131.1 CE). De ahí que su inclusión como rostro constitucional de la redistribución pueda ser defendido.

Llegados a este punto, los artículos del Texto del 78 expuestos como personificadores de la vertiente económica del principio constitucional de solidaridad por la vía del gasto público podrían ser ampliados para incluir, además de los preceptos señalados en los dos párrafos anteriores por la doctrina constitucionalista, tres artículos adicionales: el artículo 119 CE, que entroniza la asistencia jurídica gratuita; el 133.3 CE, que enuncia los beneficios fiscales; y, por último, el 149.1.3º en relación con el Preámbulo CE que, con el

fundamento que se expondrá, imponen un objetivo redistributivo respecto de las relaciones exteriores del Estado²⁰⁴.

En primer lugar, la asistencia jurádica gratuita (art. 119 CE) es el correlato necesario que asegura el acceso universal “a obtener la tutela efectiva de los jueces y tribunales en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos, sin que, en ningún caso, pueda producirse indefensión” (art. 24.1 CE). La provisión de un sistema de justicia gratuita para quienes carecen de los recursos económicos suficientes para litigar se orienta, de la misma manera que los derechos a la Educación o la Sanidad puestos de relieve, al fomento de la igualdad de oportunidades y la reducción de la desigualdad, sobremanera a garantizar que ningún ciudadano vea menoscabado sus derechos por mor de una insuficiencia económica para reclamarlos. De ahí que la asistencia jurádica gratuita también pueda ser clasificada como servicio preferente y, por ende, indubitadamente redistributivo a la luz de su naturaleza.

De hecho, esa es justamente la vocación que expresa la configuración legal que desarrolla el derecho de asistencia jurádica gratuita, a tenor de la cual se desprende que “nuestra Norma Fundamental diseña un marco constitucional

²⁰⁴ En este punto debe explicitarse que la argumentación se separa de lo afirmado en Sanz Arcega, Eduardo, “Los rostros constitucionales de la redistribución: la vertiente económica del principio constitucional de solidaridad, *op. cit.* en pág. 24, nota a pie 19, donde se aceptaban los intereses de la deuda pública como rostro constitucional de la redistribución, pues nuestro trabajo anterior definió los rostros constitucionales de la redistribución como aquellos “artículos de la Constitución española de 1978 cuya naturaleza puede considerarse sustantivamente redistributiva” (ibíd., pág. 289).

No en vano, los intereses de la deuda pública (art. 135.3 CE), contrapartida de la acumulación de esta, explicitan un mecanismo de solidaridad que, en entornos de inflación y, en el marco del Estado social, resultan doblemente redistributivos. En todo caso, el pago de los intereses se revela como un mecanismo redistributivo insoslayable que, además, y, al igual que acontece en relación con la amortización del capital de la deuda pública, goza “de prioridad absoluta” (135.3 CE). Sobre este último aspecto, aun soslayando la inexistencia de juridificación del principio de prevalencia del pago de los intereses de la deuda, desde los últimos arreglos forzosos de Bravo Murillo y Salaverría (respectivamente, en 1845 y 1876), se trata de un principio satisfecho en la práctica.

En todo caso, creemos que interpretativamente no puede derivarse un mandato redistributivo de los intereses de la deuda a la luz del Texto constitucional, por lo que excluimos su incorporación a la relación de rostros constitucionales de la redistribución.

regulador del derecho a la tutela judicial que incluye, por parte del Estado, una actividad prestacional encaminada a la provisión de los medios necesarios para hacer que este derecho sea real y efectivo incluso cuando quien desea ejercerlo carezca de recursos económicos, [garantizando] el acceso a la Justicia en condiciones de igualdad a todos los ciudadanos” (Exposición de Motivos, Ley 1/1996, de 10 de enero, de asistencia jurídica gratuita).

En segundo lugar, los beneficios fiscales (art. 133.3 CE) se revelan como un instrumento que influencia la distribución de la renta y la riqueza, por cuanto suponen un tratamiento tributario preferente para algunos contribuyentes y, correlativamente, devienen un gasto público, cuyo importe, respecto de los tributos del Estado, debe consignar la Ley de Presupuestos (art. 134.2 CE). Es decir, aquellos inciden la distribución de la renta, por cuanto suponen “una quiebra del principio de generalidad que rige la materia tributaria, al neutralizar todo o parte de la obligación tributaria derivada de la realización de un hecho revelador de capacidad económica, [la cual] es constitucionalmente válida siempre que responda a fines de interés general que la justifiquen”²⁰⁵.

²⁰⁵ STC 19/2012, de 15 de febrero, FJ 4.

En el mismo fundamento se refiere que “para permitir el trato dispar de situaciones homologables, además del fin lícito, la concurrencia de una doble garantía: a) La razonabilidad de la medida, pues no toda desigualdad de trato en la Ley supone una infracción del artículo 14 CE, sino que dicha infracción la produce sólo aquella desigualdad que introduce una diferencia entre situaciones que pueden considerarse iguales y que carece de una justificación objetiva y razonable; b) la proporcionalidad de la medida, pues el principio de igualdad no prohíbe al legislador cualquier desigualdad de trato sino sólo aquellas desigualdades en las que no existe relación de proporcionalidad entre los medios empleados y la finalidad perseguida, pues para que la diferenciación resulte constitucionalmente lícita no basta con que lo sea el fin que con ella se persigue, sino que es indispensable además que las consecuencias jurídicas que resultan de tal distinción sean adecuadas y proporcionadas a dicho fin, de manera que la relación entre la medida adoptada, el resultado que se produce y el fin pretendido por el legislador superen un juicio de proporcionalidad desde una perspectiva constitucional, evitando resultados especialmente gravosos o desmedidos (por todas, las SSTC 76/1990, de 26 de abril, FJ 9; 214/1994, de 14 de julio, FJ 8; 46/1999, de 22 de marzo, FJ 2; 200/2001, de 4 de octubre, FJ 4; 39/2002, de 14 de febrero, FJ 4; y 96/2002, de 25 de abril, FJ 7)”.

Dicho lo cual, si bien la progresividad del sistema fiscal se liga a que el mayor porcentaje de la recaudación provenga de figuras tributarias cuyo tipo efectivo resulte progresivo, a nuestro juicio la fórmula de Estado social ampararía la interpretación de que, al menos, en su conjunto, la configuración de los beneficios fiscales debería arrojar un saldo redistributivo, por cuanto, como se ha explicitado al hilo de su descripción como instrumento redistributivo, suponen una quiebra del principio de igualdad. En consecuencia, parece plausible el acogimiento de los beneficios fiscales como rostro constitucional de la redistribución, si bien, en lo que conocemos, dada la inexistencia de trabajos empíricos sobre el sistema tributario en su conjunto²⁰⁶, no puede afirmarse que en la práctica acaezca un efecto de los mismos en pos de una distribución más equitativa de la renta y de la riqueza²⁰⁷.

Por último, las relaciones exteriores del Estado (art. 149.1.3º 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 de la Constitución, resulta el fundamento del mandato constitucional sustantivo de la redistribución *ad extra* del Estado (la Ayuda Oficial al Desarrollo que España presta al exterior deviene el instrumento para su realización²⁰⁸). En este sentido, se acoge la interpretación que infiere que de la Constitución se desprende “la clara toma de posición a

²⁰⁶ El único trabajo que ha explorado las consecuencias distributivas de los beneficios fiscales en el IRPF sí obtiene como resultado un mínimo efecto redistributivo (López Laborda, Julio, Marín, Carmen, y Onrubia, Jorge, “La eliminación de los beneficios fiscales en el IRPF: efectos recaudatorios y distributivos”, *Estudios sobre la Economía Española*, FEDEA, 2017/13, 2017).

²⁰⁷ Lo que sí pone de manifiesto la evidencia más reciente es que, en 2015, los beneficios fiscales ascienden “más o menos [a la cifra de] déficit estructural que sufre la economía española” (Conde-Ruiz, José Ignacio, Díaz, Manuel, Marín, Carmen y Rubio Ramírez, Juan, “Los Ingresos Públicos en España”, *Fedea Policy Papers*, 2017/02, 2017, pág. 22).

²⁰⁸ En este punto, con De Lucas, “La polémica sobre los deberes de solidaridad”, *op. cit.* en pág. 21, nota a pie 14.

favor de la solidaridad en el orden internacional. [...] Hay que entender las relaciones de paz y cooperación como objetivo al que se refiere el texto del preámbulo de la Constitución”²⁰⁹.

Este argumento es el que, precisamente, explicita la Exposición de Motivos de la Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo²¹⁰, en la que se refiere cómo “la política española de cooperación para el desarrollo tiene básicamente su origen en la declaración contenida en el preámbulo de la Constitución de 1978, en la que la Nación española proclama su voluntad de colaborar en el fortalecimiento de unas relaciones pacíficas y de eficaz cooperación entre todos los pueblos de la Tierra”. En definitiva, se trata de un anclaje jurídico-constitucional de naturaleza similar al referido a la Unión Europea y que avala (e impone) una materialización transnacional de la solidaridad.

II.2.1 Los rostros constitucionales de la redistribución en los Textos Fundamentales españoles (1812-1978)

El conjunto de textos constitucionales que ha alcanzado vigencia normativa a lo largo de la Historia de España no ha escapado a la necesidad de posicionarse en el debate sobre la distribución de la riqueza. El objetivo de este epígrafe resulta justamente identificar los mandatos histórico-redistributivos constitucionales. Para ello, con base en los preceptos de la Constitución de 1978 señalados como rostros constitucionales de la redistribución en el epígrafe anterior, y, a partir de la extrapolación del razonamiento que ha

²⁰⁹ *Vid. supra*, pág. 45.

²¹⁰ En idéntico sentido se expresan las leyes de cooperación autonómicas; valga como ejemplo la Ley 3/2003, de 19 de junio, de cooperación para el desarrollo, aprobada por el Parlamento de la Comunidad Autónoma de Galicia.

conducido a su identificación, a continuación se va a poner de relieve la regulación constitucional que, de los rostros constitucionales de la redistribución de la Constitución del 1978, realizan los literales de los Textos Fundamentales históricos españoles que han alcanzado vigencia normativa. La Constitución de 1978 se toma como referente, toda vez que incluye los “rostros constitucionales históricos de la redistribución”, y aún más.

Este ejercicio, novedoso en lo que conocemos, no solo permite derivar la ambición redistributiva formal de cada Norma Fundamental, sino que, como criterio adicional a los que comúnmente se aducen, verbigracia el enfoque centrado en la promulgación de las diferentes oleadas en las que se clasifican los derechos fundamentales –políticos, asociativos y sociales²¹¹–, esta perspectiva también ampara la incardinación de cada una de las constituciones en los principales paradigmas económico-constitucionales europeo-occidentales: liberal clásico, liberal providencia y social. De manera más o menos explícita, las constituciones españolas han condicionado, matizado o aceptado los resultados económico-distributivos interpersonales e interterritoriales derivados del orden espontáneo del mercado.

No obstante lo antedicho, dos cautelas iniciales deben ser explicitadas antes de analizar cada uno de los literales constitucionales. De un lado, y, al igual que en el ejercicio precedente sobre la Constitución de 1978, los artículos que se señalan obvian aquellos preceptos constitucionales que realizan meras declaraciones programáticas respecto de la consecución de un reparto más equitativo de la renta. Valga como ejemplo de ello las implicaciones

²¹¹ Valga como ejemplo el ensayo de Marshall, Thomas H., “Citizenship and Social Class”, en Jeff Manza y Michael Sauder (eds.), *Inequality and Society*, Nueva York, W.W. Norton and Co., 1950/2009, 1040 págs., págs. 148-154.

redistributivas ínsitas a la satisfacción del artículo 13 de la Constitución de 1812, a tenor del cual “el objeto del Gobierno es la felicidad de la Nación, puesto que el fin de toda sociedad política no es otro que el bienestar de los individuos que la componen”.

De otro lado, sin desconocer que a lo largo del siglo XIX la discreta política española de gasto público redistributivo²¹² se instrumenta fundamentalmente a través del recurso a la legislación ordinaria, por tanto, sin que traiga causa directa de mandatos constitucionales concretos, el análisis posterior en ningún caso puede soslayar el matiz inherente a la relación entre la vocación redistributiva-formal de cada Norma Fundamental y su desarrollo efectivo. En primer lugar, porque, sin tener en cuenta la Constitución de 1978, las constituciones españolas solo alcanzan la cúspide de la jerarquía normativa *de iure* y de facto –parcialmente– con el Texto de 1931²¹³. Y, en segundo lugar, porque, de la misma manera que acontece en la actualidad, la plasmación en el

²¹² Sirvan de ejemplo para fundamentar esta afirmación las cifras de España y de un conjunto de países de nuestro entorno (junto con las de Estados Unidos) sobre transferencias sociales en relación con el Producto Interior Bruto que ofrece el trabajo de Peter Lindert (*Growth Since the Eighteenth Century, Vol. 1, op. cit.* en pág. 44, nota a pie 45, pág. 12) y que se reproducen a continuación en la Tabla 1. Las transferencias sociales incluyen gasto en pensiones, sanidad, seguro de desempleo y vivienda.

Tabla 1: Transferencias sociales como porcentaje del PIB

	1880	1890	1900	1910	1920	1930
Francia	0,46	0,54	0,57	0,81	0,64	1,05
Alemania	0,5	0,53	0,59	-	-	4,82
Reino Unido	0,86	0,83	1,00	1,38	1,39	2,24
Estados Unidos	0,29	0,45	0,55	0,56	0,70	0,56
<i>Media</i>	<i>0,42</i>	<i>0,47</i>	<i>0,54</i>	<i>0,55</i>	<i>0,55</i>	<i>1,73</i>
España	0	0	0	0,02	0,04	0,07

Fuente: elaboración propia con cifras de Lindert, P., *Growth Since the Eighteenth Century, Vol. 1*, pág. 12

²¹³ En este sentido, la Constitución de 1931 “es la primera que recoge la técnica de control jurisdiccional de la constitucionalidad de las leyes” (García de Enterría, Eduardo, “El valor normativo de la Constitución española”, *op. cit.* en pág. 20, nota a pie 12, pág. 37).

literal de un proyecto redistributivo concreto no impone, en el plano de los hechos, que este sea efectivamente llevado a término.

Tan es así, que si se conecta lo anterior con la idea expuesta en el primer capítulo de este trabajo sobre la correlación entre crecimiento económico y redistribución, del secular atraso económico español respecto de la mayoría de países de Europa Occidental trae causa el menor acometimiento efectivo que, en términos monetarios, se ha provisto en nuestro país para la satisfacción económica de los postulados constitucional-redistributivos asociados al gasto público²¹⁴ ²¹⁵. A modo de ilustración, durante el periodo 1837-1923 la

²¹⁴ En términos cuantitativos, sirvan como fundamento de la afirmación anterior las cifras de renta per cápita sobre España y sobre un conjunto de países de nuestro entorno (junto con las de Estados Unidos) de Maddison (*La Economía mundial: una perspectiva milenaria*, op. cit. en pág. 40, nota a pie 30, pág. 185), y que se compilan en la Tabla 2.

Tabla 2: Producto Interior Bruto per cápita

	1820	1870	1913	1950	1973
Francia	1230	1876	3485	5270	13123
Alemania	1058	1821	3648	3881	11966
Reino Unido	1707	3191	4921	6907	12022
Estados Unidos	1257	2445	5301	9531	16689
<i>Media</i>	<i>1274</i>	<i>2166</i>	<i>3984</i>	<i>5818</i>	<i>12889</i>
España	1063	1376	2255	2397	8739

Fuente: elaboración propia con cifras de Maddison, *La Economía mundial: una perspectiva milenaria*, pág. 185

²¹⁵ Valga como ejemplo sobre el atraso económico relativo de España que “solo en 1980 el Fondo Monetario Internacional consideró a España entre los países industrializados; todavía en 1981, el Banco Mundial clasificaba a España como país con “desarrollo de renta media”, e incluso el informe de 1983 del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE catalogaba a España como potencial receptora de Ayuda Oficial para el Desarrollo” (Ruiz Arbeloa, Luis, “La asistencia Oficial al Desarrollo en España”, *Información Comercial Española*, núms. 612-613, 1984, págs. 113-120, pág. 118).

A modo de digresión histórica sobre el menor desarrollo económico relativo de España, la literatura económica ha puesto de relieve cómo aquel trae causa de la conjunción de una pléyade de razones objetivas y subjetivas. De un lado, y, por lo que hace a las primeras, cinco causas puedan ser aducidas como dificultades objetivas a la acumulación *primitiva de capital* que hubiese anticipado el despegue industrial de España (ex Serrano Sanz, José María, *De la crisis económica en España y sus remedios*, Zaragoza, Prensas Universitarias de Zaragoza, 2011, 129 págs., pág. 29):

- La pobreza del suelo.
- Una escasa densidad relativa de población.
- Una difícil orografía.
- La falta de materias primas claves.
- La situación periférica respecto de la Europa continental.

hegemonía del liberalismo conservador español, cuyo programa político por lo que a la redistribución interpersonal se refiere se mostraba más favorable a la aceptación de los resultados del orden espontáneo del mercado, motiva que la

De otro lado, una pléyade de causas políticas contribuyó al distanciamiento de España respecto del progreso económico de los países más desarrollados durante el despegue industrial de Europa Occidental, entre las que se ha aducido cuatro razones principales:

- La escasez de recursos de la Hacienda Pública dificultaba la contribución del Sector Público a la modernización de la economía española. Si bien la reforma tributaria Mon-Santillán (1854) reconducía a la senda europea-latina, de inspiración francesa, el sistema fiscal español; España quedó al margen de la segunda oleada de reformas tributarias aprobadas en Europa en torno al año 1900, fundadas en la progresividad de la imposición y el incremento de la recaudación.
- A consecuencia de lo anterior, la financiación de la educación carecía de los recursos necesarios que, con significativas probabilidades de éxito, permitieran elevar el nivel de instrucción de la población, logro imprescindible para la consolidación del crecimiento económico a largo plazo. La competencia para financiar las escuelas recayó, hasta la aprobación del Real Decreto de 26 de octubre de 1901, sobre los municipios, cuyas rentas habían mermado a consecuencia de la desamortización de Madoz (1855). Y es que, en términos generales, mientras “los Ayuntamientos ampliaron sus funciones –tras el cumplimiento de la revolución liberal– sus rentas tradicionales menguaron, sin que fueran sustituidas por otros recursos propios regulares” (Comín, *Historia de la Hacienda Pública, II, España (1808-1995)*, op. cit. en pág. 56, nota a pie 73, pág. 202).
- España careció de una reforma agraria que estimulase un proceso de acumulación de rentas, hecho al que hay que adicionar la pobreza del suelo. La desamortización de Mendizábal (1836-1837) debió su impulso más al pago de la deuda pública contraída para sofocar la revuelta carlista (objetivo que ni siquiera logró) que a una política económica modernizadora que tratase de favorecer la acumulación primitiva de capital en el sector primario (a modo de ejemplo, Comín Comín, Francisco y Yun-Casalilla, Bartolomé, “Spain: from comosite monarchy to nation-state, 1492-1914. An exceptional case?”, en Bartolomé Yun-Casalilla, Patrick K. O’Brien y Francisco Comín Comín (eds.), *The Rise of Fiscal States: A Global History 1500-1914*, Cambridge, Cambridge University Press, 2012, 467 págs., págs. 233-266, pág. 257).
- La política comercial proteccionista, común en todos los Estados que inician el despegue industrial, se desarrolló con poco acierto en España. Se implementó un marco jurídico prohibicionista entre 1820 y 1869. La aprobación en este último año del arancel Figuerola constituye la excepción (proto)librecambista del siglo XIX español, si bien el viraje proteccionista de la Restauración fue inmediato. La política arancelaria canovista confirmó una apuesta por la protección que configuró una red solidaria –aranceles Cánovas, 1891, y Cambó, ya en 1922–. A pesar de su vocación de protección universal, ésta únicamente dificultaba una mejora en la competitividad de los sectores nacionales.
- La articulación de un mercado nacional resultó imperfecta a lo largo del XIX y comienzos del XX (valga como ilustración la obra de Jordi Nadal, *El fracaso de la Revolución industrial en España, 1814-1913*, Barcelona, Ariel, 1975/1999, 314 págs.), especialmente ilustrativo resulta el ejemplo del mercado de granos (ibíd., págs. 227-228).

Por todo lo expuesto, la regulación, instrumento de los Estados pobres, y la intervención clientelar en la economía –como se ha resaltado, proteccionismo, nacionalismo e intervencionismo directo– era la estrategia elegida por Gobiernos, como el español, para servir de motor de un desarrollo que se enfrentaba a la restricción financiera, fruto de la incapacidad nacional para acumular excedentes y/o de una mayor aversión al riesgo respecto de la inversión industrial de los capitales acumulados. Inercia que, a la postre, ilustra perfectamente tanto la palanca sobre la que se asentaron tanto desarrollismo de los años sesenta del siglo XX como el crecimiento basado en la burbuja inmobiliaria durante la primera década del siglo XXI.

“cuestión social” se entienda primordialmente “como una cuestión de orden público”²¹⁶.

Sentado lo anterior, el Cuadro 3 refleja los preceptos de las Constituciones españolas que han alcanzado vigencia normativa que más se aproximan a los rostros constitucionales de la redistribución presentes en el Texto de 1978. A fin de ofrecer una panorámica histórica completa que, al tiempo, facilite el análisis, el cuadro también reproduce los artículos la Constitución de 1978 identificados previamente, pues, toda vez que, como se ha anticipado, es el único Texto Fundamental que comprende todas las categorías identificadas en el resto de constituciones, y, aún más, sirve como referencia.

Para la descripción de los contenidos del Cuadro 3 se mantiene la siguiente estructura discursiva. En primer lugar, el análisis de los rostros constitucionales se inicia con los preceptos que configuran la apuesta por la redistribución por el lado de los ingresos públicos. A continuación, se atiende a la vertiente del gasto público. Con base en la naturaleza y el número de artículos materialmente redistributivos de cada una de las constituciones, la argumentación se cierra encuadrando cada uno de los Textos Fundamentales españoles en un consenso económico-constitucional determinado.

²¹⁶ López Castellano, Fernando, “El Buen Samaritano no sabía de Economía Política: de la primera Ley Beneficencia al intervencionismo científico (1822-1920)”, *op. cit.* en pág. 52, nota a pie 63, pág. 22

En el mismo sentido, Varela Suanzes-Carpegna, Joaquín, “El pensamiento liberal en su perspectiva histórica”, ponencia presentada en el I Encuentro UIMP Albert Hirschman *Libertad, Mercado y Estado. Debates en el Pensamiento Económico*, celebrado en Zaragoza los días 7 y 8 de noviembre de 2013.

Cuadro 3: LOS ROSTROS CONSTITUCIONALES DE LA REDISTRIBUCIÓN (1812-1978)

Redistribución vía gasto público de las Administraciones									
	Educación	Sanidad	Protección Social	Medio Ambiente	Vivienda	Justicia gratuita	Beneficios fiscales	Rel. Exteriores	Planificación económica
Constitución 1978	27	43	41, 49 y 50	45	47	119	133.3	149.1.3º y Preámbulo	131.1
Constitución 1931	48	43	43 y 46			94	47	76.e	44
Constitución 1876								55.4º	
Constitución 1869								74.4º	
Constitución 1845								46.3º	
Constitución 1837								48.3º	
Constitución 1812	366							172.Sexta	
Redistribución vía de los ingresos públicos de las Administraciones									
	Capacidad económica y proaeresividad	Deuda Pública	Unión Europea	Fondo de Compensación Interterritorial	Solidaridad entre CCAA	Principio de igualdad sustantiva	Suficiencia financiera Entes Locales		
Constitución 1978	31.1	135	93 y 135	158.2	156.1	158.1	142		
Constitución 1931	44	111 y 112							
Constitución 1876	3	86							
Constitución 1869	28	103							
Constitución 1845	6	77							
Constitución 1837	6	74							
Constitución 1812	8 y 339	131.14º						344	

Fuente: elaboración propia

Desde el punto de vista de la redistribución por el lado de los ingresos públicos, el conjunto de constituciones, sin excepción, regula de manera explícita las dos vías de financiación fundamentales de toda Hacienda: tributos y deuda pública. Por razones inherentes al contexto histórico en el que cada una de las constituciones despliega sus efectos jurídicos, solo la Constitución de 1978 realiza una mención a una organización internacional de integración con vocación redistributiva, cual resulta la Unión Europea. Finalmente, y, por idénticas causas, los diversos Constituyentes, a salvo del de 1978, tampoco asumen la promoción de un reparto más equitativo de la renta interterritorial como una prioridad política que deba ser plasmada constitucionalmente. A continuación, se detalla el análisis de cada una de las dos materias identificadas.

En primer lugar, la atención se centrará en la deuda pública. La mención que de ella hacen todos los textos constitucionales queda vinculada a la necesidad de que su asunción se fundamente en una autorización parlamentaria personificada por un amparo legal²¹⁷. Ilustrativamente, se enfatice la contratación de deuda como una potestad parlamentaria de naturaleza más o menos refrendaria, la fórmula más comúnmente empleada sobre aquella subraya la necesidad de contar con un sostén legal “para tomar caudales a préstamo sobre el crédito de la Nación” (respectivamente, artículos 131.14º, 74, 77, 103, 86, y 111 y 112, de las Constituciones de 1812, 1837, 1845, 1869, 1876 y 1931).

²¹⁷ Casi a modo de trasunto de la confianza para potenciales inversores. No en vano, a lo largo del siglo XIX el recurso de la Hacienda española a la deuda trae causa directa de la débil potencia recaudatoria del sistema fiscal.

Para un estudio que indaga sobre esta cuestión, véase Comín Comín, Francisco, *Historia de la Hacienda Pública, II, España (1808-1995)*, op. cit. en pág. 56, nota a pie 73.

Respecto de su amortización, todas las constituciones asumen la garantía del pago de la deuda, pues se afirma cómo “la deuda pública está bajo la salvaguardia especial de la Nación” (arts. 75, 78, 104, 87 y 118; respectivamente, Constituciones de 1837, 1845, 1869, 1876 y 1931, si bien en esta última se emplea el vocablo Estado en vez de Nación). En este punto, tanto la Constitución de 1869 como la de 1931 establecen la interdicción de que se emita deuda “sin que se voten al mismo tiempo los recursos necesarios para pagar sus intereses” (art. 104 de la Constitución de 1869; en el mismo sentido se expresa el art. 118 de la Constitución de 1931). No en vano, a salvo de la regulación de la Constitución de 1812, de la cual parece inferirse la voluntad de arribar a un estadio de presupuestos ininterrumpidamente equilibrados (ex arts. 340 y 355)²¹⁸, incluso la atención de la deuda preexistente a la entrada en vigor de la constitución y sus “réditos” son objeto de regulación, si bien se abre la puerta a la posibilidad de introducir algún arreglo (práctica, a la postre, común a lo largo de los primeros tres cuartos del siglo XIX en España)²¹⁹.

Dicho lo cual, la regulación más prolija sobre la deuda pública es la contenida en el Texto Fundamental de 1931. Sus artículos 111 y 112 articulan

²¹⁸ Si de acuerdo con el primero de ellos se determina que “las contribuciones serán proporcionadas a los gastos que se decreten por las Cortes para el servicio público en todos los ramos”, el segundo de ellos establece la ambición de extinguir la deuda reconocida. En concreto, aquel afirma que “la deuda pública reconocida será una de las primeras atenciones de las Cortes, y éstas pondrán el mayor cuidado en que se vaya verificando su progresiva extinción, y siempre el pago de los réditos en la parte que los devengue, arreglando todo lo concerniente a la dirección de este importante ramo, tanto respecto a los arbitrios que se establecieren, los cuales se manejarán con absoluta separación de la Tesorería general, como respecto a las oficinas de cuenta y razón”.

²¹⁹ Para un estudio de esta cuestión véase Comín Comín, Francisco, *Historia de la Hacienda Pública, II, España (1808-1995)*, op. cit. en pág. 56, nota a pie 73.

A mayor abundamiento, la obra antedicha subraya cómo “desde finales del siglo XIX se practicó el mecanismo de la monetización del déficit presupuestario, que sustituyó a los arreglos; innovación financiera que incorporó sin tardanza el Tesoro español para salir de sus perennes apuros financieros” (Comín Comín, ibíd. *supra*, pág. 169).

dos reglas adicionales para la asunción de deudas. En primer lugar, se limita la “deuda flotante” al periodo de vigencia del presupuesto asociado (art. 111) y, en segundo término, se establece que las emisiones de deuda deberán incorporar las condiciones “incluso el tipo nominal de interés, y, en su caso, de la amortización” de aquella.

Por lo que se refiere al sistema fiscal, la estructura redistributiva de cualquier sistema tributario pende de la posición que aquel tome respecto del acogimiento de la progresividad impositiva. No en vano, esta ha devenido precisamente la batalla ideológica decisiva en el ámbito de la justicia tributaria²²⁰. Y, en este punto, a salvo de la Constitución de 1931 y, en menor medida, de la de 1812, sobre las que retornará la argumentación, los Textos Fundamentales del XIX entronizan el canon tributario de Adam Smith, de cuya ambivalencia respecto del favorecimiento de la progresividad aún se discute en la actualidad.

De acuerdo con las potencialmente anfibológicas palabras del reformador social escocés, “los súbditos de cualquier Estado deben contribuir al sostenimiento del gobierno en la medida de lo posible en proporción a sus respectivas capacidades; es decir, en proporción al ingreso del que respectivamente disfrutan bajo la protección del Estado”²²¹. La ambivalencia que el literal transcrito de la obra smithiana *Una investigación sobre la naturaleza y las causas de la riqueza de las Naciones* suscitó un debate que, en términos tributarios, motivó la emergencia de dos interpretaciones principales que conducían a resultados antagónicos acerca de la defensa de la

²²⁰ A modo de ilustración, véase el trabajo de Eisenstein, Louis, *Las ideologías de la imposición*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales (IEF), 1961/1983, 243 págs.

²²¹ Smith, Adam, *Una investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones*, Madrid, Tecnos, 1776/2009, 719 págs., pág. 659.

progresividad (y, por ende, de la redistribución): la protección y el mínimo de subsistencia.

Sobre la primera, no resultaba claro quién se beneficiaba más por la protección del Estado. Si el pobre tiene menos medios para procurarse su autodefensa, deberá ser él quien pague en mayor proporción que el rico. Por el contrario, a mayor capital o renta de un ciudadano, mayores podrían resultar los beneficios obtenidos merced a la protección del Estado.

Como segundo elemento del debate, se discutía si la introducción de un mínimo de subsistencia –cuyo precursor fue Bentham– dotaba a la regla *smithiana* de progresividad. Del denominado como *standard of comfort* de cada ciudadano podía concluirse que el rico precisaba de una suma exenta mucho mayor que el pobre, merced a las exigencias que su status requeriría, pudiendo derivar dicho planteamiento en la regresividad impositiva. O, por el contrario, cabría asumir que el mínimo de subsistencia se cuantificase en términos absolutos y, por ende, que aquel permitiera acoger una estructura impositiva progresiva.

Reteniendo lo antedicho, las Constituciones españolas del XIX reproducen casi palabra por palabra el canon tributario expuesto por Adam Smith (respectivamente, ex artículos 8 y 339, 6, 6, 28, y 3 de las Constituciones de 1812, 1837, 1845, 1869, 1876). Cuestión distinta resulta el hecho de que, de acuerdo con la correlación de fuerzas políticas existente, la interpretación por la que se optara fuera encaminada al acogimiento de la regresividad impositiva²²².

²²² Tal y como reflejan los estudios de Historia económica que cuantifican los ingresos impositivos del Estado, y que indican cómo los ingresos por imposición directa en España solo superaron los derivados de figuras tributarias indirectas a partir de 1979. Un ejemplo de estos trabajos es el de Comín Comín, Francisco, “Sector Público administrativo y Estado del bienestar”, *op. cit.* en pág. 31, nota a pie 23, págs. 873-964 y págs. 940-941.

En consecuencia, y, a modo de ilustración sobre los efectos predicables de la regresividad, el crecimiento económico experimentado en España durante la segunda mitad del siglo XIX no pudo traducirse en un mayor fortalecimiento de las arcas de la Hacienda Pública.

Singularmente, si bien desde una perspectiva exclusivamente territorial, el Texto de 1812 impone un esquema de tributación con implicaciones geográfico-espaciales al establecer que “fijada la cuota de la contribución directa, las Cortes aprobarán el repartimiento de ella entre las provincias, a cada una de las cuales se asignará el cupo correspondiente a su riqueza, para lo que el Secretario del Despacho de Hacienda presentará también los presupuestos necesarios” (art. 344)²²³. Descontada la puntualización antedicha sobre el repartimiento territorial de la recaudación en función de la renta, el primer texto constitucional español comparte con sus homólogos decimonónicos la reproducción de la fórmula *smithiana* en lo tocante a la distribución del esfuerzo fiscal individual (arts. 8 y 339)²²⁴.

A contrario, y, como se ha anticipado, la Constitución de 1931 se separa formalmente tanto de la regresividad como de la proporcionalidad tributaria. Aquella incluso transita un paso adicional, subordinando en su artículo 44 toda la riqueza del país, sea quien fuere su dueño, “a los intereses de la economía nacional y afecta al sostenimiento de las cargas públicas, con arreglo a la

²²³ Posición compartida, entre otros, con Soler Belda, Ramón Rodolfo, *La evolución del principio constitucional de progresividad en el ordenamiento tributario*, Tesis Doctoral Universidad de Jaén, 2011, 489 págs., ruja.ujaen.es/bitstream/10953/552/1/9788484398493.pdf (última consulta: 20/07/2015), pág. 58.

²²⁴ En este sentido, de acuerdo con el literal del artículo 8º, “también está obligado todo español, sin distinción alguna, a contribuir en proporción de sus haberes para los gastos del Estado”. Por su parte, el artículo 339 dispone que “las contribuciones se repartirán entre todos los españoles con proporción a sus facultades, sin excepción ni privilegio alguno”.

Constitución y a las leyes”²²⁵. De lo que se desprende una apuesta, en términos formales, por la progresividad impositiva.

En otro orden de cosas, desde el punto de vista del gasto público, con la salvedad del ejercicio de competencias en materia de Relaciones Exteriores, por tanto, ámbito competencial vinculado al arquetipo del Estado mínimo, los rostros constitucionales de la redistribución recogidos en la Constitución de 1978 encuentran un nulo reflejo en el resto de las constituciones españolas que han alcanzado vigencia normativa, con la notable excepción del Texto de 1931 y una disposición puntual en materia educativa que se desprende de la Constitución de 1812. No en vano, de las series históricas sobre los componentes del gasto público se deduce cómo una falta puntual de liquidez no suponía un condicionamiento severo para el acometimiento de las prioridades redistributivas del decisor político, escasamente intensas con anterioridad a la vigencia de la Constitución de 1978²²⁶. Consecuentemente, tal y como se ha anticipado, la mención a la redistribución ultranacional, conectada con el ejercicio de la competencia del Estado en el ámbito de las Relaciones Exteriores, sí resulta común a todos los textos constitucionales españoles que han alcanzado vigencia normativa.

De hecho, en lo atinente a la proyección redistributiva derivada del ejercicio de las competencias en materia de Relaciones Exteriores, la unanimidad es la cualidad dominante. En todo caso, la realidad contextual de los textos constitucionales históricos supone que no quepa acudir a la idea de Ayuda

²²⁵ Esta misma posición interpretativa sobre la defensa que de la progresividad impositiva realiza la Constitución de 1931 puede verse, también, en Soler Belda, *La evolución del principio constitucional de progresividad en el ordenamiento tributario*, op. cit. en pág. 127, nota a pie 223, pág. 81.

²²⁶ Para observar en detalle las series históricas españolas de gasto social, véase, en uno de los trabajos más recientes, Espuelas Barroso, Sergio, “La evolución del gasto social en España, 1850-2005”, *Estudios de Historia Económica*, núm. 63, Banco de España, 2013.

Oficial al Desarrollo para categorizar la redistribución *ad extra* del Estado, sino a cláusulas insertas en eventuales tratados internacionales que pudiere firmar España y que comprometieren un trasvase de recursos económicos hacia el exterior. A salvo del Texto Fundamental de 1931, en todos los demás se emplea la misma fórmula para definir una potencial transferencia de recursos de España al exterior: “dar subsidios a potencia extranjera” (arts. 172.Sexta, 48.3º, 46.3º, 74.4º, 55.Cuarto; respectivamente, Constituciones de 1812, 1837, 1845, 1869 y 1876). En el mismo sentido, pero utilizando una expresión diferente a la inmediatamente explicitada, la Constitución de 1931 se refiere a tratados internacionales que “supongan gravamen para la Hacienda pública” (art. 76.e).

Sentado lo anterior, desde la perspectiva del gasto público el reflejo de un mayor número de rostros constitucionales de la redistribución de 1978 en las constituciones históricas españolas, como se ha anunciado, queda circunscrito a la Constitución de 1931 y a un precepto de la de 1812. La excepción que presenta esta última se refiere a la regulación que se establece sobre Educación. De acuerdo con su artículo 366, “en todos los pueblos de la Monarquía se establecerán escuelas de primeras letras, en las que se enseñará a los niños a leer, escribir y contar, y el catecismo de la religión católica, que comprenderá también una breve exposición de las obligaciones civiles”. De cualquier manera, la incardinación de esta puntual excepción como precepto redistributivo –por cuanto la universalidad que se predica necesariamente implicaría un componente redistributivo– no debe distraer la atención, por lo que hace a su virtualidad práctica, sobre la divergencia entre los anhelos de una constitución y su materialización efectiva.

A partir de aquí, se va a centrar el análisis de la redistribución desde la perspectiva del gasto público en relación con los artículos de la Constitución de 1931. Por materias, dicho texto constitucional incorpora en su literal mandatos relacionados con la Educación, la Sanidad y la Protección Social, la Justicia gratuita y los beneficios fiscales de campesinos y pescadores (respectivamente y por categorías normativas, arts. 48, 43, 43 y 46, 94, y 47). Del conjunto de dichas materias –las tres primeras constituyen en la actualidad el fundamento de las principales prestaciones sociales en términos presupuestarios– la Constitución de 1931 refleja una posición que supera la configuración de un esquema redistributivo contributivo. Así, además de explicitar la gratuidad y obligatoriedad de la enseñanza primaria (art. 48), se afirma cómo, sin más requerimientos, “el Estado prestará asistencia a los enfermos y ancianos, protección a la maternidad y a la infancia haciendo suya la "Declaración de Ginebra" o tabla de los derechos del niño” (art. 43). En el mismo sentido, en el ámbito del acceso a la Justicia, la Constitución afirma que se “asegurará a los litigantes económicamente necesitados la gratuidad de la Justicia” (art. 94).

Respecto de los trabajadores, se desarrolla las directrices de una legislación social de carácter social-providente que comprende “los casos de seguro de enfermedad, accidentes, paro forzoso, vejez, invalidez y muerte; el trabajo de las mujeres y de los jóvenes y especialmente la protección a la maternidad; la jornada de trabajo y el salario mínimo y familiar; las vacaciones anuales remuneradas: las condiciones del obrero español en el extranjero; las instituciones de cooperación, la relación económico-jurídica de los factores que integran la producción; la participación de los obreros en la dirección, la administración y los beneficios de las empresas, y todo cuanto afecte a la

defensa de los trabajadores” (art. 46). Específicamente respecto de campesinos y pescadores, la Constitución defiende la existencia de un “patrimonio familiar inembargable y exento de toda clase de impuestos” (art. 47).

Por último, la Constitución de 1931 avanza novedosamente en el ámbito de la planificación económica, reconociéndola. “El Estado podrá intervenir por ley la explotación y coordinación de industrias y empresas cuando así lo exigieran la racionalización de la producción y los intereses de la economía nacional” (art. 44). Regulación, por su parte, muy apegada a la que se acoge en el artículo 131.1 del Texto de 1978.

Llegados a este punto, y de acuerdo con todo lo expuesto, los rostros constitucionales de la redistribución presentes en la Constitución española de 1978 suponen no solo la asunción de los desarrollos explicitados en los textos constitucionales históricos, sino su ampliación. Porque, desde el punto de vista de los consensos económico-constitucionales, a salvo de la tímida previsión constitucional que, en materia educativa, realiza la Constitución de 1812, del conjunto de Textos Fundamentales decimonónicos no cabe sino concluir su apuesta por un Estado neutral en el ámbito de la redistribución interpersonal e interterritorial de la renta que, incluso, materializa en la práctica un sistema tributario regresivo (a pesar de la naturaleza anfibológica que, a priori, y, como se ha argumentado, podría predicarse del canon tributario enunciado por Adam Smith, cuya formulación acogen las Constituciones españolas del XIX). En consecuencia, los resultados distributivos del orden espontáneo del mercado son asumidos, por omisión, como los deseados desde el punto de vista del literal de las Normas Fundamentales españolas de 1812, 1837, 1845, 1869 y

1876. De lo que se sigue cómo dichas constituciones pueden ser encuadradas dentro del consenso económico-constitucional liberal.

Como notable excepción a la contemplación de la redistribución como ajena a los objetivos constitucionales, el Texto Fundamental de 1931 asume en su articulado previsiones en el ámbito sanitario, educativo y de la protección social que, sin adentrarse en el acogimiento de la universalidad, con la salvedad de la justicia gratuita, instaura una regulación constitucional-redistributiva que amplía formalmente la arquitectura de un Estado providente. Por su parte, desde el punto de vista de los ingresos públicos, la Constitución de 1931 es la única que acoge la apuesta por la progresividad tributaria.

Ejemplos de todo ello, como se ha subrayado, resultan la regulación de la gratuidad de la enseñanza primaria, la asistencia a los enfermos o la afección de la riqueza nacional al sostenimiento de las cargas públicas (respectivamente, arts. 48, 43 y 44). Consecuentemente, la Constitución de 1931 plasma en su literal una vocación redistributiva que atisba los desarrollos del constitucionalismo social, si bien, en términos globales, y, en comparación con la regulación del Texto de 1978, mantendría engarces sustantivos con el consenso económico-constitucional liberal-providente.

Sentado lo anterior, y, a modo de corolario, del análisis de los rostros constitucionales de la redistribución presentes en los Textos Fundamentales españoles que han alcanzado fuerza de ley a lo largo de la Historia puede derivarse una presencia continuada y creciente de las materias redistributivas en los literales constitucionales. En este sentido, el patrón evolutivo, con las puntuales excepciones puestas de relieve sobre la Constitución de 1812, parece apuntalar la tesis, al menos desde un punto de vista constitucional-

formal, acerca de la existencia de una correlación positiva entre grado de desarrollo económico y vocación redistributiva del Estado que culmina con el Texto de 1978²²⁷. Todo lo cual, desde el punto de vista económico, supondría la satisfacción por las Constituciones españolas de la Ley de Wagner.

²²⁷ El drástico cambio de paradigma que, respecto de la redistribución de la renta, impulsó la Constitución de 1978 sobre del sistema financiero-presupuestario puede ser ilustrado con los dos ejemplos siguientes, que, a su vez, revelan las prioridades políticas de los decisores gubernamentales. De un lado, desde la perspectiva del gasto público, “antes de 1966, casi todo el gasto de las Administraciones públicas se agotaba con tres funciones: Intereses de la Deuda, Defensa y Servicios Generales” (Comín Comín, Francisco, *Historia de la Hacienda Pública, II, España (1808-1995)*, *op. cit.* en pág. 56, nota a pie 73, pág. 53), partidas que, en la actualidad, ya no representan sino una fracción menor del Presupuesto. Y, de otro, por lo que se refiere a los ingresos públicos, desde la promulgación de la Constitución de 1812 los recursos tributarios provenientes de figuras progresivas superaron a sus homónimos regresivos solo a partir de 1979 (equilibrio que, desde entonces, rige).

III. LAS POSIBILIDADES FINANCIERAS Y LA CUANTIFICACIÓN MONETARIA DE LOS ROSTROS CONSTITUCIONALES DE LA REDISTRIBUCION

De la misma manera que “no hay ningún paso obligado de la constatación de la universalidad de una preferencia a su reconocimiento como derecho fundamental”²²⁸, a modo de trasunto de lo anterior tampoco la plasmación en la Constitución española de 1978 de los rostros constitucionales de la redistribución precipita que, de forma automática, aquellos puedan contemplar una materialización efectiva²²⁹. Y máxime, además, por cuanto el Tribunal Constitucional rechaza la inconstitucionalidad de una norma por omisión, sobremanera por lo que hace a los *Principios rectores de la política social y económica*²³⁰, entre los que, a modo de enumeración no exhaustiva, se incardinan los rostros de la redistribución relativos a Vivienda, Sanidad o Protección Social (respectivamente, arts. 47, 43; y 41, 49 y 50 CE).

Así las cosas, la capacidad de las Administraciones Públicas españolas para la materialización de los rostros constitucionales de la redistribución pende

²²⁸ Bobbio, Norberto, *El tiempo de los derechos*, Madrid, Sistema, 1991, 256 págs., pág. 92.

²²⁹ Ilustrativamente, de la evidencia económica puesta de relieve al hilo del análisis efectuado sobre las constituciones históricas españolas se desprende cómo la vocación redistributiva de un Texto Fundamental no conlleva (siquiera de forma mediata) que sus disposiciones sean colmadas en la práctica.

²³⁰ STC 45/1989, de 20 de febrero, FJ 4.

inextricablemente del vector político-financiero. En concreto, en términos de su relación directa con el Presupuesto aquella emerge precisamente a partir del ejercicio de potestades tributario-presupuestarias que, en el marco de la estabilidad presupuestaria, consigan por la vía de los ingresos públicos y consignen por la vía del gasto público recursos orientados a alcanzar una distribución de la renta y de la riqueza más equitativa. El objetivo de este capítulo es, a partir de la descripción del marco jurídico que define sus posibilidades financieras, proporcionar evidencia cuantitativa acerca de los rostros constitucionales de la redistribución.

A tal fin, en primer lugar, se describe la normativa de estabilidad presupuestaria, como marco en el que se desenvuelven las dotaciones presupuestarias de ingresos y gastos de los rostros constitucionales de la redistribución. Acto seguido, se detalla los sistemas de financiación de las Administraciones –central, regional y local–, que se construyen precisa y muy fundamentalmente a partir de los rostros constitucionales por la vía de los ingresos públicos y que, a su vez, constituyen la premisa para financiar sus homónimos por la vía del gasto público. En un segundo estadio, se refiere la cuantificación económica de todos ellos. Adicionalmente, la argumentación se complementa con referencias a la Teoría del Federalismo Fiscal, pues esta tiene como objeto de estudio la organización de las competencias entre los diferentes niveles de gobierno, su financiación, así como la determinación del tamaño óptimo de cada entidad territorial de gobierno²³¹.

²³¹ El incremento del peso del Estado en la economía, sobremanera desde la segunda mitad del siglo XX, precipitó el estudio de la intervención del Sector Público en el mercado desde un punto de vista económico-político. El análisis del papel económico de la Administración en Estados federales, cuyo precursor fue el caso norteamericano, alumbró el nacimiento de la Teoría del Federalismo Fiscal.

III. 1 Limitaciones al gasto público: estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera²³²

Las reglas fiscales pueden ser definidas como “restricciones formales (o informales) y permanentes de la política fiscal, expresadas en términos de indicadores sintéticos del desempeño fiscal”²³³, por lo que aquellas pueden orientarse al establecimiento de mandatos por la vía de los ingresos o del gasto público. En el caso de que las reglas fiscales se circunscriban a la aprobación de limitaciones al endeudamiento y al déficit, la Teoría económica identifica tres elementos principales sobre los que idealmente descansaría su observancia, a saber: la interdicción de mecanismos de rescates entre Administraciones, la aprobación de un régimen de sanciones que prevenga de la ilusión sobre la

De acuerdo con ella, el federalismo se entendería como “un sector público con niveles centralizados y descentralizados de toma de decisiones, en el que las elecciones hechas a cada nivel respecto a la provisión de los servicios públicos están determinadas en gran medida por la demanda de estos servicios por sus residentes (y tal vez por otros que desempeñan funciones en ellas)” (tal y como seminalmente expuso Oates, Wallace E., *Fiscal Federalism*, Nueva York, Harcourt Brace Jovanovich, 1972, 256 págs., pág. 35).

La descentralización de la Administración española avala la utilización de la herramienta teórica que, en última instancia, reflejan los desarrollos del Federalismo Fiscal.

²³² Este subapartado constituye una ampliación muy sustancial de los contenidos reseñados en Sanz Arcega, Eduardo, “De la Constitución económica de 1978 a la regla de oro (y más allá) en el marco del euro”, *op. cit.* en pág. 70, nota a pie 115.

²³³ De acuerdo con la definición de Kopits G. y S. Symansky, “Fiscal Policy Rules”, *IMF Occasional Paper*, núm. 162, 1998, Washington D.C., Fondo Monetario Internacional.

El fundamento de las reglas fiscales estriba en proporcionar un marco institucional que logre la estabilidad macroeconómica necesaria para sostener un crecimiento económico a largo plazo (tal y como la literatura evidencia; ilustrativamente, véanse los trabajos de Von Hagen, Jürgen, “Fiscal Rules, Fiscal Institutions, and Fiscal Performance”, *The Economic and Social Review*, Vol. 33, núm. 3, 2002, págs. 263-284; M. Kumar y Teresa Ter-Minassian (eds.), *Promoting Fiscal Discipline*, Washington D.C., Fondo Monetario Internacional, 2007, 144 págs.; o Hauptmeier, Sebastian, Sánchez-Fuentes, A. Jesús y Schuknecht, Ludger, “Towards expenditure rules and fiscal sanity in the euro area”, *ECB Working Paper Series*, núm. 1266, 2011), desaconsejándose la introducción de constreñimientos fiscales susceptibles de transgredirse en entornos económicos de gran incertidumbre, (Fondo Monetario Internacional, “Fiscal Rules –Anchoring Expectations for Sustainable Public Finances”, 2009, <http://www.imf.org/external/hp/pp/eng/2009/121609.pdf> [última consulta: 20/10/2012]; y Fondo Monetario Internacional, “Coping with High Debt and Sluggish Growth”, en *World economic Outlook*, Octubre de 2012, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2012/02/pdf/text.pdf> (última consulta: 31/10/2012).

inexistencia de costes asociados al incumplimiento de los objetivos de déficit, y la coordinación entre las políticas económicas de los socios.

Las reglas fiscales en el seno de la Eurozona, que traen causa directa de algunas de las propias condiciones de acceso a la Moneda Única, fijadas en el Tratado de Maastricht (1992)²³⁴, se orientan exclusivamente a la limitación del gasto público a partir de la definición de umbrales máximos de deuda y déficit²³⁵. Para España, la ratificación del Tratado de Maastricht supuso un punto de inflexión a la gestión tradicional del presupuesto, hasta entonces huera en la práctica por lo que se refiere a la existencia de reglas fiscales²³⁶.

Acaecida la integración en el euro, los compromisos fiscales iniciales de Maastricht, que habían sido formalmente incorporadas al Pacto de Estabilidad y Crecimiento (1997)²³⁷ y sus revisiones²³⁸, se endurecen merced al Tratado de

²³⁴ *In extenso* sobre las reglas fiscales aprobadas en Maastricht, el Tratado establecía que el déficit público anual de los Estados Miembros de la Unión Europea que desearan adherirse a la Moneda Única no debía superar 3 por 100 del PIB, el peso de la deuda en el PIB no podía superar el 60 por 100, la tasa de inflación (apreciada por el IPC) no debía resultar superior en 1,5 puntos a la registrada en los tres países europeos con mejor comportamiento en el crecimiento de los precios, los tipos de interés podían fijarse 2 puntos como máximo por encima de los registrados en los países con menor inflación y la unidad monetaria de cada Estado debía mantenerse dentro de los márgenes de fluctuación del Sistema Monetario Europeo sin haberla devaluado durante los dos años anteriores a su pretendido ingreso en la denominada como Unión Monetaria.

²³⁵ El artículo 104 el Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea de 25 de marzo de 1957, si bien introducía el mandato de que los Estados desarrollarían “la política necesaria para garantizar el equilibrio de su balanza de pagos”, de ello no puede sino inferirse una flexibilidad total para acometer el objetivo expuesto.

²³⁶ La corrección de los recurrentes déficits gemelos –presupuestario y comercial– se fiaba al éxito de la cirugía de la devaluación. De hecho, la tradición decimonónica liberal apegada al equilibrio presupuestario no haya reflejo en las cuentas públicas españolas. El recurso al déficit y a los arreglos de la deuda se alejaba del consenso doctrinal liberal. Ilustrativamente, “a todo lo largo del siglo XIX y en buena parte del XX, el servicio de la deuda ha absorbido más del 40 por 100 del presupuesto del Estado español, y esa penuria sí ha limitado poderosamente las opciones políticas posibles” (Rubio Llorente, “La reforma del artículo 135 CE”, *op. cit.* en pág. 31, nota a pie 24, pág. 205).

²³⁷ Inicialmente, aprobado merced a la Resolución del Consejo sobre el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, Ámsterdam, 17 de junio de 1997.

²³⁸ Tal y como recoge Bar Cendón, “en esencia, el nuevo Pacto de Estabilidad y Crecimiento a) establece objetivos a medio plazo diferenciados para cada Estado, teniendo en cuenta sus circunstancias económicas y presupuestarias específicas, para llegar al valor de referencia de déficit del 3% del PIB previsto por el Art. 126 del TFUE y el Protocolo nº 12 sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo; exige lograr un ajuste estructural anual del

Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria (2012)²³⁹, con efecto para todos los Estados Miembros de la Unión Europea. Al decir del Tratado (2012), amén del límite del 60 % de deuda sobre PIB inaugurado en Maastricht (*ex art.* 4), se establece que la situación presupuestaria de las Administraciones Públicas nacionales será de equilibrio o superávit, descontando un saldo de déficit estructural del 0.5 % del PIB a precios de mercado, y, en todo caso, al margen de la concurrencia de circunstancias excepcionales, cuya determinación, en el ámbito europeo, resulta deudora de una interpretación casuística (*ex art.* 3), que se plasma en calendarios de consolidación presupuestaria *à la carte*.

No obstante lo anterior, por lo que hace a la observancia de las reglas fiscales –interdicción de rescates, existencia de un régimen de sanciones y coordinación de las políticas económicas–, despegándose de las recomendaciones más ortodoxas de la Teoría económica, en el seno de la Eurozona se ha impuesto la aprobación de mecanismos financieros de adhesión voluntaria (rescates) para las Administraciones que no logren alcanzar los objetivos de déficit fijados. Dicha función la cumple el Mecanismo

0,5% del PIB; y *b*) exige que los ajustes fiscales sean verdaderamente de carácter estructural, excluyendo las medidas excepcionales o con efectos meramente temporales” (Bar Cendón, Antonio, “La reforma constitucional y la gobernanza económica de la Unión Europea”, *op. cit.* en pág. 68, nota a pie 109, págs. 72).

Si para el éxito en la aplicación de las reglas fiscales se requiere, en todo caso, que: 1º) se apoyen sobre una robusta base legal, 2º) definan claramente la responsabilidad de cada Administración, 3º) estimulen la circulación transparente y regular de información, y 4º) consigan una reputación continuada en el empeño por el cumplimiento de la estabilidad presupuestaria; las sucesivas reformas del Pacto de Estabilidad y Crecimiento presentan ejemplos de pérdida de reputación de dicho instrumento jurídico. Desde el punto de vista jurídico véase el trabajo de Álvarez Martínez y Salinas Alcega para un análisis de los cambios legislativos y excepciones operadas en el Pacto de Estabilidad a comienzos de la década de los 2000 (Álvarez Martínez, Joaquín y Sergio Salinas Alcega, “La aplicación del procedimiento de déficit excesivo: los casos de Francia y Alemania. Análisis de la sentencia del tribunal de justicia de las Comunidades europeas de 13 de julio de 2004 (asunto c-27/04, Comisión Contra consejo)”, *Presupuesto y gasto público*, núm. 40, 2005, págs. 9-28).

²³⁹ Cuyas disposiciones han entrado en vigor el 1 de enero de 2013. España autorizó su ratificación por la Ley Orgánica 3/2012, de 25 de julio.

Europeo de Estabilidad (2012), MEDE, cuya finalidad, sujeto a la imposición de condiciones *ad hoc*, deviene proporcionar apoyo financiero a fin de garantizar la estabilidad de los miembros de la Eurozona que experimenten o corran el riesgo de experimentar graves problemas de financiación (ex art. 3 del Tratado Constitutivo del Mecanismo Europeo de Estabilidad)²⁴⁰.

Por otra parte, para la observancia de las reglas fiscales descritas en el Tratado de Estabilidad (2012), tanto este como diversos Reglamentos de desarrollo del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea sí disciplinan mecanismos coercitivos y de coordinación que refuerzan el cumplimiento de sus disposiciones²⁴¹ –se trata de la legislación que compone los denominados *Six Pack*²⁴² y *Two Pack*²⁴³–; a los que se suma el *Pacto Euro Plus*²⁴⁴. Por su

²⁴⁰ Este Mecanismo sustituyó a las estructuras temporales que configuraban el Fondo europeo de estabilidad financiero (FEEF) y el Mecanismo Europeo de Estabilidad Financiera (MEEF).

²⁴¹ El artículo 8 del Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza de la Unión Económica y Monetaria establece que la percepción de incumplimientos de los objetivos de déficit podrá someterse al Tribunal de Justicia, quien “podrá condenar [al Estado] al pago de una suma a tanto alzado o de una multa coercitiva adaptada a las circunstancias, que no excederá del 0.1 % de su producto interior bruto”.

²⁴² El *Six Pack* está formado por cinco reglamentos y una directiva. Son los siguientes: Reglamento (UE) n° 1173/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011, sobre la ejecución efectiva de la supervisión presupuestaria en la zona del euro; Reglamento (CE) n° 1174/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011, relativo a las medidas de ejecución destinadas a corregir los desequilibrios macroeconómicos excesivos en la zona del euro; Reglamento (UE) n° 1175/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011, por el que se modifica el Reglamento (CE) n° 1466/97 del Consejo, relativo al reforzamiento de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas; Reglamento (CE) n° 1176/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011, relativo a la prevención y corrección de los desequilibrios macroeconómicos; Reglamento (UE) n° 1177/2011, de 8 de noviembre de 2011, por el que se modifica el Reglamento (CE) n° 1467/97, relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo; y Directiva 2011/85/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 8 de noviembre de 2011, sobre los requisitos aplicables a los marcos presupuestarios de los Estados miembros.

²⁴³ El *Two Pack* está formado por los dos siguientes reglamentos: Reglamento n° 472/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2013, sobre el reforzamiento de la supervisión económica y presupuestaria de los Estados miembros de la zona del euro cuya estabilidad financiera experimenta o corre el riesgo de experimentar graves dificultades; Reglamento (UE) n° 473/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2013, sobre disposiciones comunes para el seguimiento y la evaluación de los proyectos de planes presupuestarios y para la corrección del déficit excesivo de los Estados miembros de la zona del euro.

A mayor abundamiento sobre el *Two Pack*, el Reglamento 473/2013 “prevé la obligación de los Estados de la zona euro de remitir a la Comisión y al Eurogrupo un proyecto de plan

parte, la función de supervisión del desempeño presupuestario de los Estados Miembros recae, fundamentalmente, en el Consejo Europeo (ex art. 126 TFUE), siendo el ECOFIN, como Consejo Europeo sectorialmente competente, el encargado de controlar el desempeño presupuestario de los Estados y, eventualmente, el designado para fijar los calendarios de consolidación presupuestaria de los Estados Miembros sometidos a un procedimiento de déficit excesivo²⁴⁵. A lo que se suma, sin fuerza *de iure* pero sí de facto, las recomendaciones del Consejo de la Unión Europea²⁴⁶.

En el caso de España, las reglas fiscales explicitadas en el Tratado (2012) ya habían sido incorporadas al ordenamiento interno, en algunos de sus términos de manera sustantivamente más gravosa. En primer lugar, a raíz de la reforma constitucional del artículo 135²⁴⁷; en segundo, con la promulgación de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (en adelante, LOEPSF)²⁴⁸.

presupuestario cada año para su evaluación y la adopción de un dictamen. Esta obligación no se aplica a los Estados sometidos a un programa de ajuste macroeconómico, que siguen la disciplina prevista en el Reglamento (UE) núm. 472/2013. Este programa incluirá objetivos presupuestarios anuales” (Carrasco Durán, Manuel, “Estabilidad Presupuestaria y Comunidades Autónomas”, *op. cit.* en pág. 66, nota a pie 100, pág. 171).

²⁴⁴ Este último “obliga a los signatarios a una coordinación económica más estrecha, también en áreas de competencia nacional, para conseguir una mayor convergencia y competitividad. Se trata de integrar plenamente en las legislaciones nacionales las previsiones fiscales del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, y establecer para los Estados metas específicas, revisables anualmente por los Jefes de Estado o de Gobierno. El Pacto Euro Plus se integra dentro del Semestre Europeo y la Comisión supervisa el cumplimiento de sus objetivos” (Bar Cendón, Antonio, “La reforma constitucional y la gobernanza económica de la Unión Europea”, *op. cit.* en pág. 68, nota a pie 109, pág. 74).

²⁴⁵ En línea con las competencias del Consejo establecidas en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, entre otras, la de asegurar la coordinación de las políticas económicas generales de los Estados miembros.

²⁴⁶ Valga como ejemplo el caso español y la Recomendación del Consejo de 2 de junio de 2014.

²⁴⁷ Si bien se pospone la entrada en vigor de las disposiciones constitucionales hasta el año 2020, un periodo de *vacatio legis* inspirado en la reforma constitucional alemana.

²⁴⁸ Cuya Disposición Derogatoria Única deroga el marco legislativo anterior, a saber: el Real Decreto Legislativo 2/2007, de 28 de diciembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, y la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria.

De un lado, la Constitución supedita a la Unión Europea la fijación del déficit estructural permitido (art. 135.2 CE), delegando la apreciación de las circunstancias excepcionales referidas anteriormente, quizá en tensión apreciativa con los preceptos de Derecho Comunitario expuestos, a la consideración, por mayoría absoluta, del Congreso de los Diputados (art. 135.4 CE). Además, la nueva redacción dada al artículo 135 CE recorre, al menos, dos pasos adicionales respecto de la legislación europea. En primer lugar, la Constitución española confiere una prioridad de pago absoluta a la atención de los intereses y el capital de la deuda pública (art. 135.3). En segundo lugar, la nueva redacción dada al artículo 135 subraya la taxativa obligación por parte de las Entidades Locales de presentar equilibrio presupuestario.

De otro lado, en lo que concierne a la LOEPSF, promulgada con base en el título competencial del nivel central que instituye el artículo 135 CE, además de que aquella reproduce las obligaciones descritas en el texto constitucional²⁴⁹, la LOEPSF añade constreñimientos fiscales novedosos, tres reglas no impelidas ni por la Constitución Española ni por el literal de los textos legislativos de la Unión Europea, que traen causa de la inclusión de la sostenibilidad financiera dentro del mandato de estabilidad presupuestaria (ex arts. 3 y 4 LOEPSF). La primera de las reglas afirma que los ingresos que se obtengan por encima de lo previsto se destinarán íntegramente a reducir el nivel de deuda pública (ex art. 12.5 LOEPSF). La segunda, por su parte, sanciona que la variación del gasto computable de la Administración Central, de las Comunidades Autónomas y de las Corporaciones Locales, no podrá superar la tasa de referencia de crecimiento del Producto Interior Bruto de medio plazo de la economía

²⁴⁹ Valga como ejemplo la obligación de las Corporaciones Locales de presentar equilibrio o superávit presupuestario (art. 11.4 LO 2/2012).

española –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– (ex arts. 11.2 y 11.3 LOEPSF). Por último, de acuerdo con la tercera de las reglas impuestas²⁵⁰, se establece un plazo máximo de pago a proveedores, es decir, “la deuda comercial, per se, pasa a ser un elemento sustantivo del sistema de disciplina fiscal pergeñado por el legislador orgánico”²⁵¹ (ex art. 4.2 LOESPF; posición avalada por el Tribunal Constitucional²⁵²). En la actualidad, dicho plazo está fijado en treinta días (DA 5ª LOEPSF).

A mayor abundamiento sobre la segunda de las reglas citadas, y, más allá de la tensión genérica entre la fórmula Estado social y la normativa de estabilidad presupuestaria afirmada por parte de la doctrina²⁵³, la STC 215/2014, de 18 de diciembre, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad núm. 557-2013 contra diversos preceptos de la LOESPF, entre los que no se incluyó la regla de gasto en cuestión, no entró a valorar el efecto que esta impone respecto de un escenario de prórroga presupuestaria²⁵⁴. A nuestro juicio, mediando una situación de prórroga, la vinculación del gasto público con la tasa de referencia de crecimiento del Producto Interior Bruto de medio plazo

²⁵⁰ A partir de la aprobación de la Ley Orgánica 9/2013, de 20 de diciembre, de control de la deuda comercial en el sector público.

²⁵¹ Medina Guerrero, Manuel, “La constitucionalización de la regla del equilibrio presupuestario: integración europea, centralización estatal”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 165, 2014, págs. 189-210, pág. 206.

²⁵² Ex STC 101/2016, de 25 de mayo.

²⁵³ Valga al efecto lo antedicho en el Capítulo I de este trabajo (véase págs. 64-70).

²⁵⁴ Si bien el Tribunal Constitucional podría haber enjuiciado su constitucionalidad atendiendo a la conexidad de la regla de gasto con el objeto del proceso (ex art. 39 Ley Orgánica 3/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional).

de la economía precisa de una interpretación conforme para superar el test de constitucionalidad.

Y ello, por cuanto la prórroga presupuestaria “no afectará a los créditos para gastos correspondientes a programas o actuaciones que terminen en el ejercicio cuyos presupuestos se prorrogan o para obligaciones que se extingan en el mismo” (art. 38.2 Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, LGP en adelante), de lo que se desprende que, a priori, la interpretación sobre la redacción dada a la regla del crecimiento del gasto público para la elaboración de los siguientes Presupuestos podría tomar como referencia el techo de gasto del año anterior fijado presupuestariamente, descontando los créditos y obligaciones que, merced a la prórroga, se extingan. De tomar dicha interpretación, “los efectos de una prórroga presupuestaria pueden precipitar una redimensión a la baja y permanente del tamaño del Sector Público a futuro”²⁵⁵ merced a una figura transitoria, cual resulta la prórroga.

En consecuencia, si se parte del principio de conservación de la ley²⁵⁶, parece oportuno afirmar que la constitucionalidad de la regla de gasto

²⁵⁵ Cámara Barroso, Carmen y Sanz Arcega, Eduardo, “Las posibilidades presupuestarias del Gobierno en funciones: a propósito de la aprobación de un Real Decreto-ley para la modificación de la Ley de Presupuestos Generales del Estado”, *Estudios de Deusto*, Vol. 65/1, 2017, págs. 333-345, pág. 342.

²⁵⁶ A tenor del cual “«es necesario apurar todas las posibilidades de interpretar los preceptos de conformidad con la Constitución y declarar tan sólo la derogación de aquellos cuya incompatibilidad con ella resulte indudable por ser imposible llevar a cabo dicha interpretación» [SSTC 14/2015, de 5 de febrero, FJ 5; 17/2016, de 4 de febrero, FJ 4, y 118/2016, de 23 de junio, FJ 3 d)], de modo que «siendo posibles dos interpretaciones de un precepto, una ajustada a la Constitución y la otra no conforme con ella, debe admitirse la primera con arreglo a un criterio hermenéutico reiteradas veces aplicado por este Tribunal» [SSTC 185/2014, de 6 de noviembre, FJ 7, y 118/2016, FJ 3 d)]. Pero igual de cierto es que la salvaguarda del principio de conservación de la norma encuentra su límite en las interpretaciones respetuosas tanto de la literalidad como del contenido de la norma cuestionada, de manera que la interpretación de conformidad con los mandatos constitucionales sea efectivamente deducible, de modo natural y no forzado, de la disposición impugnada [por todas, SSTC 185/2014, FJ 7, y 118/2016, FJ 3 d)], sin que corresponda a este Tribunal la reconstrucción de la norma en contra

impondría la interpretación de que el nivel de gasto público computable para la elaboración de los siguientes Presupuestos Generales del Estado debiera tomar como referencia el nivel fijado en la anterior Ley de Presupuestos, sin considerar los efectos de la prórroga, sobremanera en coyunturas de recesión o de estancamiento económico; por cuanto, además, y, como se ha anticipado, la prórroga no resulta sino una figura de naturaleza meramente temporal y accesorio. En nuestra opinión, la interpretación propuesta se aproximaría mejor a los fundamentos del Estado social que la alternativa, consistente en tomar como referencia para la fijación del crecimiento del gasto público el montante neto resultante de la prórroga presupuestaria y que, en última instancia, precipitaría una revisión a la baja del tamaño del Sector Público por omisión volitiva.

Sentado lo anterior, por lo que hace a los mecanismos legislados a nivel interno para la observancia de las reglas fiscales aprobadas –en lo atinente a la posibilidad de rescates, sanciones y coordinación de las políticas económicas–, en primer lugar, la cláusula anti-rescates entre las Administraciones españolas, entronizada inicialmente en el artículo 8.2 de la LOEPSF fue relajada, de partida, por el literal de la Disposición Transitoria Cuarta de la misma Ley Orgánica²⁵⁷. A tenor de la cual, la adhesión de las Comunidades Autónomas o de las Entidades Locales a mecanismos extraordinarios de financiación con recursos del Estado –con un impacto positivo sobre la actividad económica, a

de su sentido evidente con la finalidad de encontrar un sentido constitucional, asumiendo una función de legislador positivo que en ningún caso le corresponde [SSTC 14/2015, de 5 de febrero, FJ 5; y 118/2016, FJ 3 d)]” (STC 26/2017, de 16 de febrero, FJ 6).

²⁵⁷ A pesar de que dicha excepción se limitó originalmente al ejercicio 2012, la modificación de la LO 2/2012 por la LO 4/2012, de 28 de septiembre, eliminó dicha restricción.

tenor de la evidencia empírica disponible²⁵⁸– quedaba exceptuada del ámbito de aplicación del artículo 8.2²⁵⁹.

En segundo término, si por lo que hace a la observancia del mandato de estabilidad presupuestaria consignado en el Derecho comunitario, el Gobierno central deviene responsable ante la Unión Europea (ex arts. 25 y 26 LOEPSF), a nivel interno el cometido de velar por el cumplimiento de la estabilidad presupuestaria recae también sobre la Administración central²⁶⁰ (ex art. 135 CE, desarrollado por el art. 10.2 LOEPSF)²⁶¹. En consecuencia, no solo la definición de los objetivos anuales de déficit resulta, en última instancia, competencia del Ministerio de Hacienda (ex art. 135.5.a CE)²⁶², sin perjuicio de que el Gobierno deba establecer “mecanismos de coordinación entre todas las Administraciones Públicas” (art. 10.3 LOEPSF), sino que el Gobierno central

²⁵⁸ Delgado Téllez, Mar, Hernández de Cos, Pablo, Hurtado, Samuel y Pérez, Javier J., “Los mecanismos extraordinarios de pago a proveedores de las Administraciones Públicas en España”, *Documentos Ocasionales del Banco de España*, núm. 1501, 2015, págs. 13-14. Resultado, por otra parte, consistente con la evidencia empírica puesta de relieve (a modo de ejemplo, véase Connel, William, “The Economic Impact of Late Payments”, *European Commission Economic Papers*, núm. 531, 2014).

²⁵⁹ Solución, por otra parte, similar a la adoptada a nivel de la Unión Europea, a través del MEDE, o en Alemania (para una exposición en detalle del caso germano, véase Arroyo Gil, Antonio “La cláusula de estabilidad presupuestaria: tras la senda constitucional alemana”, *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, núm. 6, 2013, págs. 38-47, págs. 42-43).

²⁶⁰ En términos generales, la facultad de intervención de la Administración central en las finanzas de una Comunidad radicaría en “la legitimidad constitucional de que el Estado establezca topes máximos en materias concretas a las CCAA en la elaboración de sus presupuestos, se extiende, con igual fundamento, a la fijación de topes generales para dichos presupuestos” (STC 134/2011, de 20 de julio, FJ 8).

Respecto de las Corporaciones Locales, la LO 2/2012 habilita al Gobierno central, “ante la persistencia en el incumplimiento” de obligaciones presupuestarias, para proceder, en última instancia, “a la disolución de los órganos de la Corporación Local incumplidora, de conformidad con lo previsto en el artículo 61 de la Ley 7/1985” (art. 26.3 LOEPSF).

²⁶¹ De ahí que se haya afirmado que “en este marco [de la estabilidad presupuestaria], el Estado desarrolla dos papeles. Por una parte, queda vinculado al cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria, pero, por otra parte, asume también la función de garante del cumplimiento de dichos objetivos por parte de las Comunidades Autónomas y las corporaciones locales” (Carrasco Durán, Manuel, “Estabilidad Presupuestaria y Comunidades Autónomas”, *op. cit.* en pág. 66, nota a pie 100, pág. 181).

²⁶² Por tanto, se establece una clara delimitación de para la fijación de responsabilidades, en coherencia con las recomendaciones de la Teoría del Federalismo Fiscal.

tiene atribuida la competencia sancionadora (fundamentalmente, arts. 25 y 26 LOEPSF).

Específicamente, el artículo 26.1 LOEPSF, dentro de un procedimiento para la corrección del déficit excesivo de una Comunidad Autónoma en rebeldía, invoca la aplicación del artículo 155 CE, que ipso facto colocaría en una posición de inferioridad jerárquica respecto de la Administración central a la homónima de la Comunidad. En términos generales, la facultad de intervención de la Administración central en las finanzas de una Comunidad radicaría, con palabras del Tribunal Constitucional, en “la legitimidad constitucional de que el Estado establezca topes máximos en materias concretas a las CCAA en la elaboración de sus presupuestos, se extiende, con igual fundamento, a la fijación de topes generales para dichos presupuestos”²⁶³.

Respecto de las Corporaciones Locales, la LOEPSF habilita al Gobierno central, “ante la persistencia en el incumplimiento” de obligaciones presupuestarias, para proceder, en última instancia, “a la disolución de los órganos de la Corporación Local incumplidora, de conformidad con lo previsto en el artículo 61 de la Ley 7/1985[, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, en adelante, Ley 7/1985]” (art. 26.3 LOEPSF).

Por último, la función de coordinación entre la actividad financiera de las Comunidades Autónomas y la Hacienda del Estado la ejerce el Consejo de Política Fiscal y Financiera (ex art. 3 LOFCA). De acuerdo con su Reglamento interno (Acuerdo 1/1981, de 20 de agosto), el Gobierno ostenta el 50 % de los votos (art. 10 del Reglamento, cuya última redacción fue establecida por Acuerdo 1/2012, de 17 de enero). Por lo que se refiere a las Corporaciones

²⁶³ STC 134/2011, de 20 de julio, FJ 8.

Locales, la cooperación entre éstas y la Administración central, en virtud del Real Decreto 427/2005, de 15 de abril, por el que se regula la composición, las funciones y el funcionamiento de la Comisión Nacional de Administración Local, que desarrolla la Ley 7/1985 (arts. 117 a 120bis), lo asume precisamente la Comisión Nacional de Administración Local, si bien sus dictámenes tienen naturaleza de recomendación.

A modo de corolario, resulta reseñable que, en lo atinente a la evaluación del desempeño presupuestario de las Administraciones Públicas, se creó, con base en la experiencia alemana²⁶⁴, la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF)²⁶⁵, ente de Derecho Público encargado de realizar una evaluación continua del ciclo presupuestario, del endeudamiento público, y de las previsiones económicas (ex art. 2 LO 6/2013). Con todo, de la misma manera que acontece en Alemania, sus informes destilan un carácter consultivo²⁶⁶.

III.2 Los ingresos de las Administraciones Públicas españolas: especial referencia al poder tributario y a las transferencias de nivelación

Los sistemas de financiación definen los recursos de que puede disponer una Administración. En este sentido, la robustez de la Hacienda Pública reside

²⁶⁴ El Consejo de Estabilidad alemán “carece de eficacia directa inmediata, al no habersele otorgado facultad de intervención alguna en la configuración de las decisiones presupuestarias que corresponde adoptar a la Federación o a los Länder” (Arroyo Gil, Antonio, “La cláusula de estabilidad presupuestaria: tras la senda constitucional alemana”, *op. cit.* en pág. 148, nota a pie 259, pág. 44).

²⁶⁵ Constituida mediante la Ley Orgánica 6/2013, de 14 de noviembre, de creación de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal.

²⁶⁶ Ex artículos 14-23 LO 6/2013. En este sentido, algunas Comunidades Autónomas han creado unidades de control presupuestario con funciones similares. Para el caso aragonés, véase el Decreto 77/2014, de 13 de mayo, del Gobierno de Aragón, por el que se crea la Unidad de Control de la Gestión Pública. Merced a la aducción de su ineficacia, el decreto anterior se derogó mediante la aprobación del Decreto 68/2017, de 9 de mayo.

de manera principal en los ingresos no financieros que, fundamentalmente a través de la imposición, logre el Estado; por cuanto “la idea de una capacidad ilimitada del Estado para endeudarse, esto es, la inexistencia de crisis fiscales, no resulta sino una ilusión”²⁶⁷. A resultas de lo cual el sistema fiscal puede ser definido como el “elemento esencial para el funcionamiento de las sociedades porque debe aportar los recursos necesarios para financiar los gastos colectivos”²⁶⁸.

Sin perder de vista lo anterior, pero, en términos generales, los ingresos de las Administraciones, de acuerdo con la clasificación económica en el Presupuesto, comprenden una variada tipología de recursos, corrientes, de capital y operaciones financieras; distinguiéndose “en los ingresos corrientes: impuestos directos y cotizaciones sociales, impuestos indirectos, tasas, precios públicos y otros ingresos, transferencias corrientes e ingresos patrimoniales; en los ingresos de capital: enajenación de inversiones reales y transferencias de capital; [y] en las operaciones financieras: activos financieros y pasivos financieros” (art. 41 LGP). A continuación, se introduce el fundamento normativo primigenio de los ingresos de cada uno de los niveles territoriales de la Administración –central, regional y local–, buena parte de los cuales resultan rostros constitucionales de la redistribución.

Los recursos de que dispone el Estado central para financiarse, por categorías de recursos, resultan: los tributos (art. 133.1 CE), los precios públicos y los ingresos patrimoniales (art. 132 CE), el producto de multas y

²⁶⁷ Valgan como ejemplos sobre la experiencia española Comín Comín (*Historia de la Hacienda Pública, I, Europa*, Barcelona, *op. cit.* en pág. 55, nota a pie 69, pág. 19) o Rubio Llorente (“La reforma del artículo 135 CE”, *op. cit.* en pág. 31, nota a pie 24, pág. 205). Desde el punto de vista de la Teoría económica, véase el trabajo de Barro, Robert J., “Are Government Bonds Net Wealth?”, *Journal of Political Economy*, Vol. 82, núm. 6, 1974, págs. 1095-1117.

²⁶⁸ Zubiri, Ignacio, “Una evaluación del sistema fiscal español y las reformas necesarias”, *Cuadernos del Círculo Cívico de Opinión*, núm. 12, 2014, págs. 37-48, pág. 37.

sanciones (arts. 25 y 45.3 CE), las transferencias de la Unión Europea o, en su caso, de otros organismos internacionales (ex arts. 93 y 135 CE) y la deuda pública (art. 135 CE) –cuya habilitación normativa suele contenerse en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para cada año–.

Por lo que hace a las regiones, en términos de categorías de ingresos los recursos económicos de las Comunidades y, amén del resultado pecuniario del ejercicio del poder sancionador (ex arts. 25 y 45.3 CE), aquellos se componen, ex artículo 157.1 CE, de: a) impuestos cedidos total o parcialmente por el Estado; recargos sobre impuestos estatales y otras participaciones en los ingresos del Estado; b) sus propios tributos, tasas y contribuciones especiales; c) transferencias de un Fondo de Compensación interterritorial y otras asignaciones con cargo a los Presupuestos generales del Estado –entre las que se cuentan las subvenciones²⁶⁹–; d) rendimientos procedentes de su patrimonio e ingresos de derecho privado; e) el producto de las operaciones de crédito. La Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (en lo sucesivo, LOFCA), “como norma que estatal que delimita las competencias financieras autonómicas”²⁷⁰ y la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las

²⁶⁹ A mayor abundamiento respecto de las subvenciones del Estado que den origen a un aumento en los recursos de las Comunidades (ex art. 157.1.c CE), al definir las, el Estado “no puede condicionar las subvenciones o determinar su finalidad más allá del alcance de los títulos competenciales que amparen su intervención” (STC 201/1988, de 27 de octubre, recogida por al STC 77/2012, de 16 de abril, FJ4). Es decir, a diferencia de lo que ocurre con la doctrina norteamericana del poder de gasto (*spending power*), “la facultad de gasto, consecuencia lógica de la autonomía financiera, no es un título legitimador de la atribución de competencias” (por todas; STC 95/1986, de 10 de julio, FJ 3); si bien la jurisprudencia del Tribunal ampara la constitucionalidad de la subvención si cuenta con la adhesión voluntaria de la Administración que recibe una subvención condicionada a los objetivos de la misma (a modo de ejemplo, STC 178/2011, de 8 de noviembre, FJ 7; desde el punto de vista doctrinal véase Sáenz Royo, Eva, “La financiación autonómica: un diagnóstico desde la perspectiva constitucional”, en Tudela Aranda, José y Garrido López, Carlos (coords), *La organización territorial del Estado, hoy*, actas del XIII Congreso de la Asociación de constitucionalistas de España, Valencia, Tirant lo Blanc, 2016, págs. 91-119, pág. 111).

²⁷⁰ SSTC 72/2003, de 10 de abril, FJ 5; 31/2010, de 28 de junio, FJ 130; 60/2013, de 13 de marzo, FJ 1.

Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía y se modifican determinadas normas tributarias (Ley 22/2009, en adelante), definen el sistema de financiación de las Comunidades de régimen común. Por su parte, con fundamento en la Disposición Adicional Primera de la Constitución, la Ley 12/2002, de 23 de mayo, por la que se aprueba el Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco, y la Ley 28/1990, de 26 de diciembre, por la que se aprueba el Convenio Económico entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra, desarrollan el sistema de financiación de ambas regiones forales.

Finalmente, en lo atinente al ámbito local, la Constitución establece que las Haciendas locales “se nutrirán fundamentalmente de tributos propios y de participación en los del Estado y de las Comunidades Autónomas” (art. 142 CE). En concreto, de acuerdo con el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (RD-Leg 2/2004, en lo sucesivo), y que desarrolla el precepto constitucional anterior, “la hacienda de las entidades locales estará constituida por los siguientes recursos: a) los ingresos procedentes de su patrimonio y demás de derecho privado; b) los tributos propios clasificados en tasas, contribuciones especiales e impuestos y los recargos exigibles sobre los impuestos de las comunidades autónomas o de otras entidades locales; c) las participaciones en los tributos del Estado y de las comunidades autónomas; d) las subvenciones; e) los percibidos en concepto de precios públicos; f) el producto de las operaciones de crédito; g) el producto de las multas y sanciones en el ámbito de sus competencias; h) las demás prestaciones de

derecho público” (art. 2.1)²⁷¹; precepto, a mayor abundamiento, en línea con las disposiciones de la Carta Europea de Autonomía Local²⁷². Respecto de las Haciendas Locales de los cuatro territorios forales, cada una de ellas se rige por su norma correspondiente²⁷³.

Las Tablas 3, 4 y 5 presentan, atendiendo a su naturaleza, la importancia relativa de las diferentes fuentes de financiación de cada uno de los niveles territoriales de la Administración para el año 2014, el último de que se dispone de datos consolidados para todas ellas. A tenor de las cifras que se exponen, y, descontando el recurso a la deuda pública, se constata cómo los tributos y las transferencias, sobremanera las de nivelación –en el caso de las regiones y las entidades locales no forales–, constituyen la piedra angular de los sistemas de financiación.

²⁷¹ Sin reproducirlos, en el mismo sentido se sitúan los literales de las leyes forales de haciendas locales. Valga como ejemplo el artículo 5 de la Ley Foral 2/1995, navarra.

²⁷² A tenor de la cual, según reza su artículo 9º:

“1. Las Entidades locales tienen derecho, en el marco de la política económica nacional, a tener recursos propios suficientes de los cuales pueden disponer libremente en el ejercicio de sus competencias.

2. Los recursos financieros de las Entidades locales deben ser proporcionales a las competencias previstas por la Constitución o por la Ley.

3. Una parte al menos de los recursos financieros de las Entidades locales debe provenir de ingresos patrimoniales y de tributos locales respecto de los que tengan la potestad de fijar la cuota o el tipo dentro de los límites de la Ley.

4. Los sistemas financieros sobre los cuales descansan los recursos de que disponen las Entidades locales deben ser de una naturaleza suficientemente diversificada y evolutiva como para permitirles seguir, en la medida de lo posible y en la práctica, la evolución real de los costes del ejercicio de sus competencias.

5. La protección de las Entidades locales financieramente más débiles reclama la adopción de procedimientos de compensación financiera o de las medidas equivalentes destinadas a corregir los efectos del desigual reparto de las fuentes potenciales de financiación, así como de las cargas que les incumben. Tales procedimientos o medidas no deben reducir la libertad de opción de las Entidades locales, en su propio ámbito de competencia.

6. Las Entidades locales deben ser consultadas según formas apropiadas, sobre las modalidades de adjudicación a éstas de los recursos redistribuidos.

7. En la medida de lo posible, las subvenciones concedidas a las Entidades locales no deben ser destinadas a la financiación de proyectos específicos. La concesión de subvenciones no deberá causar perjuicio a la libertad fundamental de la política de las Entidades locales, en su propio ámbito de competencia.

8. Con el fin de financiar sus gastos de inversión, las Entidades locales deben tener acceso, de conformidad con la Ley, al mercado nacional de capitales” (art. 9 de la Carta).

²⁷³ Valga como ejemplo la Ley Foral 2/1995, de 10 de marzo, de Haciendas Locales de Navarra.

Tabla 3: Ingresos presupuestados del Estado en 2014 de acuerdo con la clasificación económica de los Presupuestos e incremento de deuda

	<i>Ingresos corrientes</i>	<i>Ingresos de Capital</i>	<i>Operaciones financieras</i>	<i>Incremento de deuda</i>	<i>Total ingresos</i>
Estado central	ca. 127.000	840	1.870	5.800	ca. 130.000

Fuente: Presupuestos Generales del Estado para 2014.

Nota: Cifras en millones de euros redondeados.

Tabla 4: Ingresos de las Comunidades Autónomas en 2014. Recursos no financieros Comunidades Autónomas de régimen común proporcionados por la Ley 22/2009 y endeudamiento neto, y recursos no financieros y endeudamiento neto de las Comunidades forales

	<i>Ingresos tributarios ex Ley 22/2009 (arts. 157.1.a y 157.1.b CE)</i>	<i>Transferencias FCI y otras con cargo a Presupuestos Generales del Estado ex Ley 22/2009 (art. 157.1.c CE)</i>	<i>Recursos totales no financieros netos (tras Aportación y Cupo) (DA 1ª CE)</i>	<i>Endeudamiento Neto</i>	<i>Total ingresos</i>
Total Comunidades régimen común	ca. 85.000	ca. 9.275	ca. 98.800	ca. 26.745	ca. 125.000
Comunidades Forales			ca. 10.300	696	ca. 11.000

Fuente: elaboración propia a partir de los datos proporcionados por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas en el Informe "Las Haciendas Autonómicas en cifras. Año 2014", Madrid, 2016.

Nota: Cifras referidas a liquidaciones presupuestarias y expresadas en millones de euros redondeados.

Tabla 5: Ingresos de las Corporaciones Locales en 2014

<i>Tipo de Corporación Local</i>	<i>Tributos propios</i>	<i>Ingresos patrimoniales</i>	<i>Ingresos por transferencias</i>	<i>Ingresos financieros</i>	<i>Total ingresos</i>
<i>Ayuntamientos</i>	28.393	1.429	15.614	2.865	48.300
<i>Diputaciones régimen común</i>	1.290	85	4.485	280	6.140
<i>Dip. régimen foral</i>	12.740	11	451	265	13.470
<i>Consejos Insulares</i>	51	7	385	30	472
<i>Cabildos insulares</i>	768	9	660	190	1.625
Total nacional	43.240	1.550	21.600	3.630	70.006

Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, "Haciendas locales en cifras. Año 2014", Madrid, 2016.
Nota: Cifras referidas a liquidaciones presupuestarias y expresadas en millones de euros redondeados.

III.2.1 El poder tributario de las Administraciones Públicas españolas

El credo teleológico de cada fórmula de Estado define un sistema tributario que se inspira en concretos principios de justicia fiscal²⁷⁴ y que, en el caso español, estos se recogen en el artículo 31.1 de la Constitución: generalidad, capacidad económica, igualdad, progresividad y no confiscatoriedad²⁷⁵. En

²⁷⁴ "Los principios de la imposición derivan de la preexistencia de los fines que a la tributación se le asignan [, por lo que] no es posible formular principios a los que ajustar la lógica tributaria si no se admite como premisa su servicio a ciertas metas, objetivos o finalidades. [De hecho], la misión de los principios de la imposición es, arrancando del terreno valorativo de los fines, terminar en el campo positivo del sistema fiscal al que transmiten las concretas y determinadas exigencias que afirman el cumplimiento de las finalidades de la tributación" (Fuentes Quintana, Enrique, "Introducción", a la obra *Principios de la imposición* de Fritz Neumark, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1974, pág. XIV).

²⁷⁵ A mayor abundamiento sobre los principios de Justicia fiscal fijados normativamente en la Constitución, aquellos son enunciados, y aun ampliados, por el artículo 3 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria; a saber: capacidad económica, igualdad, generalidad, progresividad, legalidad, limitación de costes indirectos derivados del cumplimiento de las obligaciones tributarias, eficacia, equitativa distribución de la carga tributaria, justicia y no confiscatoriedad. Principios a los que, en última instancia, hay que adicionar los derivados del Derecho Comunitario: interdicción de doble imposición, prohibición de tributos proteccionistas y primas fiscales, exigencia de la armonización de la imposición indirecta y prohibición de tributos que lesionen principios no fiscales, como el de libertad de establecimiento de las empresas

consecuencia, los propios principios de justicia tributaria plasmados constitucionalmente incluyen dos límites a la expansión ilimitada del nivel de presión fiscal. De un lado, la Constitución interdice toda obligación tributaria cuya finalidad no sea el gravamen de la manifestación de capacidad económica²⁷⁶. De otro lado, el nivel de presión fiscal debe respetar el principio de no confiscatoriedad²⁷⁷.

En este punto, a mayor abundamiento sobre la satisfacción del principio de progresividad tributaria, en un trabajo reciente hemos aducido que dicha condición podría interpretarse reforzadamente de modo que impondría “que el

(dichos principios y criterios son aducidos por Alejandro Menéndez Moreno en el manual *Derecho Financiero y Tributario (Lecciones de cátedra)*, Valladolid, Lex Nova, 2008, 1333 págs., págs. 115-116).

En todo caso, se trata de principios concordantes con los que la literatura hacendística aduce en términos teleológicos. De acuerdo con ella, se acepta que “un buen sistema fiscal es aquél que permite obtener los ingresos necesarios para financiar de forma estable el nivel de servicios y prestaciones sociales que haya decidido proveerse públicamente (principios de suficiencia y flexibilidad); y lo hace satisfaciendo los objetivos colectivos en materia de igualdad (equidad horizontal y vertical) y minimizando los costes de administración y cumplimiento (sencillez), así como las reducciones en la renta derivadas de las distorsiones que los impuestos pueden ocasionar en el comportamiento de los individuos y las empresas (eficiencia)” (López Laborda, Julio, “Tres reflexiones sobre la reforma fiscal: fraude, desigualdad y descentralización”, *Cuadernos del Círculo Cívico de Opinión*, núm. 12, 2014, págs. 25-36, págs. 25 y 26)

²⁷⁶ En palabras del Tribunal Constitucional, “la prestación tributaria no puede hacerse depender de situaciones que no sean expresivas de capacidad económica” (STS 194/200, de 19 de julio, FJ 4), si bien “basta que la capacidad económica exista, como riqueza o renta real o potencial en la generalidad de los supuestos contemplados por el legislador al crear el impuesto, para que aquel principio constitucional quede a salvo” (STC 37/1987, 26 marzo, FJ 13). De hecho, incluso “es plenamente válida la opción de política legislativa dirigida a someter a tributación los incrementos de valor mediante el recurso a un sistema de cuantificación objetiva de capacidades económicas potenciales” (STC 26/2017, de 16 de febrero, FJ 3).

²⁷⁷ Dicho principio “obliga a no agotar la riqueza imponible –sustrato, base o exigencia de toda imposición- so pretexto del deber de contribuir; de ahí que el límite máximo de la imposición venga cifrado constitucionalmente en la prohibición de su alcance confiscatorio” (STC 150/1990, 4 octubre, FJ 9; por todas, valga como ejemplo la STC 233/1999, de 13 de diciembre, FJ 23).

Con todo, de la virtualidad práctica de este principio se hace eco el propio Tribunal cuando asume “la dificultad de situar con criterios técnicamente operativos la frontera en la que lo progresivo o, quizá mejor, lo justo, degenera en confiscatorio” (STC 150/1990, de 4 de octubre, FJ 9); doctrina que ha sido reiterada en sucesivos pronunciamientos (valga como ejemplo STC 7/2010, de 27 de abril, FJ 6).

A mayor abundamiento sobre esta cuestión, véase Del Blanco García, Álvaro Jesús y Sanz Arcega, Eduardo, “El principio constitucional de no confiscatoriedad: un límite a la imposición difícil (pero no imposible) de aprehender”, *Quincena Fiscal*, núm. 8, 2015, págs. 121-133. Este trabajo desarrolla el alcance y evolución constitucional-histórica del principio de no confiscatoriedad, incluyendo algunos ejemplos entresacados de la actual legislación tributaria que pudieren violarlo

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”²⁷⁸. Ahora bien, para la tesis anterior lo relevante es que el resultado económico de la regulación precipite la progresividad del conjunto de tributos de cada una de las Administraciones, por lo que la incidencia de los beneficios fiscales se incluye implícitamente como una de las características de la configuración progresiva del tributo.

Así las cosas, reforzando lo expuesto en nuestro trabajo anterior, a nuestro juicio el alcance del principio de progresividad que informa el sistema tributario (ex art. 31.1 CE) debería proyectarse también sobre la regulación de los beneficios fiscales. Con otras palabras, más allá de que sean figuras tributarias progresivas las que sostengan la mayor parte de la recaudación respecto del poder tributario de cada nivel territorial de la Administración, y de que los beneficios fiscales sean aprobados mediante ley y cuantificados (ex arts. 133.3 y 134.2 CE), se propone novedosamente que el principio de progresividad deba satisfacerse asimismo en la configuración de los beneficios fiscales, de modo que del ejercicio del poder tributario de cada nivel de la Administración respecto de aquellos devenga un efecto redistributivo sobre la distribución de la renta y de la riqueza (ex arts. 1.1, 9.2 y 31.1 CE).

Sentado lo anterior, a continuación, se detalla el poder tributario de cada nivel territorial de la Administración. El Estado central, en primer lugar, goza en materia tributaria de un fondo competencial universal reforzado. Así, “la potestad originaria para establecer los tributos corresponde exclusivamente al

²⁷⁸ 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, 2014, págs. 29-34, pág. 33.

Estado” (art. 133.1 CE, a los que se añaden los arts. 149.1.14º y 157.3 CE, ex Tribunal Constitucional²⁷⁹). Por tanto, desde el respeto por las fuentes de financiación de otras Administraciones, la capacidad del Estado para convertir manifestaciones de capacidad económica²⁸⁰ en bases imponibles únicamente queda condicionada por los principios generales señalados, y que deben presidir el ordenamiento tributario²⁸¹.

En relación con el poder tributario del resto de Administraciones territoriales, “las Comunidades Autónomas y las Corporaciones locales podrán establecer y exigir tributos, de acuerdo con la Constitución y las leyes” (art. 133.2 CE). El poder tributario en abstracto derivado del dicho precepto constitucional se proyecta tanto en lo atinente a la creación de nuevos tributos como por lo que se refiere a la ostentación de determinadas competencias normativas en relación con los tributos cuyos rendimientos les hayan sido cedidos, total o parcialmente, por el Estado²⁸². En lo que sigue, se refiere el poder tributario de las regiones para, acto seguido, describir el homónimo de las Entidades Locales.

En el caso de las Comunidades, su poder tributario será ejercido, a salvo de las especificidades de los casos forales de Navarra y el País Vasco, de acuerdo con la LOFCA. Así, por lo que se refiere a la ostentación de

²⁷⁹ Valga como ejemplo el FJ 5 de la STC 96/2013, de 23 de abril.

²⁸⁰ En este punto puede añadirse que “en relación con una misma materia tributaria, el legislador puede seleccionar distintas circunstancias que den lugar a otros tantos hechos imponibles, determinantes a su vez de figuras tributarias diferentes” (STC 60/2013, de 13 de marzo, FJ 4, citando jurisprudencia consolidada).

²⁸¹ Si bien, en definitiva, “la capacidad recaudatoria se encuentra siempre con el tope marcado por la dimensión de las bases tributarias del país y por lo que los contribuyentes estén dispuestos a pagar” (Comín Comín, Francisco, *Historia de la Hacienda Pública, I, Europa, op. cit.* en pág. 55, nota a pie 69, pág. 19).

²⁸² Para determinadas Corporaciones Locales puede operar idéntico mecanismo, además, respecto del rendimiento de potenciales tributos que pudiesen cederles las Comunidades Autónomas.

competencias normativas en tributos cedidos por el Estado²⁸³, con base en la LOFCA (arts. 17.c y 19) y en la Ley 22/2009 (Sección 4ª del Título III, arts. 45 a 52), para las Comunidades de régimen común; y en las leyes 12/2002, del Concierto vasco, y 28/1990, del Convenio navarro, los tributos cedidos y concertados con las Comunidades Autónomas de régimen común y foral, así como las potestades normativas asociadas, se resumen en el Cuadro 4²⁸⁴.

En este punto resulta reseñable que para las Comunidades de Navarra y el País Vasco, cuyo sistema foral trae causa de la Disposición Adicional Primera de la Constitución, la especificidad que ésta les reconoce es la “garantía institucional de foralidad, lo que exige que se preserve un núcleo identificable de la institución”²⁸⁵ –lo cual, en la práctica, supone una ampliación de las competencias normativas respecto de las Comunidades de régimen común que, en virtud de los criterios generales de armonización, no ha devenido la

²⁸³ Ahora bien, con independencia de la cesión de competencias normativas, un tributo cedido se entiende aquel que es “titularidad estatal y que al Estado pertenece su entera regulación jurídica, [...] pues el poder normativo es lo determinante desde la perspectiva de la titularidad del impuesto” (Pérez Royo, Javier, *El nuevo modelo de financiación autonómica: análisis exclusivamente constitucional*, Madrid, McGraw Hill, 1997, 161 págs., págs. 50 y 51).

²⁸⁴ El modelo de financiación de las Comunidades Autónomas ha ido evolucionando hacia la consecución de una mayor suficiencia financiera derivada de ingresos propios, fundamentalmente a partir del modelo de financiación aprobado para el quinquenio 1997-2001 (para un estudio sobre la evolución del sistema de financiación autonómico, véase el trabajo de Ana Herrero Alcalde y José Manuel Tránchez Martín, “El desarrollo y evolución del sistema de financiación autonómica”, *Presupuesto y Gasto Público*, núm. 62, 2011, págs. 33-65).

²⁸⁵ STC 32/1981, de 28 de julio, FJ 3.

A mayor abundamiento, “el mínimo foral, o contenido esencial de la foralidad, tiene en el caso de la Comunidad Foral de Navarra (doctrina aplicable tanto a los territorios forales del País Vasco como a la Comunidad Foral de Navarra; por todas; STC 86/1988, de 3 de mayo, FJ 5) dos vertientes que deben ser diferenciadas, (según afirmamos en la STC 148/2006, de 11 de mayo, FJ 7). La primera de ellas, de carácter sustantivo, se refiere a su contenido, que es fundamentalmente tributario y que implica la posibilidad de que la Comunidad Foral disponga de un sistema tributario propio, si bien en coordinación con el del Estado. La segunda es la vertiente participativa, que en esta materia implica que dicho sistema tributario debe ser acordado previamente con el Estado. La Comunidad Foral tiene así un plus de participación en la delimitación del sistema, pero no le es dado decidir unilateralmente sobre su contenido” (STC 148/2006, de 11 de mayo, FJ 8). Dicha participación se plasma en el marco del Concierto vasco y del Convenio navarro aprobados por las Cortes Generales (Respectivamente, Ley 12/2002, de 23 de mayo, por la que se aprueba el Concierto Económico para la Comunidad Autónoma del País Vasco, y Ley 28/1990, de 26 de diciembre, por la que se aprueba el Convenio Económico entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra.

A ambas leyes remiten genéricamente las Disposiciones Adicionales Primera y Segunda de la LOFCA).

existencia de figuras tributarias diferenciadas respecto de las existentes en el resto de Comunidades (art. 1 en relación con el 7 del Convenio y art. 1 en relación con el 3 del Concierto)²⁸⁶.

²⁸⁶ En este punto, si bien desde el punto de vista de los efectos económicos no se discute la sustancial mayor capacidad normativa de los territorios fiscalmente forales respecto de las Comunidades de régimen común, el Tribunal Constitucional, desde una perspectiva formal, sigue sosteniendo que los territorios forales “han de establecer unos impuestos en los que sea «identificable la imagen de los que integran el sistema tributario estatal» [SSTC 110/2014, de 26 de junio, FJ 3; y 118/2016, de 23 de junio, FJ 2 a)]; sin que quepa exigir una identidad regulatoria completa que llegue al punto de considerar que cualquier elemento contenido en la norma estatal reguladora de cada una de las figuras tributarias que integran dicho sistema sea un elemento configurador de la estructura general impositiva del Estado [...] De esta manera, aunque las normas forales fiscales operan sobre «un cierto contenido competencial que vendría siendo ejercido de forma continuada por la Institución Foral» [SSTC 208/2012, de 14 de noviembre, FJ 4; y 118/2016, de 23 de junio, FJ 2 b)], su «ejercicio, (...) no sólo queda condicionado por la Constitución, sino también por las normas que dicte el Estado en la materia» [SSTC 100/2012, de 8 de mayo, FJ 7; y 118/2016, de 23 de junio, FJ 2 b)]” (STC 203/2016, de 1 de diciembre, FJ 4). De lo que, parece seguirse, los efectos de las diferencias no resultarían (¿jurídicamente?) reseñables.

Cuadro 4: Tributos cedidos/concertados a las Comunidades Autónomas

<u>Tributo</u> ²⁸⁷	<u>Rendimiento</u>		<u>Aplicación y Revisión</u>		<u>Normativa</u>	
	<i>Común</i>	<i>Foral</i>	<i>Común</i>	<i>Foral</i>	<i>Común</i>	<i>Foral</i>
IRPF	50 %	100 %	NO	SÍ	CUOTA	PLENA
I. Patrimonio	100 %	100 %	SÍ	SÍ	CUOTA	PLENA
I. Suc. y Don.	100 %	100 %	SÍ	SÍ	CUOTA	PLENA
I. Sociedades	-	100 %	-	SÍ	-	PLENA
I. R. no Resid	-	100 %	-	SÍ	-	PLENA
ITPYAJD	100 %	100 %	SÍ	SÍ	CUOTA	PLENA
Trib. Juego	100 %	100 %	SÍ	SÍ	PLENA	PLENA
IEDMT	100 %	100 %	SÍ	SÍ	CUOTA	PLENA
IVA	50 %	100 %	NO	SÍ	NO	NO
I. Esp. Fab.	58 %	100 %	NO	SÍ	NO ²⁸⁸	CUOTA
I. Electricidad	100 %	100 %	NO	SÍ	NO	NO
I. Primas Seg.	-	100 %	-	SÍ	NO	NO
I. Esp. Carb.	-	100 %	-	SÍ	NO	NO
I. Medioamb.	-	100 %	-	SÍ	NO	NO
I. Act. juego	100 %	100 %	NO	NO	CUOTA	CUOTA
I. Depósitos ²⁸⁹	100 %	100 %	NO	SÍ	NO	NO

Fuente: elaboración propia a partir de López Laborda, Julio, y Zabalza, Antoni, "A vueltas con la autonomía tributaria", *Papeles de Economía Española*, núm. 143, 2015, págs. 90-109, págs. 96 y 99.

²⁸⁷ Respectivamente, las abreviaturas contenidas en la columna "Tributos" se refieren a: Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, Impuesto sobre el Patrimonio, Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, Impuesto sobre la Renta de no Residentes, Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, Tributos sobre el juego, Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte, Impuesto sobre el Valor Añadido, Impuestos Especiales de Fabricación, Impuesto sobre la Electricidad, Impuesto sobre las Primas de Seguro, Impuesto Especial sobre el Carbón, Impuestos medioambientales: energía eléctrica, combustible nuclear, gases fluorados; Impuesto sobre actividades de juego e Impuesto sobre los depósitos en las entidades de crédito.

²⁸⁸ Únicamente el tipo autonómico del Impuesto sobre Hidrocarburos.

²⁸⁹ A tenor de la Disposición Transitoria Única del Decreto Ley 8/2014, de 8 de julio, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia, que modifica el impuesto sobre los Depósitos Bancarios, regulado en el artículo 19 de la Ley 16/2012, de 27 de diciembre, por la que se adoptan diversas medidas tributarias dirigidas a la consolidación de las finanzas públicas y al impulso de la actividad económica, se prevé que dicho tributo se configure como tributo cedido a las Comunidades de régimen común (una previsión semejante se ha realizado respecto del Impuesto sobre actividades de juego, ex Disposición Transitoria Sexta, Ley 13/2011, de 27 de mayo, de regulación del juego).

El apartado DOS del artículo 19 de la Ley 16/2012 especifica que el tributo será de aplicación en todo el Estado.

Respecto de la creación de tributos en las Comunidades de régimen común, “la competencia autonómica para establecer tributos *ex novo* no se configura constitucionalmente en términos absolutos, sino que se encuentra sujeta a los límites establecidos en las leyes del Estado a que se refieren los arts. 133.2 y 157.3 CE”²⁹⁰, siempre que “ninguno de los límites constitucionales que condicionan dicho poder tributario puede ser interpretado de tal manera que haga inviable el ejercicio de aquella potestad tributaria”²⁹¹.

Por su parte, el poder tributario *ex novo* de los territorios forales en lo que respecta a tributos no señalados por sus regímenes de Concerto y Convenio sí queda delimitado por la LOFCA. En palabras del Tribunal Constitucional, “los tributos propios que no hayan sido previamente acordados entre el Estado y la Comunidad Foral”²⁹², no son entonces por definición tributos convenidos, ni forman parte del contenido esencial de la foralidad. [...] les son plenamente aplicables los límites de los artículos 6 y 9 LOFCA”²⁹³. Adicionalmente, el ejercicio del poder tributario *ex novo* de todas las Comunidades queda condicionado constitucionalmente por el respeto a los principios de coordinación con la Hacienda estatal, solidaridad, territorialidad y unidad de mercado (arts. 156.1, 157.2 y 139.2 CE). Además, dicha potestad tributaria únicamente puede ser ejercida “dentro del marco de competencias asumidas”²⁹⁴.

Así, en consonancia con el artículo 9.c en relación con el 2.1.a de la LOFCA, que desarrollan los artículos 139.2 y 157.2 de la Constitución, “los principios de

²⁹⁰ STC 49/1995, de 16 de febrero, FJ 4. Por todas.

²⁹¹ SSTC 150/1990, de 4 de octubre, FJ 3; y 289/2000, de 30 de noviembre, FJ 3.

²⁹² Doctrina extrapolable a la Comunidad Autónoma vasca.

²⁹³ STC 208/2012, de 14 de noviembre, FJ 5.

²⁹⁴ STC 96/2013, de 23 de abril, FJ 5, recogiendo jurisprudencia consolidada.

territorialidad de las normas y actos de las CCAA y de unidad de mercado no pueden ser interpretados en unos términos que impidan a las instancias autonómicas, en el ejercicio de sus propias competencias [en el caso que nos ocupa, las tributarias], adoptar decisiones cuyas consecuencias puedan proyectarse sobre otros lugares del territorio nacional”²⁹⁵. No en vano, “el art. 139.2 CE no impide la aprobación de cualquier norma que pueda afectar a la libertad de circulación, sino sólo de aquéllas que supongan una fragmentación del mercado (por todas, SSTC 32/1983, de 28 de abril; y 96/2002, de 25 de abril, FJ 11), en el sentido de que las consecuencias objetivas de las medidas adoptadas impliquen el surgimiento de obstáculos que no guarden relación con el fin constitucionalmente lícito que aquéllas persiguen”²⁹⁶.

A partir del cumplimiento de los límites expuestos, todas las Comunidades ostentan la “potestad de establecer tributos, bien como una fuente de ingresos, esto es, como una manera de allegarles medios económicos para satisfacer sus necesidades financieras, fin fiscal; bien como instrumento al servicio de políticas sectoriales distintas de la puramente recaudatoria; fin extrafiscal”²⁹⁷. En este sentido, “la afectación del gravamen a la finalidad que se dice perseguida no es más que uno de los varios indicios –y no el más importante–

²⁹⁵ STC 210/2012, de 14 de noviembre, FJ 9 (por todas; valgan como ejemplos adicionales las SSTC 168/2004, de 6 de octubre, FJ 5; 210/2012, de 14 de noviembre, FJ 8).

²⁹⁶ SSTC 37/1981, de 16 de noviembre, FJ 2; y 233/1999, de 16 de diciembre, FJ 26. Con otras palabras, contrarias al 139.2 CE se reputarán las medidas que persigan “de forma intencionada la finalidad de obstaculizar la circulación o genere consecuencias objetivas que impliquen el surgimiento de obstáculos que no guarden relación y sean desproporcionados respecto del fin constitucionalmente legítimo que persigue la norma adoptada” (STC 109/2003, de 5 de junio, FJ 15).

²⁹⁷ SSTC 37/1987, de 26 de marzo, FJ 13; o 197/1992, de 19 de noviembre, FJ 4. Dichas “competencias financieras, en todo caso, no sólo deben ser ejercidas dentro del marco y límites establecidos por el Estado en el ejercicio de su potestad originaria ex arts. 133.1, 149.1.14º y 153.7 CE (SSTC 13/2007, de 18 de enero, FJ 7; 31/2010, de 28 de junio, FJ 130; 19/2012, de 15 de febrero, FJ 3b), sino también dentro del marco de competencias asumidas (SSTC 37/1987, de 26 de marzo, FJ 13; 164/1995, de 13 de noviembre, FJ 4; y 179/2006, de 13 de junio, FJ 3)” (STC 60/2013, de 13 de marzo, FJ 2).

a tener en cuenta a la hora de calificar la naturaleza del tributo, esto es, de determinar si en el tributo autonómico prima el carácter contributivo o una finalidad extrafiscal”²⁹⁸.

Sentado lo anterior sobre el poder tributario de las Comunidades Autónomas, a continuación, se hace referencia a su homónimo respecto de las Corporaciones Locales. “Es el principio de suficiencia de ingresos y no el de autonomía financiera el que garantiza la Constitución española en relación con las haciendas locales”²⁹⁹, por lo que el Estado “podrá regular con carácter exclusivo su régimen financiero cuando se persiga la normación de instituciones comunes a todas ellas, la coordinación entre haciendas locales y estatal, así como su finalidad sea la salvaguarda de la suficiencia financiera entronizada en el artículo 142 CE”³⁰⁰, sin perjuicio de las especificidades de las haciendas locales forales (art. 1.2 RD-Leg 2/2004)³⁰¹. La regulación estatal (y foral) deberá respetar, en todo caso, la garantía institucional de la autonomía local; sintetizada en su vertiente tributaria por la Carta Europea de Autonomía Local, en la que explícitamente se afirma que “una parte al menos de los recursos financieros de las Entidades locales debe provenir de ingresos patrimoniales y de tributos locales respecto de los que tengan la potestad de fijar la cuota o el tipo [elementos ambos centrales para asegurar la progresividad tributaria] dentro de los límites de la Ley” (art. 9.3 de la Carta).

Así las cosas, las competencias tributarias locales quedan delimitadas, bien por la legislación del Estado (art. 106.1 de la Ley 7/1985 en relación con el RD-Leg 2/2004), bien por la del territorio foral respectivo. Respecto de las

²⁹⁸ STC 179/2006, de 13 de junio, FJ 10.

²⁹⁹ STC 134/2011, de 20 de julio, FJ 13.

³⁰⁰ STC 134/2011, de 20 de julio, FJ 14.

³⁰¹ En términos asimilables se plasma la regulación foral local.

Haciendas Locales de los cuatro territorios forales, cada una de ellas se rige por su norma correspondiente³⁰². A tenor de la regulación estatal (o foral)³⁰³, el poder tributario de las Corporaciones Locales se subdivide en el establecimiento de tributos *ex novo* (restringido a tasas y contribuciones especiales; pues los impuestos exigibles por las Corporaciones Locales quedan delimitados *ex lege*; art. 59 RD-Leg 2/2004), en la potestad para establecer recargos sobre tributos estatales y autonómicos (arts. 38 y 134 RD-Leg 2/2004), y en la exigencia de exacción de determinados impuestos (art. 59 RD-Leg 2/2004). El Cuadro 5 resume el poder tributario de los municipios, mientras que el Cuadro 6 refiere el del resto de Corporaciones Locales –en ambos casos, no forales–.

³⁰² Valga como ejemplo la Ley Foral 2/1995, de 10 de marzo, de Haciendas Locales de Navarra.

³⁰³ Si bien se hará referencia únicamente a la normativa de las Haciendas locales no forales. Con todo, la regulación se asimila en gran parte.

Cuadro 5: Tributos de los municipios

<u>Tipo de ingreso</u>	<u>Ámbito aplicación</u>	<u>Exacción (RD-Leg 2/2004)</u>
Tributos Propios		
<i>Impuesto sobre Bienes Inmuebles</i>	Todos los Ayuntamientos (arts. 57 a 59, y DT6ª RD- Leg 2/2004)	Obligatoria (art. 59)
<i>Impuesto sobre Actividades Económicas</i>		Obligatoria (art. 59)
<i>Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica</i>		Obligatoria (art. 59)
<i>Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras</i>		Voluntaria (art. 59)
<i>Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana</i>		Voluntaria (art. 59)
<i>Impuesto sobre Gastos Suntuarios</i>		Voluntaria (Disposición Transitoria Sexta)
<i>Recargos sobre impuestos autonómicos</i>		Voluntario ex existencia de habilitación legal autonómica (art. 38)
<i>Tasas</i>		Voluntaria (art. 57)
<i>Contribuciones Especiales</i>		Voluntaria (art. 58)
<i>Regímenes especiales (mayores competencias normativas)</i>		Madrid y Barcelona³⁰⁴ (arts. 160 y 161 RD-Leg 2/2004, y Leyes 22 y 1/2006)

Fuente: elaboración propia

³⁰⁴ En este punto se ha tomado como ilustración los regímenes especiales que traen causa directa de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, sin perjuicio de otras especificidades que contemple la normativa económica.

Cuadro 6: Tributos de las entidades locales supramunicipales³⁰⁵

<u>Tributos propios</u>	<u>Ámbito aplicación</u>	<u>Exacción</u>	<u>Anclaje normativo</u> <u>(RD-Leg 2/2004)</u>
<i>Tasas</i>			
<i>Contribuciones Especiales</i> <i>Recargo sobre el Impuesto sobre</i> <i>Actividades Económicas</i>	Diputaciones Provinciales³⁰⁶	Voluntaria	Arts. 132 a 134
<i>Contribuciones especiales</i> <i>Tasas</i>	Todas las entidades supramunicipales	Voluntaria	Art. 151
<i>Recargo sobre el Impuesto sobre Bienes</i> <i>Inmuebles</i>	Áreas metropolitanas	Voluntaria	Art. 153.1.a

Fuente: elaboración propia

³⁰⁵ Se soslaya la referencia en el cuadro a las entidades locales de ámbito territorial inferior al municipio, por cuanto “no podrán tener impuestos propios” (art. 156.1 RD-Leg 2/2004), y su eventual capacidad para establecer tasas y contribuciones especiales penderá de las “leyes de las comunidades autónomas sobre [su] régimen local” (art. 156.2 RD-Leg 2/2004).

³⁰⁶ También aplicable a las Comunidades Autónomas uniprovinciales que, a la entrada en vigor de esta ley, no hubiesen integrado su participación en tributos del Estado como entidad análoga a las provincias en la que les pudiese corresponder con arreglo a su naturaleza institucional como Comunidad Autónoma.

Llegados a este punto, debe subrayarse un límite adicional a lo expuesto sobre el poder tributario *ex novo* de las Comunidades Autónomas y de las Corporaciones locales derivado del Derecho Comunitario y específicamente recogido por la legislación del Estado³⁰⁷. Este no es otro que el derivado de la interdicción de dobles imposiciones, cuyo fundamento reside en asegurar la coordinación de las Haciendas de todos los niveles de gobierno, así como la unicidad del sistema fiscal.

La inexistencia de interdicción de doble imposición podría redundar en una carrera fiscal por aprehender bases imponibles. Por ello, la LOFCA, en el ámbito de las Comunidades Autónomas, desarrolla la potestad tributaria originaria del Estado al afirmar que “los tributos que [aquéllas] establezcan no podrán recaer sobre hechos imponibles gravados por el Estado” (art. 6.2), así como tampoco “podrán recaer sobre hechos imponibles gravados por los tributos locales” (art. 6.3). Ahora bien, para evitar un incentivo perverso que minore la suficiencia financiera de las Comunidades Autónomas, si el Estado, sobrevenidamente, “en el ejercicio de su potestad originaria establezca tributos sobre hechos imponibles gravados por aquellas, que [les suponga] una disminución de ingresos, instrumentará las medidas de compensación o coordinación adecuadas a favor de las mismas” (art. 6.2 LOFCA).

Por otra parte, las Comunidades forales quedan constreñidas por obligaciones de armonización con el sistema tributario general y el respeto de las competencias exclusivas del Estado en lo atinente a derechos de importación, gravámenes de importación, impuestos especiales e Impuesto

³⁰⁷ Va de suyo que el resto de los principios tributarios que traen causa del Derecho Comunitario rigen igualmente como delimitadores de las potestades normativas impositivas no solo de Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales, sino también de las del Estado.

sobre el Valor Añadido (art. 5 del Concierto y 3 del Convenio). “Los tributos son, por tanto, los mismo que integran el sistema tributario español. [...] Cuestión distinta es la relativa a las [disímiles y cualificadas] potestades normativas [forales]”³⁰⁸.

El riesgo de que Estado y Corporaciones Locales entren en competencia por conseguir bases imponibles queda difuminado, merced a la delimitación de la potestad tributaria de estas últimas deviene competencia estatal (art. 106.1 Ley 7/1985) o de las Comunidades Forales (art. 1.2 RD-Leg 1/2004). En lo tocante a las relaciones entre Comunidades y Corporaciones Locales, “aquéllas podrán establecer tributos sobre las materias que la legislación de Régimen Local reserve a [estas últimas]. En todo caso, deberán establecerse las medidas de compensación o coordinación adecuadas a favor de aquellas Corporaciones, de modo los ingresos de tales Corporaciones Locales no se vean mermados ni reducidos tampoco en sus posibilidades de crecimiento” (art. 6.3 LOFCA).

En palabras del Tribunal Constitucional acerca de las relaciones de las Comunidades con el resto de Administraciones, “al impedir a las Comunidades Autónomas establecer tributos equivalentes a los ya establecidos por el Estado y las entidades locales lo que pretende evitar es, en suma, que se produzcan dobles imposiciones no coordinadas, garantizando de esta manera que el ejercicio de poder tributario por los distintos niveles territoriales sea compatible con la existencia de un sistema tributario en los términos exigidos por el artículo

³⁰⁸ López Basaguren, Alberto, “El concierto económico y la financiación de la Comunidad Autónoma del País Vasco: entre mito y realidad”, en *El Estado Autonomico: integración, solidaridad, diversidad. 25 años de Estatuto de autonomía del País Vasco, Vol. I*, Madrid, Colex-INAP, 2005, págs. 619-634, pág. 629.

31.1 CE³⁰⁹. En el marco de los sistemas forales, corresponderá a las instituciones de cada una de las dos Comunidades las facultades de tutela financiera que, en cada momento, desempeñe el Estado en materia de entidades locales (art. 48 del Concierto y 49 del Convenio)³¹⁰.

A tenor de todo lo expuesto, todos los niveles territoriales de la Administración gozan de potestades normativas en el ámbito tributario, nada desdeñable por lo que concierne a la posibilidad de aprobar normas tributarias orientadas a la minoración de las diferencias en renta intersubjetivas. Sin embargo, la disímil capacidad fiscal de cada una de las Comunidades Autónomas y de las Entidades Locales propicia que no todas (en especial las últimas), con base en el alcance y ejercicio de sus competencias tributarias, puedan alcanzar, como se expondrá, un estadio de suficiencia financiera para el ejercicio de competencias homogéneas. Y colmar esa laguna deviene, precisamente, el cometido de las transferencias de nivelación.

III.2.2 Las transferencias de nivelación en el marco de la financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y las Entidades Locales

La garantía de la suficiencia financiera del conjunto de Comunidades Autónomas y Entidades Locales, con la excepción de los territorios fiscalmente forales³¹¹, se logra en España a partir de la articulación de sendos sistemas de

³⁰⁹ SSTC 19/1987, de 17 de febrero, FJ 4; y 19/2012, de 15 de febrero, FJ 3b; 85/2013, de 11 de abril, FJ 3.

³¹⁰ Específicamente en el caso navarro, “las entidades locales de Navarra participarán en los ingresos tributarios del Estado, en la parte correspondiente a aquellos tributos cuya exacción no corresponda a la Comunidad Foral” (art. 50 del Convenio). En el mismo sentido se inscribe el literal del artículo 51 del Concierto vasco.

³¹¹ Los sistemas forales, verdaderos sistemas tributarios separados, se basan en su capacidad fiscal para la recaudación de los recursos con los que atender, de acuerdo con las necesidades que ellos mismos determinen, el nivel de gasto público deseado, si bien deberán participar en

transferencias de nivelación comunes a cada nivel subcentral de gobierno³¹².

En este punto, la literatura sobre Federalismo Fiscal señala como premisa

el sostenimiento de las cargas generales a través del Cupo y del Concierto, de acuerdo con la regulación de los estatutos de ambas regiones.

In extenso, y, de un lado, “Navarra constituye una Comunidad Foral con régimen, autonomía e instituciones propias, indivisible integrada en la Nación española y solidaria con todos sus pueblos. [...] En los Convenios Económicos se determinarán las aportaciones de Navarra a las cargas generales del Estado señalando la cuantía de las mismas y el procedimiento para su actualización, así como los criterios de armonización de su régimen tributario con el régimen general del Estado” (arts. 1 y 45.2 Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de reintegración y mejoramiento del Régimen Foral de Navarra).

De otro lado, “la aportación del País Vasco al Estado consistirá en un cupo global, integrado por los correspondientes a cada uno de sus Territorios, como contribución a todas las cargas del Estado que no asuma la Comunidad Autónoma, [teniendo en cuenta, además, que] el régimen de Conciertos se aplicará de acuerdo con el principio de solidaridad a que se refieren los artículos 138 y 156 de la Constitución” (arts. 41.2.d y 41.2.f Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para el País Vasco).

³¹² Si bien el desiderátum de la Teoría del Federalismo Fiscal en relación con la articulación de sistemas de financiación queda sintetizado por el principio de equivalencia fiscal (seminalmente Olson, Mancur, “The Principle of Fiscal Equivalence: The Division of Responsibilities among Different Levels of Government”, *American Economic Review*, Vol. 49, 1969, págs. 479-487), es decir, cada Administración debería resultar financieramente autónoma, por tanto, tendría que ser capaz de cubrir sus gastos con ingresos extraídos exclusivamente de entre sus propios contribuyentes. La imposibilidad fáctica para el cumplimiento del principio de equivalencia fiscal, empero, conlleva el establecimiento de un sistema de transferencias intergubernamentales para compensar a aquellas Administraciones territoriales con menor capacidad fiscal o mayores necesidades de gasto.

En este punto, “más que en si debe existir o no nivelación [entre niveles de gobierno], “el debate se centra habitualmente en el alcance de la misma” (López Laborda, Julio, “El futuro de la financiación autonómica. La reforma de la nivelación”, *Mediterráneo Económico*, núm. 25, 2014, págs. 147-163, pág. 149), de modo que se entienda satisfecho el mandato constitucional contenido en el artículo 158.1 CE.

Cuestión distinta resulta que el argumento para establecer un criterio redistributivo definido deban ser las balanzas fiscales que no se calculan respecto del espacio fiscal propio de cada Administración, sino respecto del total de recursos “generados” en un territorio, por cuanto, las transferencias entre Comunidades no devienen sino proyección de la redistribución intersubjetiva a partir de la lógica de la distribución competencial. De hecho, quizá por ello, y, con base en incentivos políticos los únicos trabajos que, en lo que conocemos, indagan la cuantificación de las balanzas fiscales provinciales en el seno de una Comunidad Autónoma se refieren a Aragón, Andalucía y, recientemente, a Cataluña. El estudio pionero se refiere al caso aragonés es que realizaron Ramón Barberán Ortí y Laura Espuelas Jiménez, *La incidencia territorial de los ingresos y gastos de la Administración autonómica: estimación de las balanzas fiscales de las provincias aragonesas, 1999-2001*, *Investigaciones 5/05*, Instituto de Estudios Fiscales, 2005, 131 págs. 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. Por último, el estudio sobre el caso catalán es el de Convivencia Cívica Catalana, *Las balanzas fiscales dentro de Cataluña*, 2017, <http://files.convivenciavicica.org/Informe%20Las%20balanzas%20fiscales%20dentro%20de%20Catalu%C3%B1a.pdf> (última consulta: 30/07/2017).

A mayor abundamiento sobre todo lo expuesto, y, en puridad, una balanza fiscal “es un instrumento de información económica que hace explícitos los flujos fiscales de salida y entrada provocados por la actividad presupuestaria de un gobierno en los distintos territorios sobre los que interviene” (Barberán Ortí, Ramón, *Economía y Política de las balanzas fiscales en España*, Aranzadi, Cizur Menor [Navarra], 2014, 94 págs., pág. 11). Existen dos metodologías principales para su cálculo: el enfoque carga-beneficio y el de flujo monetario. Sin

indispensable el cálculo de las necesidades de gasto y, a tal fin, identifica tres métodos principales: la recogida de datos de campo, la construcción artificial de un sistema representativo y el denominado como criterio histórico, es decir, asumir que el coste de la prestación por el nivel subcentral es el mismo que el que venía soportando el nivel central³¹³. A continuación, se describe el sistema de transferencias regional para, en un segundo estadio, describir el homónimo atinente al sistema de financiación local.

Las necesidades de financiación de una Comunidad Autónoma de régimen común vienen determinadas, fundamentalmente, en términos históricos, tal y como se definieron en el modelo de financiación de 2001³¹⁴, actualizadas a 2007 (art. 2 Ley 22/2009)³¹⁵; montante de recursos a los que hay que adicionar los que el Estado incorporó al sistema en la reforma de 2009 (arts. 4 a 6 de la Ley 22/2009). Teniendo en cuenta ambos extremos, el sistema de transferencias de nivelación queda sintetizado por los fondos detallados en el Cuadro 7, en el que se explicita también su conexión con los rostros constitucionales de la redistribución: principio de igualdad sustantiva (art. 158.1 CE) y solidaridad entre las Haciendas autonómicas (art. 156.1 CE).

embargo, los resultados que arroja el seguimiento de cada uno de los enfoques relacionados no resultan intercambiables. Mientras el enfoque carga-beneficio valora “el efecto redistributivo entre territorios ocasionado por los ingresos y gastos públicos”, el enfoque de flujo monetario “valora el efecto sobre la actividad económica de cada territorio ocasionado por los ingresos y gastos públicos” (respectivamente, Barberán, *ibíd.*, págs. 46 y 47).

³¹³ Un estudio sobre estas tres metodologías lo muestra el trabajo de Martínez-Vázquez y Boex (Martínez-Vázquez, Jorge y Boex, Jamie, *The design of equalization grants: theory and applications, Part One: theory and concepts*, Washington, World Bank Institute, 2001, 171 págs.).

³¹⁴ Y, con anterioridad, se describían en términos de coste efectivo. Es decir, el modelo vinculaba los recursos inherentes a las necesidades de financiación con el nivel de gasto que, hasta la descentralización, correspondía al Estado. En consecuencia, el modelo no hacía sino perpetuar los criterios en función de los que el Estado establecía prioridades de gasto en cada una de las regiones.

³¹⁵ Con todo, “tanto el peso que reciben las variables empleadas [para su determinación] como la creación de fondos especiales y reglas de modulación parecen condicionados más por la necesidad de replicar un resultado previamente negociados que por razones técnicas” (López Laborda, Julio, “Un nuevo modelo de financiación para las Comunidades Autónomas”, *Temas Actuales de Economía*, núm. 4, 2009, págs. 337-360, pág. 341).

Cuadro 7: Sistema de transferencias de nivelación del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común

<i>Denominación Fondo</i>	<i>Finalidad</i>	<i>Origen recursos</i>	<i>Grado nivelación</i>	<i>Requisitos Perceptor</i>	<i>Criterio Evolución</i>	<i>Ppal. anclaje normativo</i>
Garantía Servicios Públicos Fundamentales	Establecer un mínimo de financiación por "habitante ajustado"	CCAA no forales y Estado central	Total	Cap. Tributaria < Nec Gasto	Ingresos Tributarios del Estado y CCAA no forales	156.1 y 158.1 CE, 15.2 LOFCA y art. 9 Ley 22/2009
				Capacidad tributaria y Transferencia FGSSPPFF < Nec. Gasto	Ingresos Tributarios del Estado	158.1 CE, 13.2 LOFCA y art. 10 Ley 22/2009
Suficiencia Global	Establecer un mínimo de financiación total	Estado central y CCAA no forales	Total	Indicadores (art. 23 Ley 22/2009)	Ingresos Tributarios del Estado	158.1 CE y art. 23 Ley 22/2009
Convergencia						
Competitividad	Reducir diferencias en financiación homogénea por "habitante ajustado"	Estado central	Parcial			

Fuente: elaboración propia

De un lado, el sistema canaliza recursos para aquellas Comunidades en las que las necesidades de gasto superen a su capacidad tributaria³¹⁶ (de acuerdo con la fórmula de recaudación normativa) a través del Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales (art. 15 LOFCA, desarrollado por el art. 9 Ley 22/2009) y, en los casos en que éste no colme las necesidades de una Comunidad, el Fondo de Suficiencia Global (art. 10 Ley 22/2009³¹⁷). En términos cuantitativo-financieros, “este fondo se nutre con un 75 % de los ingresos tributarios teóricos [normativos] de las Comunidades autónomas y con una aportación adicional del Estado, lo que conjunto supone algo más del 70 % de los recursos totales del sistema [de financiación]”³¹⁸.

Y, de otro lado, el modelo incluye un fondo de recursos adicionales del Estado para compensar a aquellas Comunidades que hayan visto mermada por debajo de un umbral determinado su financiación por habitante ajustado tras haber transferido recursos para atender las necesidades de gasto de otras Comunidades con déficit de ingresos (Fondo de Competitividad, regulado en el art. 23 Ley 22/2009³¹⁹). Los indicadores para su reparto son variados, pero, en conjunto, su objetivo reside en el mantenimiento del *statu quo*.

³¹⁶ Ex artículo 8 Ley 22/2009.

³¹⁷ Que debe ser puesto en relación con el 5, pues en conjunto entronizan lo que se ha denominado como cláusula del *statu quo*, esto es, “la garantía de que nadie perderá con el cambio de modelo, que el sistema tiende a perpetuar de forma indefinida” (de la Fuente, Ángel, “Algunas propuestas de reforma del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común”, 2012, pág. 6, <http://www.iae.csic.es/investigadorsMaterial/a13202105914archivoPdf6419.pdf> [última consulta: 04/07/2014]).

Con otras palabras, la cláusula del *statu quo* impone que cada una de las Comunidades no percibirá, a cada actualización del sistema de financiación, menos recursos de los que venía recibiendo.

³¹⁸ De la Fuente, *ibíd.*, pág. 5.

³¹⁹ El Fondo incluye la financiación de las competencias no homogéneas. Esto es, “son competencias no homogéneas aquellas competencias significativas transferidas a una Comunidad Autónoma e integradas en el sistema, que no hayan sido traspasadas e integrada su financiación en el sistema en el año (x), para la totalidad de las Comunidades Autónomas. El valor de la financiación de las competencias no homogéneas en el año (x) es el resultado de

Dicho lo cual, el modelo de 2009 alumbra un nuevo fondo, denominado de “Cooperación”, con la finalidad de estimular la convergencia regional (art. 24 Ley 22/2009). En consecuencia, dado el objetivo de los recursos que canaliza, no puede aceptarse que se trata de una transferencia de nivelación, por lo que, correlativamente, en el Capítulo anterior se ha defendido el artículo 158.2 CE como su fundamento constitucional.

Sentado lo anterior sobre el sistema de nivelación regional, por lo que hace a las Entidades Locales, las transferencias de nivelación se revelan como dos sistemas diferenciados de participación en los tributos del Estado –sin perjuicio de las potestades autonómicas para ampliar los recursos municipales a partir de la participación en los tributos autonómicos³²⁰–, a saber: el Fondo Complementario de Financiación y la participación general. En conjunto, “la participación en tributos del Estado [de las Entidades Locales] está definida mediante un modelo de naturaleza dual. Por un lado, un modelo [de naturaleza no niveladora y basado en la] cesión de impuestos estatales, aplicable a las provincias y a los municipios con población igual o superior a 75.000 habitantes o que sean capitales de provincia o de Comunidad Autónoma [, incluyendo la singularidad que presentan los municipios turísticos y regímenes especiales]; y, por otro, un modelo [nivelador] aplicable al resto de municipios, definido con

aplicar a su valor en el año base 2007, el cociente entre el ITE definitivo del año (x) en relación al ITE del año base, ambos debidamente homogeneizados y calculados conforme lo previsto en el artículo 20.

En virtud de lo anterior, las competencias no homogéneas en el año (x) serán las siguientes:

a) Competencias no homogéneas que se consideraron para el cómputo de las homogeneizaciones negativas del año base 1999, determinado de acuerdo a lo dispuesto en la Ley 21/2001, de 27 de diciembre, ajustadas con los posibles servicios traspasados integrados en el sistema hasta el año (x) que pasen a ser competencias homogéneas por haber sido traspasadas a todas las Comunidades Autónomas.

b) Nuevas competencias integradas en el sistema hasta el año (x) que se correspondan con competencias no homogéneas” (art. 23.3 Ley 22/2009).

³²⁰ Como, por ejemplo, explicita el régimen financiero singular de Barcelona (art. 39 Ley 1/2006, de 13 de marzo, por la que se regula el Régimen Especial del municipio de Barcelona).

arreglo a las variables población, esfuerzo fiscal e inverso de la capacidad tributaria”³²¹, y que incluye, también para las Diputaciones provinciales y grandes municipios, el Fondo Complementario de Financiación. Este último, en definitiva, se revela como una “garantía de suficiencia financiera, de manera que ningún municipio o provincia reciba menos con el [vigente] sistema que lo que obtenía con el sistema anterior”³²².

El Cuadro 8 resume la relación de transferencias de nivelación de las Entidades Locales, así como el rostro constitucional de la redistribución del que traen causa, y que resulta en todos los casos la suficiencia financiera de los Entes Locales (art. 142 CE). A fin de ofrecer una panorámica completa del sistema de participación de las Entidades Locales en los tributos del Estado reseñada, el Cuadro incluye también aquellos que se benefician de la cesión de la recaudación de tributos del Estado, así como los regímenes especiales de participación.

³²¹ Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, “Haciendas Locales en cifras”, *op. cit.*, en pág. 156., pág. 112.

³²² Giménez Montero, Antonio, *Federalismo Fiscal. Teoría y práctica*, *op. cit.* en pág. 108, nota a pie 198, pág. 442.

El cálculo del Fondo Complementario de Financiación para los municipios se explicita en el artículo 119 del RD-Leg 2/2004 –es similar en el caso de las provincias (ex art. 142 RD-Leg 2/2004)–, a tenor del cual “la participación en el Fondo Complementario de Financiación se determinará, para cada ejercicio y para cada municipio, aplicando un índice de evolución a la participación que le corresponda, por este concepto, en el año base del nuevo modelo, según esta fórmula general:

$$PFC_{tm} = PFC_{2004m} \times I_{Et/2004}$$

Siendo:

PFC_{tm} y PFC_{2004m} , la Participación en el Fondo Complementario de Financiación del municipio m en el año t y en el año 2004, respectivamente.

$I_{Et/2004}$ el índice de evolución entre el año base y el año t .

A estos efectos, se entenderá por año base el primero de aplicación de este modelo, es decir el año 2004”.

Cuadro 8: Cesión de impuestos y nivelación para las Haciendas Locales

<u>Tipo de ingreso</u>	<u>Ámbito aplicación</u>	<u>Principal fundamento normativo</u>
Cesión de recaudación de impuestos del Estado		
<i>IRPF, IVA, Impuestos especiales sobre la Cerveza, sobre el Vino y Bebidas Fermentadas, sobre Productos Intermedios, sobre Alcohol y Bebidas Derivadas, sobre Hidrocarburos y sobre Labores de Tabaco</i>	Capitales provinciales, autonómicas o municipios de más de 75.000 habitantes (art. 111 RD-Leg 2/2004), Diputaciones Provinciales ³²³ (art. 135 RD-Leg 2/2004) y Consejos Insulares de las Islas Baleares (art. 157) y Cabildos canarios (art. 158)	Arts. 142 CE, y 111-117 y 135-139 RD-Leg 2/2004
<i>Impuesto sobre Hidrocarburos y sobre las Labores de Tabaco</i>	Municipios turísticos (art. 125 RD-Leg 2/2004)	Arts. 142 CE y 125 RD-Leg 2/2004
Fondo Complementario de Financiación	Municipios que sean capitales provinciales, autonómicas o municipios de más de 75.000 habitantes (art. 118 RD-Leg 2/2004) y Diputaciones Provinciales ³²⁴ (art. 140 RD-Leg 2/2004)	Arts. 142 CE, y 118-121 y 140-143 RD-Leg 2/2004
Participaciones impositivas en tributos del Estado	Municipios que no sean capitales provinciales, autonómicas o municipios de más de 75.000 habitantes (ex art. 122 RD-Leg 2/2004)	Arts. 142 CE, y 122-125 y 145-146 RD-Leg 2/2004
Participaciones singulares	Regímenes especiales (gran heterogeneidad entre ellos)	Art. 142 CE, y 157-161 RD-Leg 2/2004

Fuente: elaboración propia

³²³ También aplicable a las Comunidades Autónomas uniprovinciales que, a la entrada en vigor de esta ley, no hubiesen integrado su participación en tributos del Estado como entidad análoga a las provincias en la que les pudiese corresponder con arreglo a su naturaleza institucional como Comunidad Autónoma.

³²⁴ De la misma manera que se indica en la nota a pie *supra*.

III.3 Una cuantificación monetaria de los rostros constitucionales de la redistribución (2007-2014)³²⁵

Las posibilidades financieras de los rostros constitucionales de la redistribución en términos del Presupuesto traen causa precisamente del ejercicio de potestades tributario-presupuestarias que, en el marco de la normativa de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, logren tanto allegar como destinar recursos económicos para la disminución de la desigualdad. El objetivo de este epígrafe, sin atender a relaciones de causalidad o efectividad redistributivas, se orienta a ofrecer, para el periodo 2007-2014, la cuantificación de los recursos económicos que financian los rostros constitucionales de la redistribución identificados en el segundo capítulo de este trabajo.

Mediante este ejercicio novedoso se pretende colmar tres objetivos concatenados. En primer lugar, a través de este análisis se aporta de manera directa un indicador financiero-constitucional de la posición que la redistribución ocupa en términos del Presupuesto consolidado de las Administraciones Públicas. En segundo término, la cuantificación desglosada por fines redistributivos constitucionales avala el enjuiciamiento de las prioridades del Sector Público de entre el conjunto de aquellos, así como la capacidad de los propios rostros constitucionales por la vía de los ingresos públicos para financiar sus homónimos atinentes al gasto. Y, por último, el estudio de los datos financieros para el periodo 2007-2014 permite compilar evidencia sobre su evolución, sobremanera por lo que hace al impacto que la crisis económica

³²⁵ El análisis cuantitativo que se propone amplía sustancialmente una primera aproximación a la cuantificación de los instrumentos redistributivos consignados en la Constitución reflejado en Sanz Arcega, Eduardo, "Los rostros constitucionales de la redistribución: la vertiente económica del principio constitucional de solidaridad", *op. cit.* en pág. 24, nota a pie 19, págs. 309-314.

de 2008 ha tenido en el perfil de la redistribución en España. No en vano, la selección del periodo de análisis ofrece la comparativa entre el último de los años del ciclo económico expansivo previo a la crisis de 2008, y 2014, ejercicio más reciente para el que se dispone de datos definitivos y sustancialmente homogéneos.

Antes de todo, se debe indicar un conjunto de cautelas y limitaciones del ejercicio propuesto a fin de clarificar su ambición y derivaciones potenciales. En primer lugar, el análisis soslaya la canalización espacial de los recursos, pues, dado que los preceptos constitucionales informan la acción de todas las Administraciones (art. 9.1 CE), desde esta perspectiva el destino territorial de aquellos resulta indiferente.

En segundo término, en la medida de lo posible, se ha tratado de minorar la heterogeneidad en la metodología de cálculo de las cifras expuestas mediante el empleo del mínimo número de fuentes alternativas. Con todo, si bien la mayoría de las cifras que se exponen se calculan de acuerdo con los criterios de la Contabilidad Nacional (SEC 2010), las restantes se computan en términos de caja. Las eventuales desviaciones que existieren debido al empleo de ambas metodologías no obstan para la validez del análisis con la ambición anteriormente propuesta.

En tercer lugar, por lo que hace a los rostros constitucionales por la vía del gasto público, conviene hacer notar que, con la excepción de la cuantificación de la Justicia Gratuita y de las Relaciones Exteriores (respectivamente, arts. 119, y 149.1.3º y Preámbulo CE), se han tomado los montantes globales de la clasificación funcional del gasto público de las Administraciones Públicas 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 los rostros constitucionales de la redistribución³²⁶. La propia naturaleza e importancia cuantitativa relativa de las dos materias reseñadas desaconseja el empleo de idéntica estrategia³²⁷.

En cuarto término, de la misma manera que desde el punto de vista del gasto público no aparecen obstáculos para considerar el montante total como la suma de las partes con base en la clasificación funcional del gasto de las Administraciones Públicas, por cuanto no existen solapamientos; la aceptable realización de un ejercicio simétrico en relación con los ingresos públicos debe tener en cuenta dos matizaciones. De un lado, las dotaciones presupuestarias atinentes a las transferencias de nivelación, así como las referidas al Fondo de Compensación Interterritorial, se financian parcialmente, *ex lege*, a través de otros rostros constitucionales por la vía de los ingresos; por lo que el análisis de aquellos parece que únicamente podría enjuiciarse en términos de su evolución relativa (e interrelacionada) individual. De otro lado, empero, dada la estructura de ingresos global de las Administraciones Públicas españolas, en abstracto podría considerarse que tanto el Fondo de Compensación Interterritorial como las transferencias de nivelación pudieren ser financiadas por recursos que no trajeran causa de otros rostros constitucionales, hecho que avalaría la totalización de los montantes de todos ellos, tal y como se realiza.

En quinto lugar, la modificación del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común desde el ejercicio 2009 motiva

³²⁶ Como ejemplos de trabajos que también utilizan la Clasificación Funcional del Gasto Público véase Comisiones Obreras (CCOO), “Cartografía de los recortes. El gasto público en España entre 2009 y 2014”, *Cuadernos de Acción Sindical*, abril de 2016; o González Begega, Sergio y Del Pino, Eloísa, “From letting Europe in to policy conditionality. Welfare reform in Spain under Austerity”, Instituto de Políticas y Bienes Públicos (IPP) CSIC *Working Paper* 2017-01.

³²⁷ En términos contables ambas materias se incardinan dentro del Grupo 1 “Servicios Generales”.

que la cuantificación de los respectivos rostros de la redistribución para los años 2007 y 2008, relativas al sistema de 2001, no sea comparable con el resto de la serie.

Por último, debe reseñarse la insuficiencia de trabajos empíricos que indaguen el efecto de los beneficios fiscales, así como la inexistencia de una actividad de planificación reseñable por parte del Sector Público. Sendos extremos motivan que de ambos rostros de la redistribución no pueda compilarse su cuantificación.

Sentado lo anterior, las Tablas 6 y 9 presentan, respectivamente por el lado de los ingresos y de los gastos públicos, y, para el periodo 2007-2014, la cuantificación monetaria en valor absoluto de los preceptos constitucionales encuadrados dentro de la vertiente económica del principio constitucional de solidaridad. Para facilitar el análisis, las Tablas 7 y 10, por su parte, indican en términos porcentuales la importancia financiero-relativa de cada uno de los rostros constitucionales en relación con el total, respectivamente por la vía de los ingresos y del gasto público.

Por último, a fin de ofrecer evidencia relativa sobre la evolución individual de las dotaciones presupuestarias atinentes a cada uno de aquellos, las Tablas 8 y 11 indican el crecimiento o decrecimiento de los montantes monetarios singulares tomando como referencia el año 2007 (2009 para los rostros constitucionales relacionados con el sistema de financiación regional de régimen común), por cuanto 2007 resulta el último ejercicio anterior a la crisis y, por ello, inicia el periodo objeto de estudio.

Tabla 6: La cuantificación de los rostros constitucionales de la redistribución por la vía de los ingresos públicos en términos absolutos (2007-2014)

Año	Capacidad económica (art. 31.1 CE)	Incremento de Deuda Pública (art. 135 CE)	Fondo de Compensación Interterritorial (158.2 CE)	Principio de igualdad sustantiva (158.1 CE)	Solidaridad entre Haciendas autonómicas (156.1 CE)	Suficiencia financiera Entes Locales (142 CE)	Unión Europea (arts. 135 y 93 CE)	Total
2007	120.968	-20.255	1.219	34.924	-	13.092	2.253	152.201
2008	102.024	48.897	1.318	29.471	-	10.826	1.120	193.656
2009	87.521	117.143	(1.333) 2.533	13.715	57.748	8.159	130	286.949
2010	86.913	101.438	(1.207) 3.112	19.519	65.438	12.159	2.092	290.671
2011	89.641	101.265	(763) 2.555	16.575	64.880	11.892	1.319	288.127
2012	96.152	108.903	(661) 2.380	14.340	62.985	12.166	2.794	299.720
2013	94.040	71.836	(563) 2.515	11.347	64.503	13.163	1.205	258.609
2014	95.571	62.161	(426) 2.532	11.730	67.601	14.144	-1.545	252.195

Fuente: elaboración propia.

Los datos se muestran en millones de euros redondeados. Las cifras aparecen en términos de caja, salvo los referidos a la deuda, obtenidas con criterios de la Contabilidad Nacional (SEC 2010). Las cuantías relativas a la contribución a los gastos públicos de acuerdo con la capacidad económica (impuestos directos y cotizaciones sociales) se acogen de la publicación mensual elaborada por la IGAE –se toma la de diciembre para obtener cifras anuales– “Principales Indicadores de la actividad económica y financiera del Estado”; las atinentes a los incrementos anuales de deuda entre 2007 y 2012 se extraen de los informes anuales “Avance la Actuación económica y financiera de las Administraciones Públicas” de 2011 2012, y del *Reporting of Government Deficits and Debt Levels* de 31 de marzo de 2017 para los ejercicios 2013 y 2014 (en todos los casos, un signo negativo indica una reducción de la cifra de deuda respecto del año anterior); los montantes del saldo presupuestario bilateral –financiero– entre España y la Unión Europea se han obtenido a partir de los Presupuestos Generales del Estado para 2012, 2013 y 2017; y, finalmente, las cifras del Fondo de Compensación Interterritorial (al que se ha adicionado el importe del Fondo de Cooperación; entre paréntesis figura exclusivamente el montante del FCI) han sido proporcionados por el documento que anualmente elabora el Ministerio de Hacienda y Función Pública, bajo su rúbrica actual, “Las Haciendas Autonómicas en cifras”, informes 2007 a 2014, publicaciones de las que también se han extraído las cifras de las transferencias de nivelación y las atinentes al Fondo de Cooperación; mientras que las homónimas locales se tomaron de los documentos anuales “Las Haciendas Locales en cifras”, informes 2007 a 2014, que también elabora el Ministerio de Hacienda.

Por último, debe ponerse de relieve que el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común de 2001 rigió hasta el ejercicio 2009, de ahí que para los años 2007 y 2008 las cifras compiladas no guarden relación con el resto de los años objeto de estudio, pues estas se fundamentan en los dos fondos que constituían las transferencias de nivelación, financiados por con recursos que pueden presumirse del Estado central (la posición contraria únicamente revelaría una transferencia de nivelación negativa interregional para la Comunidad de Madrid e Islas Baleares que, en total, ascendería anualmente a ca. 400 mill. de euros), a saber: el Fondo de Suficiencia y el Fondo de Garantía de financiación de los servicios de asistencia sanitaria.

Tabla 7: La cuantificación de los rostros constitucionales de la redistribución por la vía de los ingresos públicos en términos de su participación sobre el total (2007-2014)

<i>Año</i>	<i>Capacidad económica (art. 31.1 CE)</i>	<i>Incremento de Deuda Pública (art. 135 CE)</i>	<i>Fondo de Compensación Interterritorial (158.2 CE)</i>	<i>Principio de igualdad sustantiva (158.1 CE)</i>	<i>Solidaridad entre Haciendas autonómicas (156.1 CE)</i>	<i>Suficiencia financiera Entes Locales (142 CE)</i>	<i>Unión Europea (arts. 135 y 93 CE)</i>	<i>Total</i>
2007	79,5%	-13,3%	0,8%	22,9%	-	8,6%	1,5%	100,0%
2008	52,7%	25,2 %	0,7%	15,2%	-	5,6%	0,6%	100,0%
2009	30,5%	40,8 %	(0,5 %) 0,9%	4,8%	20,1%	2,8%	0,0%	100,0%
2010	29,9%	34,9 %	(0,4 %) 1,1%	6,7%	22,5%	4,2%	0,7%	100,0%
2011	31,1%	35,1 %	(0,3 %) 0,9%	5,8%	22,5%	4,1%	0,5%	100,0%
2012	32,1%	36,3 %	(0,2 %) 0,8%	4,8%	21,0%	4,1%	0,9%	100,0%
2013	36,4%	27,8 %	(0,2 %) 1,0%	4,4%	24,9%	5,1%	0,5%	100,0%
2014	37,9%	24,6 %	(0,2 %) 1,0%	4,7%	26,8%	5,6%	-0,6%	100,0%

Fuente: elaboración propia a partir de los datos empleados en la Tabla 6. De nuevo, la columna que hace referencia al FCI incluye la toma en consideración del Fondo de Cooperación; la cifra entre paréntesis hace referencia exclusivamente a los Fondos de Compensación Interterritorial.

Tabla 8: La evolución individual de la financiación de los rostros constitucionales de la redistribución por la vía de los ingresos públicos (2007-2014)

Año	Capacidad económica (art. 31.1 CE)	Incremento de Deuda Pública (art. 135 CE)	Fondo de Compensación Interterritorial (158.2 CE)	Principio de igualdad sustantiva (158.1 CE)	Solidaridad entre Haciendas autonómicas (156.1 CE)	Suficiencia financiera Entes Locales (142 CE)	Unión Europea (arts. 135 y 93 CE)	Total
2007	1,00	1,00	1,00	-	-	1,00	1,00	-
2008	0,84	3,41	1,08	-	-	0,83	0,50	-
2009	0,72	6,78	(1,09) 2,08	1,00	1,00	0,62	0,06	1,00
2010	0,72	6,01	(0,99) 2,55	1,42	1,13	0,93	0,93	1,01
2011	0,74	6,00	(0,63) 2,10	1,21	1,12	0,91	0,59	1,00
2012	0,79	6,38	(0,54) 1,95	1,05	1,09	0,93	1,24	1,04
2013	0,78	4,55	(0,46) 2,06	0,83	1,12	1,01	0,53	0,90
2014	0,79	4,07	(0,35) 2,08	0,86	1,17	1,08	-0,69	0,88

Fuente: elaboración propia a partir de los datos empleados en la Tabla 6. Se toma como referencia el año 2007, a salvo de las columnas "Total", "Principio de igualdad sustantiva" y "Solidaridad entre Haciendas autonómicas", en las que es el año 2009. De nuevo, la columna que hace referencia al FCI incluye la toma en consideración del Fondo de Cooperación; la cifra entre paréntesis hace referencia exclusivamente a los Fondos de Compensación Interterritorial.

**Tabla 9: La cuantificación de los rostros constitucionales de la redistribución por la vía del gasto público en términos absolutos
(2007-2014)**

<i>Año</i>	<i>Educación (27 CE)</i>	<i>Salud (43 CE)</i>	<i>Protección Social (41, 49 y 50 CE)</i>	<i>Medio Ambiente (45 CE)</i>	<i>Vivienda (47 CE)</i>	<i>Justicia gratuita (119 CE)</i>	<i>Relaciones Exteriores (Ayuda Oficial al Desarrollo) (Preámbulo y 149.1.3º CE)</i>	<i>Total</i>
2007	43.336	61.238	138.574	10.764	9.814	198	3.755	267.680
2008	47.044	67.292	153.693	10.884	11.807	220	4.762	295.700
2009	49.692	72.939	172.693	11.518	13.976	267	4.728	325.815
2010	48.492	71.080	179.178	11.358	7.573	257	4.492	322.430
2011	47.137	69.240	180.104	10.174	6.063	255	2.988	315.960
2012	43.307	64.685	182.605	9.302	4.824	232	1.585	306.540
2013	42.081	63.307	184.448	8.621	4.681	224	1.789	305.150
2014	42.520	63.492	183.476	9.096	5.174	228	1.415	305.400

Datos en millones de euros redondeadas y en términos de Contabilidad Nacional, conforme a los criterios SEC 2010, a salvo de que se indique lo contrario.

Fuente: elaboración propia a partir de los datos proporcionados por 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 el total nacional de Ayuda Oficial al Desarrollo, que comprenden la realizada por la Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas, la Federación Española de Municipios y Provincias, y las Universidades españolas), los *VI-XI Informes del Observatorio de Justicia Gratuita* del Consejo General de la Abogacía Española y La Ley (sobre gasto certificado en Justicia gratuita) y, la última actualización sobre el gasto funcional de las AAPP publicado por la IGAE 1995-2014, para el resto de partidas.

Tabla 10: La cuantificación de los rostros constitucionales de la redistribución por la vía del gasto público en términos de su participación sobre el total (2007-2014)

<i>Año</i>	<i>Educación (27 CE)</i>	<i>Salud (43 CE)</i>	<i>Protección Social (41, 49 y 50 CE)</i>	<i>Medio Ambiente (45 CE)</i>	<i>Vivienda (47 CE)</i>	<i>Justicia gratuita (119 CE)</i>	<i>Relaciones Exteriores (Ayuda Oficial al Desarrollo) (Preámbulo y 149.1.3º CE)</i>	<i>Total</i>
2007	16,2%	22,9%	51,8%	4,0%	3,7%	0,1%	1,4%	100%
2008	15,9%	22,8%	52,0%	3,7%	4,0%	0,1%	1,6%	100%
2009	15,3%	22,4%	53,0%	3,5%	4,3%	0,1%	1,5%	100%
2010	15,0%	22,0%	55,6%	3,5%	2,3%	0,1%	1,4%	100%
2011	14,9%	21,9%	57,0%	3,2%	1,9%	0,1%	0,9%	100%
2012	14,1%	21,1%	59,6%	3,0%	1,6%	0,1%	0,5%	100%
2013	13,8%	20,7%	60,4%	2,8%	1,5%	0,1%	0,6%	100%
2014	13,9%	20,8%	60,1%	3,0%	1,7%	0,1%	0,5%	100%

Fuente: elaboración propia a partir de los datos empleados en la Tabla 9.

Tabla 11: La evolución individual de la financiación de los rostros constitucionales de la redistribución por la vía del gasto público

(2007-2014)

<i>Año</i>	<i>Educación (27 CE)</i>	<i>Salud (43 CE)</i>	<i>Protección Social (41, 49 y 50 CE)</i>	<i>Medio Ambiente (45 CE)</i>	<i>Vivienda (47 CE)</i>	<i>Justicia gratuita (119 CE)</i>	<i>Relaciones Exteriores (Ayuda Oficial al Desarrollo) (Preámbulo y 149.1.3º CE)</i>	<i>Total</i>
2007	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
2008	1,09	1,10	1,11	1,01	1,20	1,11	1,27	1,10
2009	1,15	1,19	1,25	1,07	1,42	1,35	1,26	1,22
2010	1,12	1,16	1,29	1,06	0,77	1,30	1,20	1,20
2011	1,09	1,13	1,30	0,95	0,62	1,29	0,80	1,18
2012	1,00	1,06	1,32	0,86	0,49	1,17	0,42	1,15
2013	0,97	1,03	1,33	0,80	0,48	1,13	0,48	1,14
2014	0,98	1,04	1,32	0,85	0,53	1,15	0,38	1,14

Fuente: elaboración propia a partir de los datos compilados en la Tabla 9, tomando los montantes del año 2007 como referencia.

A tenor de los datos consignados, debe subrayarse, en primer lugar, que para todo el periodo objeto de análisis el montante total de recursos que financian los rostros constitucionales por la vía de los ingresos públicos resulta menor que su homónimo por la vía del gasto; al tiempo que, en ambos casos, los importes totalizan la mayor parte de la actividad económica del Sector Público español. De un lado, y, desde el punto de vista teórico, este hecho resulta consistente con la literatura sobre la Hacienda Pública que enfatiza la mayor eficiencia redistributiva del gasto público. De otro lado, y, a su vez, desde la perspectiva de la evidencia empírica, la condición de principal agente económico en términos de participación en la actividad productiva del Sector Público de todo Estado desarrollado es un hecho estilizado.

Dicho lo cual, como tercera derivación reseñable *ab initio* destaca que las cifras compiladas ponen de relieve el gran impacto que la crisis económica ha ocasionado en la capacidad del conjunto de las Administraciones Públicas españolas para la financiación de los objetivos redistributivos constitucionales, tanto por lo que hace a los atinentes a los ingresos como por los que se refieren al gasto público, y que se ha traducido en que los recursos totales orientados a la financiación de los rostros constitucionales son menores en 2014 que en 2009.

Sentado lo anterior, a continuación, se pormenoriza el análisis mediante la toma en consideración de los montantes monetarios atinentes a los rostros constitucionales por la vía de los ingresos públicos para, acto seguido, proceder a relatar los homónimos pertenecientes al gasto público. Para ambos casos, la argumentación se focaliza en tres puntos fundamentales: la evolución global de los recursos destinados a la financiación de los rostros

constitucionales de la redistribución, las variaciones en la participación de cada objetivo redistributivo respecto del total y, por último, el camino individual que la financiación de aquellos ha recorrido.

Por el lado de los ingresos públicos, en primer lugar, de acuerdo con las cifras expuestas en la Tabla 6 puede aceptarse que el perfil de la redistribución por el lado de los ingresos públicos para el periodo 2007-2014 bascula desde una posición en la que la aquella se financia a partir de impuestos a otra en la que la emisión de deuda cobra una importancia creciente, cuyo cénit se alcanza en el cuatrienio 2009-2012, y que comienza a revertir a partir del año 2013. 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 conlleva; en concreto, de la redistribución entre las generaciones futuras para con las presentes.

Así las cosas, si se asumen las cautelas explicitadas páginas atrás para considerar un análisis en el que la financiación de las transferencias de nivelación regionales pueda ser tenida en cuenta, y, además, se toma como año base el ejercicio 2009 a fin de poder describir una comparativa de todos los rostros constitucionales, puede afirmarse que los recursos destinados a la financiación del principio de igualdad sustantiva ha experimentado globalmente una caída de catorce puntos entre aquel año 2009 y 2014, tal y como explicita la Tabla 8. Para el mismo periodo, empero, la dotación financiera de la solidaridad entre Haciendas autonómicas se ha incrementado sustancialmente (alrededor de un 17 %), tal y como muestra su evolución singular, que se refleja asimismo en el aumento de su cuota de participación sobre el total (todo ello de acuerdo con las Tablas 7 y 8). Lo cual se explica por el aumento en la

recaudación impositiva en este periodo, verbigracia la atinente a impuestos directos y cotizaciones sociales.

A renglón seguido, en lo atinente a las dotaciones financieras de las transferencias de nivelación local, debe explicitarse que el incremento en los montantes monetarios durante los seis últimos años obedece a la caída de casi un 40 % entre 2007 y 2009. De hecho, los recursos aplicados a las transferencias de nivelación local prácticamente no sufren variaciones durante el periodo 2009-2014.

Por otra parte, resulta patente la disminución en la participación absoluta y relativa total de los recursos aplicados a los Fondos de Compensación Interterritorial, tal y como explicitan las Tablas 7 y 8. Así, con base en las cifras de 2014, la financiación de este se ha reducido un 65 % respecto de la dotación presupuestaria que fue consignada en 2007 (un 75 % desde 2009), lo cual trae causa directa de la disminución de la inversión pública en idéntica proporción. Sin embargo, y, en última instancia, lo anterior no ha redundado en una minoración de las políticas de convergencia en renta de las regiones españolas, por cuanto la consideración del Fondo de Cooperación pone de manifiesto que, entre 2007 y 2014, los recursos destinados a tal fin se han doblado, tal y como pone de relieve la Tabla 8.

En términos de la participación de cada uno de los rostros sobre el total, y, también para el periodo 2009-2014, destaca que únicamente la financiación de los fondos provenientes de la Unión Europea y las políticas de convergencia regional antedichas (y sintetizadas en el artículo 158.2 CE) muestran una

suerte estabilidad si se comparan los extremos del periodo, es decir, los ejercicios 2009 y 2014³²⁸.

Por lo que hace al resto de aquellos, durante el sexenio de referencia se ha redibujado su importancia relativa. Mientras los ingresos por impuestos directos y cotizaciones sociales han incrementado su participación en el total de algo más de un 30 % a casi un 38 %, la deuda pública ha caído quince puntos, alcanzando una participación de alrededor del 25 % en 2014, lejos del 40,8 % cosechado en 2009. Ambos hechos resultan la base principal sobre la que asienta el programa de consolidación fiscal por el que transita España³²⁹.

Sentado lo anterior, por lo que hace a las principales derivaciones que pueden extraerse de la cuantificación monetaria de los rostros constitucionales de la redistribución por la vía del gasto público, con base en las cifras en valor absoluto compiladas en la Tabla 9, resulta reseñable, de un lado, que a lo largo de todo el periodo objeto de análisis la financiación de aquellos comprende alrededor del 75 % del gasto de las Administraciones Públicas españolas (cuyo impacto global en la economía se sitúa en un rango del 40-45 % del Producto Interior Bruto). De otro lado, de la propia Tabla 9 destaca que la magnitud redistributiva total por la vía del gasto público alcanzada en 2014 es menor que su homónima del periodo 2009-2012. Con otras palabras, este resultado es consistente con la evidencia publicada acerca de que, durante los años de crisis en los que “la renta per cápita ha caído un 8,8 %, el gasto público per

³²⁸ Para que la afirmación anterior pueda sostenerse, debe ponerse de relieve que el saldo bilateral España-UE para el año 2015 es de 2.500 millones de euros, que compensa la cifra cosechada en el ejercicio 2014 (para entender la volatilidad de este rostro constitucional de la redistribución debe explicitarse que su cuantificación se ha calcula conforme al criterio de caja).

³²⁹ En este sentido, y, a modo de ilustración, la evolución de la deuda es particularmente significativa. De un superávit en torno al 2 % del PIB en 2007 se allega a una situación en la que, desde 2010, y, en media, la deuda se ha incrementado a un ritmo anual del 9 % del PIB.

cápita es similar en términos reales al de 2007”³³⁰. En consecuencia, quizá podría inferirse una suerte de resiliencia global de la financiación de los rostros constitucionales por la vía del gasto público.

Así las cosas, durante el periodo 2007-2014 el perfil de la financiación de los rostros constitucionales de la redistribución por la vía del gasto público en términos de la participación individual de cada uno de ellos sobre el total se ha modificado sustancialmente con ocasión de la crisis económica. De hecho, de acuerdo con la Tabla 10, el aumento en las dotaciones presupuestarias destinadas a la financiación de la Protección Social –la única partida que crece por encima de la media– tiene como consecuencia el correlativo ascenso en la participación de aquella en relación con el total a todo lo largo del periodo 2007-2014, pasando de algo más del 50 % a superar ligeramente el 60 %. Esta diferencia positiva de diez puntos se traduce en una pérdida en el peso relativo del resto de rostros constitucionales por la vía del gasto público³³¹ que, por otra parte, no ha motivado un cambio en las prioridades financieras relativas de los rostros constitucionales de la redistribución.

Dicho de otro modo, si se toma como base las cuantías individuales, a lo largo de todo el periodo objeto de análisis no se han producido alteraciones en el orden de prelación financiera de los rostros constitucionales, que se mantiene constante, tal y como, de nuevo, refleja la Tabla 10, y que resulta, el siguiente: Protección Social, Salud, Educación, Medio Ambiente, Vivienda, Relaciones Exteriores y Justicia gratuita (respectivamente, arts. 41, 49 y 50; 43, 27, 45, 47, 149.3º y Preámbulo, y 119 CE).

³³⁰ Andrés, Javier, de la Fuente, Ángel y Doménech, Rafael, “Notas para una política fiscal en la salida de la crisis”, *Fedea Policy Papers*, núm. 2016/03, 2016, pág. 17.

³³¹ A salvo de la financiación de la Justicia gratuita, que no experimenta variación alguna, pero que cosecha a lo largo de la serie histórica un porcentaje ínfimo en relación con el total.

Con todo, si se atiende a la evolución singular de cada uno de aquellos entre 2007 y 2014, de la Tabla 11 se desprende que únicamente la dotación presupuestaria del rostro constitucional referido a la Protección Social se ha visto incrementada significativamente por encima del incremento medio global, y, además, sin que de ello traiga causa la discrecionalidad presupuestaria. El aumento de las situaciones de necesidad por mor de la crisis económica (idéntico presupuesto de hecho es el que subyace a la evolución de la Justicia gratuita), así como el incremento en la cuantía de las Pensiones, calculada en función de cotizaciones sociales pretéritas, explican la inercia, *grosso modo*, ínsita a los recursos destinados a la financiación de la Protección Social (arts. 41, 49 y 50 CE). De hecho, tal y como se ha puesto de relieve resulta el único rostro constitucional por la vía del gasto público que observa una tendencia presupuestaria a lo largo de toda la serie, a salvo de un leve decrecimiento para el ejercicio 2014.

El resto de ellos han observado una clara minoración de sus dotaciones económicas entre los años 2007 y 2014. Especial mención merecen las cifras de Vivienda y Ayuda Oficial al Desarrollo. De nuevo en términos absolutos, la financiación de ambas ha experimentado, respectivamente, una reducción de casi el 50 y el 65 % entre los ejercicios mencionados. Por su parte, la reducción de las cuantías destinadas a Medio Ambiente ha alcanzado un 15 %.

Por último, las cuantías destinadas a Sanidad y Educación se sitúan en 2014 en niveles similares a los de 2007, y significativamente por debajo de los alcanzados en el trienio 2009-2011. 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 añadidos³³².

A tenor de todo lo expuesto, de las cifras obtenidas se constata el impacto combinado que el ciclo económico y el ejercicio de potestades tributario-presupuestarias imponen sobre las posibilidades financieras de los rostros constitucionales de la redistribución. La lectura de las cifras compiladas da cuenta de la grave situación económica por la que atravesó la economía española durante buena parte de los años del periodo de análisis. Dichos efectos se dejan 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 pre-crisis y el año 2014 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. Este hecho motiva que la actualización de las magnitudes monetarias que financian los rostros constitucionales de la redistribución ofrezca una oportunidad para la ampliación del enfoque cuantitativo realizado en este epígrafe.

³³² Sobre este aspecto, véase Roncaglia, Alessandro, *Economisti che sbagliano. Le radici culturali della crisi*, Roma, Laterza, 2010, 141 págs.

IV. DISCUSIÓN FINAL. LOS ROSTROS CONSTITUCIONALES DE LA REDISTRIBUCIÓN Y LA EFECTIVIDAD DEL ESTADO PARA MINORAR LA DESIGUALDAD INTERPERSONAL: ESPAÑA, ITALIA, ALEMANIA Y FRANCIA

En la génesis ideológica del apoyo al sistema de mercado se encuentra no solo la idea de que “éste activará ciertas inclinaciones humanas benignas a costa de algunas malignas, por la expectativa de que, así, quizá reprima y atrofie algunos componentes destructivos y desastrosos de la naturaleza humana”³³³, sino que, a partir de la obra de Adam Smith *Una investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones*³³⁴, la bonhomía del mercado quedó aupada al punto de refrendar a la persecución individual del interés mercantil como virtud que redundaría en la subsecuente obtención de resultados beneficiosos para el bienestar material del conjunto de la sociedad. En el largo plazo, además, merced al crecimiento económico producto de las fuerzas del mercado, se lograría incluso reducir progresivamente el nivel de desigualdad preexistente³³⁵.

³³³ Albert Otto (1977/1999): *Las pasiones y los intereses: argumentos en favor del capitalismo previos a su triunfo*, Barcelona, Península, 175 págs., pág. 89.

Esta tesis se haya presente en la obra de autores ilustrados como Hamilton (1787) y ha sido acogida con posterioridad, entre otros, por Keynes 1936/1998: 432-433).

³³⁴ Smith, Adam, *Una investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones*, *op. cit.* en pág. 125, nota a pie 221.

³³⁵ La relación entre desigualdad y crecimiento económico describiría, más o menos determinísticamente, una *U* invertida –la curva de Kuznets– (Kuznets, Simon, “Economic Growth and Income Inequality”, *American Economic Review*, Vol. 45, núm. 1, 1955, págs. 1-28).

No obstante las teorizaciones anteriores, la estructura económica de toda sociedad deviene una asimetría en la dotación de factores iniciales que originan la eclosión de poderes de negociación mercantil asimétricos, los cuales proyectan efectos tendencialmente incrementales sobre la desigualdad económica y, en última instancia, también sobre las relaciones de poder. Por ello, en ausencia de intervención pública en la economía, aunque como tal se revele la inacción del Sector Público, el crecimiento económico estimula la desigualdad, motivando no solo una petrificación del statu quo económico, sino también la concentración del poder político –tal y como ejemplifica el periodo de vigencia del Estado liberal–.

De todo lo cual, a su vez, se infiere de manera directa y pacífica la naturaleza política subyacente a las leyes que orienten la distribución de la riqueza en todo tiempo y lugar³³⁶, por lo que es justamente “el proceso político lo que determina bajo qué instituciones económicas se vivirá y son las instituciones políticas las que determinan cómo funciona este proceso”³³⁷. En consecuencia, el programa político de la ideología dominante es el que, en última instancia, influencia la ambición redistributiva de la acción pública, la

Esta relación ha sido refutada por la evidencia empírica acumulada en los últimos años. De hecho, mientras el proceso globalizador de las últimas décadas ha estimulado una reducción de la desigualdad en los países emergentes, las economías más desarrolladas han experimentado la tendencia contraria (a modo de ilustración, véase Milanovic, Branko, *Los que tienen y los que no tienen: una breve y singular historia de la desigualdad global*, Madrid, Alianza, 2012, 279 págs.), poniendo de relieve la inexistencia de cualquier relación determinística entre crecimiento económico y reducción de los niveles de desigualdad.

³³⁶ De nuevo, ilustrativamente en tal sentido se posiciona la obra de John Stuart *Principios de economía política, con algunas de sus aplicaciones a la filosofía social*, op. cit. en pág. 19., nota a pie 8.

³³⁷ Acemoglu, Daron y James Robinson, *Why Nations fail: The Origins of Power, Prosperity and Poverty*, London, Profile Books, 2012, 529 págs., pág. 60.

cual, a tenor de la Ley de Wagner, *suele* poner de relieve una relación positiva entre desarrollo económico y ambición redistributiva del Estado³³⁸.

La Constitución de 1978, como eclosión jurídica de la relación de fuerzas ideológicas en la Constituyente, resuelve sin ambages la toma de una posición política para el Sector Público español, asumiendo la minoración de la desigualdad interpersonal e interterritorial como un principio fundamental del Estado. En este sentido, además del acogimiento de diversas declaraciones programáticas generales –ilustrativamente, arts. 1.1, 40.1 CE–³³⁹, la Constitución de 1978 incorpora concretos objetivos redistributivos para que, a través del Presupuesto, el Estado minore la desigualdad económica interpersonal e interterritorial. En conjunto, tal y como se ha puesto de relieve en el segundo capítulo de este trabajo, estos fines redistributivos, los rostros constitucionales de la redistribución, conformarían la vertiente económica del principio de solidaridad.

Ahora bien, incluso la definición al máximo nivel normativo de fines redistributivos interpersonales e interterritoriales no conlleva su satisfacción automática. En términos del Presupuesto, esta pende, precisamente, del concreto ejercicio de potestades tributario-presupuestarias, según enfatizan los condicionantes ínsitos a la capacidad redistributiva del Sector Público español, descritos en el capítulo precedente y que sirven para ilustrar la tesis anterior.

De ahí que, a mayor abundamiento, incluso la cuantificación monetaria de los fines redistributivos contenidos en la Constitución de 1978, de la que, como se ha puesto en valor, se desprende que una mayoría de recursos del Sector

³³⁸ Tal y como ejemplifica la experiencia española descrita en el capítulo segundo de este trabajo.

³³⁹ Que no por ello carecen de valor normativo.

Público español se destina a la minoración de las desigualdades – fundamentalmente interpersonales, pero también interterritoriales, directa o indirectamente– no aporta sino información indiciaria sobre la efectividad del Estado para lograr una distribución más equitativa de la renta y de la riqueza. De las cifras presupuestarias pueden inferirse prioridades financieras relativas en relación con los mandatos redistributivo-constitucionales, pero nada más.

Por ello, con el objetivo de valorar precisamente la efectividad de las Administraciones Públicas españolas para redistribuir la renta y la riqueza, así como, a su vez, con el fin de enjuiciar si aquella se relaciona con la ambición constitucional-redistributiva formal de la Constitución de 1978, este capítulo presenta un doble ejercicio concatenado. En el cual, ambos extremos, objetivos redistributivo-constitucionales y efectividad redistributiva del Sector Público español, se discuten a partir de su puesta en relación con sus homónimos atinentes a los principales Estados de referencia constitucional y económica de nuestro entorno –Italia, Alemania y Francia–.

A tal fin, en primer lugar, se describe novedosamente la regulación que, de los rostros constitucionales identificados en el Texto de 1978 en el segundo capítulo de este trabajo, realizan las Constituciones italiana, alemana y francesa³⁴⁰. Acto seguido, con datos de la base de la OCDE *Income Distribution*, y, más allá únicamente del impacto económico de los rostros constitucionales de la redistribución, se analiza la efectividad redistributiva global de los Sectores Públicos de los cuatro Estados que conforman el

³⁴⁰ En este punto desea ponerse de relieve que, toda vez que se trata de un ejercicio que indaga el contenido de Derecho comparado, el análisis se realiza a partir de la traducción propia que, de la versión oficial en inglés, publican diferentes órganos constitucionales de los Estados italiano, alemán y francés. Los errores y omisiones que, a consecuencia de ello, figuren en el texto, son de responsabilidad exclusiva del autor.

análisis, comparando, independientemente del literal de sus constituciones, su capacidad para minorar la desigualdad interpersonal a través del índice de Gini –indicador habitual en la literatura económica para la medición de la desigualdad–. En este punto debe reseñarse que, respecto este segundo ejercicio, de acuerdo con las posibilidades inherentes a la evidencia empírico-estadística que, en lo que se conoce, existe, la ambición del análisis se limita al estudio de la minoración de la desigualdad en la población activa a partir del efecto de impuestos directos y transferencias monetarias.

Por lo que hace al primero de los ejercicios propuestos, tal y como se puso de manifiesto al hilo de la extrapolación de los rostros constitucionales de la redistribución del Texto de 1978 al resto de constituciones históricas españolas, el análisis soslaya aquellos artículos que personifican declaraciones programáticas o meras habilitaciones competenciales. Esto es, preceptos que, más allá de propugnar una voluntad redistributiva general o adscribir una potestad redistributiva, no reflejan un objetivo de naturaleza redistributiva para el Sector Público. Valgan como ejemplo de disposiciones programáticas los artículos que proclaman la obligación genérica del Estado italiano de promover la solidaridad y la igualdad económicas, o los que explicitan, sin mayor detalle, la naturaleza social de los Estados alemán y francés (respectivamente, arts. 2 y 3 de la Constitución de 1947³⁴¹; 20.1 y 28 de la Ley Fundamental de Bonn; y 1 de la Constitución de 1958).

³⁴¹ Referenciada muy comúnmente, sobremanera por la doctrina italiana, como Constitución de 1948, por cuanto entró en vigor el 1 de enero de aquel año.

Sentado lo anterior, el Cuadro 9 presenta los rostros constitucionales de la redistribución recogidos en las Constituciones italiana, alemana y francesa³⁴². A fin de facilitar la comparativa, el cuadro incorpora también los preceptos de la Constitución española. La argumentación inicia el análisis por los artículos que reflejan la redistribución por la vía del gasto público. Acto seguido, se describe la vertiente de los ingresos públicos.

En lo atinente a los rostros constitucionales desde la perspectiva del gasto público, resulta reseñable la sustancial homogeneidad que puede predicarse de regulación que de aquellos realizan los Textos Fundamentales español, italiano, alemán y francés. Destaca el hecho de que la Constitución española refleja explícitamente algún objetivo redistributivo adicional, si bien las tibias diferencias existentes parecen obedecer al contexto político-económico singular que presidió la redacción de cada una de las constituciones, verbigracia la mención de la planificación económica recogida en la Constitución española de 1978 y no amparada por ninguno de los otros tres Textos constitucionales³⁴³. De cualquier modo, la incorporación de algunos objetivos redistributivos del Estado en el Texto Fundamental español no implica que estos no sean objeto de atención por normas jurídicas infraconstitucionales en entornos donde no se acogiera una regulación expresa a nivel constitucional (valga como ejemplo la justicia gratuita en Alemania o Francia).

³⁴² A tenor de cuyo Preámbulo y de los pronunciamientos del Consejo de Estado, el Texto constitucional francés incorpora la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, el Preámbulo de la Constitución francesa de 27 de octubre de 1946 y la Carta del Medio Ambiente de 2003.

³⁴³ Si bien la eventual nacionalización de una empresa o conjunto de ellas queda recogida por los cuatro Textos Fundamentales (arts. 128.2 CE, 43 de la Constitución italiana de 1947, 15 de la Ley Fundamental de Bonn, y Preámbulo de la Constitución francesa de 1946).

Cuadro 9: los rostros constitucionales de la redistribución en los Textos Fundamentales europeos: España, Italia, Alemania y Francia

Redistribución vía gasto público de las Administraciones									
	Educación	Sanidad	Protección Social	Medio Ambiente	Vivienda	Justicia gratuita	Beneficios fiscales	Rel. Exteriores	Planificación económica
Constitución española de	27	43	41, 49 y 50	45	47	119	133.3	149.1.3º y Preámbulo	131.1
Constitución italiana de 1947	34	32	38	9		24 y 111	20	80 y Disposición Transitoria V	
Constitución alemana de 1949	74.1.13 (72.2)	74.1.19a (72.2)	74.1.7 (72.2) y 91e	20a	74.1.7 (72.2)			24 y Preámbulo	
Constitución francesa de 1958	Preámbulo Constitución 1946	Preámbulo Constitución 1946	Preámbulo Constitución 1946	Carta del Medio Ambiente 2003				Preámbulo 1946, 53 y 87	
Redistribución vía ingresos públicos de las Administraciones									
	Capacidad económica y progresividad	Deuda Pública	Unión Europea	Fondo de Compensación Interterritorial	Solidaridad entre CCAA	Principio de igualdad sustantiva	Suficiencia financiera Entes Locales		
Constitución española de	31.1	135	93 y 135	158.2	156.1	158.1	142		
Constitución italiana de 1947	53	81 y 119	97, 117, 119, 120 y 122	119	119	119	119		
Constitución alemana de 1949	28.2 y 106.3.)2	74.1.25 (72.2), 109, 111.2 y 115	16.2, 16a.2, 23, 28.1, 45, 50, 52.3a, 87d, 88, 104a, 108.1 y 109	104b	35, 91, 107, 109.5 y 143d	35, 72.2, 91, 91ª, 104a, 106.3.2), 106b, 107, 143d	28.2, 106.5-7 y 106a		
Constitución francesa de 1958	Art. 13 Declaración DDHyC 1789 y Preámbulo Const. 1946	34	Título XV (arts. 88-1 a 88-7)	72-2	72-2	72-2	72-2		

Fuente: elaboración propia

Dicho lo cual, todas las constituciones recogen mandatos relacionados con la Educación, la Sanidad, el Medio Ambiente, la Protección Social y el ejercicio de competencias en materia de Relaciones Exteriores ligadas a la solidaridad transnacional. En este punto, destaca que las disposiciones constitucionales atinentes a todas las materias descritas se encuentran como mandatos independientes en el propio articulado de la Constitución italiana (respectivamente, arts. 34, 32, 38, 9, y 80 en relación con la Disposición Transitoria V).

En el caso alemán, por su parte, a salvo de la referencia al Medio Ambiente conectada con la responsabilidad del Estado para con las generaciones futuras (art. 20a), una mínima previsión en relación con los desempleados (art. 91e) y las Relaciones Exteriores (art. 24 en relación con el Preámbulo), el reconocimiento de la Educación, la Sanidad y la Protección social como mandatos constitucionales se deriva de una interpretación conjunta de los artículos 72.2 y 74. El primero de ellos, que garantiza la igualdad en las condiciones de vida, vincula su satisfacción con las materias sanitaria, educativa y de protección social a través de una referencia normativa al artículo 74, donde aquellas son mera y explícitamente referidas en términos de asignación de competencias (por lo que de una lectura aislada del artículo 74 no podría derivarse la existencia *per se* de un mandato constitucional en tal sentido).

Por último, en el caso francés, las previsiones respecto de la Educación, la Sanidad, el Medio Ambiente y la Protección Social se fundamentan en la adhesión que el Preámbulo de la Constitución francesa de 1958 realiza al contenido de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de

1789, al Preámbulo de la Constitución de 1946 y a la Carta del Medio Ambiente de 2003. Únicamente la voluntad redistributiva *ad extra* del Estado es acogida en el Texto de 1958 por dos preceptos, en los que se hace referencia a la carga financiera de eventuales tratados internacionales y a los deberes de solidaridad, genéricamente formulados, en relación con la francofonía (respectivamente, arts. 53 y 87).

En lo atinente al resto de rostros constitucionales identificados en el caso de la Constitución de 1978 por la vía del gasto público, solo la Constitución italiana realiza una mención expresa de los beneficios fiscales y de la Justicia gratuita. Si por lo que hace a los primeros, la regulación italiana excluye su aprobación por motivos religiosos (art. 20); respecto de la justicia gratuita, el literal constitucional acoge tanto la garantía genérica de la tutela judicial efectiva como el derecho de los justiciables a que, eventualmente, les sean provistos los medios de traducción pertinentes (arts. 24 y 111).

Por último, por lo que hace a la existencia de un mandato constitucional relativo al derecho a la Vivienda, esta resulta una materia de la que podría derivarse su inclusión en los Textos Fundamentales alemán e italiano si, como se defiende ampliamente, la Vivienda queda inscrita en el seno de la Protección Social (respectivamente, arts. 74.1.7 en relación con 72.2 Ley Fundamental de Bonn y art. 38 Constitución italiana). Una posición, por otra parte, que quizá podría deducirse también del Preámbulo de la Constitución francesa de 1946 al proclamar que “la Nación garantiza al individuo las condiciones necesarias para su desarrollo”³⁴⁴.

³⁴⁴ En este sentido, “la Decisión nº 94-359 DC de 19 de enero de 1995, el Consejo Constitucional [francés] declaró que la posibilidad para toda persona de disponer de una

Sentado lo anterior desde el punto de vista del gasto del Estado, en lo atinente a la regulación de los rostros constitucionales desde la perspectiva de los ingresos públicos, de nuevo, pero con mayor ahínco, debe enfatizarse la homogeneidad que presentan los fines redistributivos de los Textos Fundamentales español, italiano, alemán y francés. En todos ellos se acogen previsiones íntimamente relacionadas con una tributación progresiva, la deuda pública, la Unión Europea y la redistribución entre Administraciones Públicas. A mayor abundamiento, destaca la prolija regulación constitucional que, de la transferencia de recursos entre Administraciones, realiza la Ley Fundamental de Bonn, así como las múltiples referencias a la Unión Europea presentes en todas las constituciones, con la excepción del Texto de 1978.

In extenso, si se inicia el análisis descriptivo por el mandato constitucional relativo al sistema fiscal, la Constitución italiana determina explícitamente su carácter progresivo (art. 53). La Ley Fundamental de Bonn, por su parte, únicamente interdice el exceso de presión fiscal sobre los contribuyentes, al tiempo que acoge el derecho de financiación de los entes locales con fuentes tributarias basadas en la capacidad económica (respectivamente, arts. 106.3)² y 28.2). Consiguientemente, y, a partir de una interpretación sistemática, parece poder derivarse la progresividad fiscal como objetivo constitucional.

Por último, en el caso francés, la previsión de contribuir de acuerdo con la capacidad de cada ciudadano incorporada en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 asume también la progresividad a la luz de una interpretación sistemática de la Constitución de 1958 y del Preámbulo de la de 1946.

vivienda decente era un objeto de valor constitucional" (Jimena Quesasa, Luis, "El tríptico liberal en el constitucionalista social", *op. cit.* en pág. 66, nota a pie 102, pág. 7).

En segundo lugar, de las referencias constitucionales a la deuda pública destaca la conexión entre la deuda estatal y la promoción en la igualdad en las condiciones de vida que realiza la Ley Fundamental de Bonn (arts. 74.1.25 en relación con 72.2), de lo que puede deducirse la naturaleza volitivamente redistributiva de la emisión de deuda.

El Texto Fundamental italiano, por su parte, recoge, por una parte, el límite al endeudamiento (art. 81) y, por otro, la sostenibilidad de la deuda pública (art. 97). Con todo, la imbricación entre la deuda pública y el ciclo económico que realiza la Constitución de 1947 (*ex art.* 81), unido a los objetivos programáticos del Estado en el ámbito de la redistribución (ilustrativamente, *ex art.* 3), impele un fin redistributivo a la contratación de deuda.

Finalmente, la Constitución francesa de 1958 realiza una regulación implícita de la propia deuda pública, pues el literal constitucional se refiere genéricamente a los recursos del Estado (*ex art.* 34), a la par que, en el mismo precepto, se determina la necesidad del equilibrio en las cuentas públicas, con claras implicaciones para la contratación de deuda pública. En todo caso, al calor de nuevo de una interpretación sistemática, y, al igual que acontecería en los casos español e italiano, parece que el fin de la emisión de aquella también debe encaminarse preferentemente a la minoración de la desigualdad.

En tercer término, la incorporación de la Unión Europea a los literales constitucionales, con la excepción del *parco desarrollo* explícito contenido en la Constitución española, bien resulta una institución transversal que trufa toda la Norma Fundamental (como en el caso alemán); bien se circunscribe su mención al ámbito competencial-financiero, mas informando todas las previsiones constitucionales (como en Italia); o bien, tal y como ejemplifica el

caso francés, se dedica un Título completo del Texto Constitucional a su recepción (Título XV). Con todo, resulta reseñable que en este último caso la Constitución de 1958 encamine sus disposiciones sobre la Unión Europea a la transferencia de competencias, mencionando explícitamente la orden de detención europea (art. 88-2).

Por último, por lo que hace a la redistribución de recursos entre Administraciones, en Italia y en Francia todos los mandatos redistributivos constitucionales quedan regulados en un único artículo, que incluye todas las transferencias de nivelación para los entes regionales y para los locales, así como la dotación de fondos para la promoción de un desarrollo espacial equitativo y la provisión de recursos adicionales por parte de la Administración central (respectivamente, arts. 119 de la Constitución de 1947 y 72-2 de la Constitución de 1958).

Es en Alemania donde la regulación contenida en la Ley Fundamental de Bonn resulta mucho más prolija, incluso definiendo la transferencia de recursos en especie entre regiones como asistencia ante la eventualidad de catástrofes (art. 35). A través de una pléyade de artículos, tal y como se ha anticipado, la Constitución alemana también instrumenta la solidaridad entre Administraciones, garantizando su suficiencia financiera regional (ilustrativamente, ex art. 106.3.2) y local (ex arts. 28.2 y 106.5-7)³⁴⁵; así como la promoción de un equilibrio económico interespaial (art. 104b).

Llegados a punto, a modo de corolario sobre el análisis formal-constitucional de los rostros de la redistribución contenidos en los Textos Fundamentales

³⁴⁵ En este punto, resulta curiosa que la Ley Fundamental de Bonn eleve a previsión constitucional la transferencia para el transporte público que la Federación se compromete a realizar a los entes locales (art. 106a).

español, italiano, alemán y francés, todos ellos revelan una regulación sustancialmente similar e ínsita al constitucionalismo social que preside la redacción de los literales constitucionales europeo-occidentales desde la Segunda Guerra Mundial, y que, consecuentemente, incluye como mandatos redistributivos el acogimiento de derechos sociales, la transferencia de recursos entre Administraciones para salvaguardar el principio de igualdad sustantiva, así como la promoción de un desarrollo económico más equilibrado. Con la salvedad de alguna materia explícitamente regulada de forma exclusiva en la Constitución española de 1978, la homogeneidad es la cualidad dominante para definir la ambición redistributiva de los cuatro Textos Fundamentales analizados. Lo cual no obsta para que el Sector Público de cada uno de los Estados objeto de análisis pudiere desplegar una mayor o una menor efectividad respecto de la minoración de las diferencias de renta entre sus ciudadanos.

El segundo objetivo de este capítulo es precisamente comparar dicha efectividad. A tal fin, esto es, con las cautelas antedichas sobre la ambición del ejercicio que se propone para enjuiciar la capacidad de los Sectores Públicos español, italiano, alemán y francés en aras a reducir la desigualdad, con base en el índice de Gini, indicador habitual para la medición de aquella, a continuación, se presenta la reducción de la desigualdad merced a la acción del Estado en los cuatro casos de referencia y en tres cortes temporales –2007, 2010 y 2013–. Estos años comprenden el periodo de análisis cuantitativo de

esta tesis doctoral y, al tiempo, resultan el más reciente del que se dispone de datos homogéneos³⁴⁶.

En adición a lo expuesto, para cada uno de los años se incluye el índice de Gini referido a tres momentos diferentes: antes de la actuación del Sector Público; tras el impacto de este por la vía de las transferencias; y, por último, el efecto final, una vez incluido la minoración de la desigualdad por el sistema fiscal. Para facilitar la comparativa e incluir una referencia capaz de aportar una mínima perspectiva, en todos los casos se detalla también las cifras para la media de los países OCDE.

Metodológicamente, de acuerdo con la OCDE, de cuya base *Income Distribution*, como se ha anticipado al inicio de este capítulo, se extraen los datos expuestos, el índice refleja el total nacional, sin atender a las eventuales singularidades regionales que pudieren existir. Adicionalmente, de nuevo debe ponerse de relieve que el ejercicio soslaya el hecho de que la acción del Sector Público traiga causa directa o no de un mandato constitucional redistributivo.

Así las cosas, las Tablas 12, 13 y 14 muestran los datos compilados. La Tabla 12 presenta la desigualdad en los cuatro Estados de referencia para los tres años objeto de análisis y en los tres momentos descritos en relación con la distribución de la renta, todo ello en términos absolutos. La Tabla 13 sintetiza el efecto global de cada uno de los Sectores Públicos para reducir la desigualdad, tanto en términos absolutos como en porcentaje respecto de la desigualdad de mercado. De la misma manera, y, finalmente, la Tabla 14 ofrece la descomposición del efecto redistributivo del Sector Público, diferenciando

³⁴⁶ La actualización de la base de datos de 13 de julio de 2017 no ofrece el cálculo del índice para los años objeto de análisis para todos los países, sobremanera 2014.

cuánta reducción de la desigualdad acaece merced a las transferencias y qué grado de desigualdad, por su parte, es minorado gracias a la acción del sistema fiscal.

Tabla 12: Índice de Gini 2007-2013

<i>País/Año</i>	<u>Desigualdad de rentas de mercado</u>			<u>Desigualdad después de transferencias y antes de impuestos</u>			<u>Desigualdad de renta disponible</u>		
	<i>2007</i>	<i>2010</i>	<i>2013</i>	<i>2007</i>	<i>2010</i>	<i>2013</i>	<i>2007</i>	<i>2010</i>	<i>2013</i>
España	0.40	0.46	0.48	0.34	0.37	0.39	0.31	0.34	0.35
Italia	0.42	0.44	0.44	0.34	0.36	0.37	0.31	0.32	0.33
Alemania	0.41	0.40	0.42	0.34	0.34	0.35	0.29	0.28	0.30
Francia	0.43	0.45	0.45	0.32	0.33	0.33	0.30	0.30	0.29
Media OCDE	0.42	0.43	0.43	0.34	0.34	0.35	0.31	0.31	0.31

Fuente: elaboración propia con datos de la *Income Distribution Database* de la OCDE

Tabla 13: Capacidad global del Sector Público para minorar la desigualdad 2007-2013 (entre paréntesis, en porcentaje respecto de la desigualdad de mercado)

<i>País/Año</i>	<i>2007</i>	<i>2010</i>	<i>2013</i>
España	0.09 (0.23)	0.12 (0.26)	0.13 (0.27)
Italia	0.11 (0.26)	0.12 (0.27)	0.11 (0.25)
Alemania	0.12 (0.29)	0.12 (0.30)	0.12 (0.29)
Francia	0.13 (0.30)	0.15 (0.33)	0.16 (0.36)
Media OCDE	0.11 (0.26)	0.12 (0.28)	0.12 (0.28)

Fuente: elaboración propia con datos de la *Income Distribution Database* de la OCDE

**Tabla 14: Capacidad del Sector Público para minorar la desigualdad
2007-2013: efecto-transferencias y efecto-impuestos (entre
paréntesis, en porcentaje respecto de la desigualdad de mercado)**

<i>País/Año</i>	<u>Efecto transferencias</u>			<u>Efecto impuestos</u>		
	<i>2007</i>	<i>2010</i>	<i>2013</i>	<i>2007</i>	<i>2010</i>	<i>2013</i>
España	0.06 (0.15)	0.09 (0.20)	0.09 (0.19)	0.03 (0.08)	0.03 (0.07)	0.04 (0.08)
Italia	0.08 (0.19)	0.08 (0.18)	0.07 (0.16)	0.03 (0.07)	0.04 (0.09)	0.04 (0.09)
Alemania	0.07 (0.17)	0.06 (0.15)	0.07 (0.17)	0.05 (0.12)	0.06 (0.15)	0.05 (0.12)
Francia	0.11 (0.26)	0.12 (0.27)	0.12 (0.27)	0.02 (0.05)	0.03 (0.07)	0.04 (0.09)
Media OCDE	0.08 (0.19)	0.09 (0.21)	0.08 (0.19)	0.03 (0.07)	0.03 (0.07)	0.04 (0.09)

Fuente: elaboración propia con datos de la *Income Distribution Database* de la OCDE

A tenor de las cifras puestas de relieve, y, con las cautelas inherentes a la inexistencia de un análisis econométrico que desentrañe relaciones de causalidad, en conjunto puede inferirse que la capacidad de los Sectores Públicos español, italiano, alemán y francés para reducir la desigualdad resulta plenamente homologable respecto de la media que representa a los Estados de la OCDE. En este sentido, si se compara las cifras expuestas con las que informan de la desigualdad media de los Estados que pertenecen a la OCDE, únicamente Francia y Alemania ostentan niveles de desigualdad en términos de renta disponible sensiblemente por debajo de aquella. Resulta enfatizable

que España e Italia, por su parte, presentan una desigualdad en renta disponible superior a la de la media de los países de la OCDE solo a partir del inicio de la Gran Recesión. Dicho lo cual, a continuación, se pormenorizan algunas derivaciones que pueden extraerse respecto de la efectividad de los cuatro Estados para la reducción de la desigualdad.

En primer lugar, la capacidad redistributiva de aquellos, tanto en términos absolutos como relativos, bien se ha mantenido dentro de los parámetros pre-crisis (como en Italia y en Alemania), bien ha recibido un ligero impulso (tal y como ejemplifican las experiencias francesa y española).

En segundo término, en todos los casos la reducción global de la desigualdad es superior al 25 % (salvo en 2007 en España). Con todo, resulta reseñable que es el Estado francés el que cuenta con una mayor y creciente capacidad redistributiva para todo el periodo objeto de análisis.

En tercer lugar, destaca que, en todos los países, a salvo de en Alemania, la redistribución del Sector Público acaece, primordialmente, a través de las transferencias y, muy en menor medida, pero a una escala prácticamente idéntica en los tres casos restantes, gracias al efecto del sistema impositivo. De hecho, el sensible mayor logro redistributivo que realiza el Estado francés también se materializa preferentemente a través de las transferencias (en línea, además, con lo que acontece para el conjunto de países OCDE)³⁴⁷.

En cuarto y último término, a lo largo del periodo 2007-2013 se observa una tendencia general de aumento de la desigualdad medida antes de la

³⁴⁷ Véase, al efecto, los resultados del estudio de Joumard, Isabelle, Pisu, Mauro y Bloch, Debbie, "Less Income Inequality and More Growth – Are they compatible? Part. 3 Income Distribution via Taxes and Transfers Across OECD Countries", *OCED Economics Department Working Papers*, núm. 926, 2012, Paris, OECD Publishing.

intervención del Estado. Es decir, sin perjuicio de lo anterior, en conjunto puede concluirse que es la desigualdad económica derivada de las rentas del mercado la que ha propulsado el incremento en los niveles de desigualdad en los cuatro Estados objeto de análisis, toda vez que, como se ha referido, la efectividad del Sector Público en términos absolutos para reducir aquella se ha mantenido constante o, incluso, ha aumentado. Hecho que, correlativamente, motiva que la brecha de desigualdad en renta disponible entre los cuatro Estados se haya incrementado ostensiblemente a lo largo del periodo de análisis, sobremanera entre el más desigual –España– y el más igualitario –Francia–.

Llegados a este punto, tanto de la evidencia jurídico-positiva recogida en relación con los objetivos redistributivos que se incluyen en las Constituciones española, alemana, francesa e italiana, como, a su vez, por lo que hace a la efectividad revelada global de aquellos cuatro Sectores Públicos para minorar la desigualdad, puede inferirse una suerte de homogeneidad en la ambición formal-material redistributiva de los cuatro Estados; menor, en todo caso, por lo que hace al efecto redistributivo del Sector Público³⁴⁸.

Lo cual, por otra parte, parece consistente por dos razones. En primer lugar, por cuanto el similar nivel de desarrollo económico de todos ellos permite auspiciar, al calor de la Ley de Wagner, una intervención semejable del Sector Público en la economía. En segundo término, porque la indubitada adscripción

³⁴⁸ Con datos de corte transversal, si se tiene en cuenta el impacto redistributivo de prestaciones en especie, la varianza en la efectividad redistributiva de los cuatro Estados objeto de análisis se amplía. Con base en el estudio de Joumard, Pisu y Bloch (“Less Income Inequality and More Growth – Are they compatible? Part. 3 Income Distribution via Taxes and Transfers Across OECD Countries”, *op. cit. supra*, en pág. 215, nota a pie 347), a comienzos del siglo XXI la menor efectividad redistributiva correspondería a España.

de los cuatro Textos Fundamentales al consenso económico-constitucional social revela un idéntico sustrato jurídico-ideológico pro-redistributivo.

Así las cosas, la concreta configuración de las políticas de redistribución de la renta y de la riqueza queda condicionada por dos premisas, implícitamente tomadas en consideración a todo lo largo de este estudio, por cuanto resultan concurrentes con las desarrolladas, que se relacionan de forma directa con el Presupuesto. Ambas premisas explican, precisamente, y, en parte, las diferencias entre las ambiciones redistributivas existentes en Estados similares en términos económico-constitucionales y, a mayor abundamiento, constituyen las líneas de extensión lógicas de esta investigación.

De un lado, en contextos democráticos como los analizados en este capítulo las políticas públicas en pos de una minoración de las desigualdades económicas quedan influenciadas por la voluntad redistributiva de la ciudadanía expresada a través de la emisión del sufragio. Y, en este punto, debe resaltarse que los seres humanos no operan “en términos de una jerarquía comprensiva de valores establecidos”. [De hecho,] “pueden albergar varios conjuntos alternativos de preferencias”³⁴⁹.

Todo lo cual se traduce en que la preferencia redistributiva no es ni la única, ni quizá tampoco la dominante en el esquema general de las preferencias políticas de los ciudadanos. De ahí que la eclosión de equilibrios permanentes

³⁴⁹ Hirschman, Albert Otto, *Interés privado y acción pública*, Méjico D.F., Fondo de Cultura Económica, 1982/1986, 149 págs., págs. 29 y 39.

A mayor abundamiento sobre los fundamentos que presiden esta conclusión, el propio autor expone cómo “el mundo que estoy tratando de entender en este ensayo [el presente] es un mundo donde los hombres creen que desean una cosa y cuando la obtiene descubren con desaliento que no la desean tanto como creían o no la desean en absoluto, y que en realidad desean otra cosa, cuya existencia casi ni sospechaban” (ibíd., pág. 29).

devenga altamente improbable³⁵⁰, articulándose diferentes mayorías parlamentarias que modulan la ambición redistributiva del Sector Público. Sirva como ilustración al respecto la matización del consenso económico-constitucional social desde los años ochenta-noventa del siglo pasado en Europa Occidental, la cual trae causa de la mayor fuerza parlamentaria de las ideas político-económicas de cariz más conservador.

Por consiguiente, la conexión del contenido de esta investigación con la literatura económica y de Ciencia Política centrada en el estudio de los determinantes que configuran las actitudes ciudadanas hacia las políticas públicas, así como con los factores que influyen la conciencia político-ideológica de los sujetos, constituye la primera oportunidad de expansión del presente trabajo.

De otro lado, la integración económica supranacional eleva también el listón para la configuración de políticas públicas redistributivas, en función de las coordenadas jurídicas concretas que lo presidan. Al efecto se acuñó el concepto de *trilema ampliado*³⁵¹, a través del cual se explicita justamente la

³⁵⁰ De hecho, si se parte de la irrenunciabilidad de la democracia como sistema político, al tiempo debe reconocerse que, singularmente en el ámbito de la redistribución, “una sociedad pluralista [vale decir democrática] y de libre mercado que incubaba una interminable serie de conflictos en rápida sucesión difiere de otros tipos de estructuras sociopolíticas en un aspecto importante: no puede pretender establecer ninguna clase de orden y de armonía permanentes [lo que sería tanto como matar la propia democracia, pues inexistencia de conflictos implica ausencia de disenso]; a lo único que puede aspirar es a ir saliendo del paso de un conflicto al siguiente. Así, por muy variados que [éstos] sean, tienden a poder dividirse; son conflictos acerca de obtener más o menos, en contraste con los conflictos de o esto, o... de categoría no divisible, característicos de sociedades divididas entre tendencias rivales étnicas, lingüísticas o religiosas. [Además], el espíritu comunitario que normalmente se necesita en una sociedad democrática y de libre mercado tiende a generarse espontáneamente mediante la experiencia de atender los conflictos que son típicos de esa sociedad. [En definitiva], los conflictos típicos de las sociedades [democráticas] tienen las características siguientes: 1) ocurren con mucha frecuencia, y adoptan una gran variedad de formas 2) son predominantemente del tipo divisible, y por tanto se prestan al compromiso y al arte del regateo 3) a consecuencia de estas dos características, los compromisos que se pactan nunca hacen surgir la idea de o la ilusión de que representan soluciones definitivas” (Hirschman, Albert Otto, *Tendencias autosubversivas*, Méjico D.F., Fondo de Cultura Económica, 1995/1996, 286 págs., págs. 277, 279 y 281).

³⁵¹ Rodrik, Dani, *Una Economía, muchas recetas*, op. cit. en pág. 39, nota a pie 27, pág. 286.

imposibilidad de que la integración económica supranacional acaezca sin que se produzcan tensiones, bien sobre la autonomía del Estado para la elaboración de una política monetaria independiente, bien sobre la capacidad del Sector Público para el desarrollo de políticas socioeconómicas –verbigracia las redistributivas– merced a los constreñimientos económicos que traen causa del propio proceso integrador. En este sentido, los desarrollos de una incipiente doctrina, que justamente trata de abordar los retos que la integración económica impone sobre el Derecho Constitucional, se erige en la segunda oportunidad para expandir esta investigación³⁵².

No en vano, en el caso español, así como en el del resto de Estados que conforman la Eurozona, la integración económica que personifica la adopción de una moneda común impone, además, la ejecución de una única política monetaria. Si se conecta lo anterior con la vigencia del Pacto de Estabilidad (2012)³⁵³, la capacidad para la adopción de políticas presupuestarias redistributivas a nivel individual queda constreñida por el proceso integrador tanto en términos fiscales –directamente– como monetarios –indirectamente–.

Por todo lo expuesto, el acometimiento exitoso de los fines redistributivos presentes en cualquier constitución dentro de un contexto de integración económica global, sobremanera el proceso de construcción europeo, depende

³⁵² Valga como ejemplo de uno de los trabajos seminales el estudio de Pedro de Vega García, “Mundialización y Derecho Constitucional. La crisis del principio democrático en el constitucionalismo actual”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 100, 1998, págs. 13-56; recientemente, véase García Guerrero, José Luis, “Las integraciones económicas supraestatales y los acuerdos entre bloques económicos, en definitiva, la globalización como último embate al concepto racional normativo de constitución”, en VVAA, Eduardo Jorge Prats y Manuel Valerio Jiminián (Coords.), *Liber Amicorum Juan Manuel Perellano Gómez: Constitución, Justicia Constitucional y Derecho Procesal Constitucional*, Santo Domingo, Instituto Dominicano de Derecho Constitucional, 2014, págs. 544-591.

³⁵³ Cuyo contenido se ha detallado en el tercer capítulo de este trabajo.

no solo del sentido del voto mayoritario de la ciudadanía³⁵⁴, sino también de la capacidad para la definición de metas redistributivas supranacionales, toda vez que, en el contexto de la redistribución, la coordinación y la integración se revelan “como una necesidad”³⁵⁵. Con otras palabras, solo a partir de una acción redistributiva supranacional asentada sobre unas preferencias de la ciudadanía expresadas democráticamente en tal sentido podrá cumplirse un viejo deseo. Aquel que soñó que “a largo plazo, la humanidad está resolviendo su problema económico [, por lo que], por primera vez desde su creación, el hombre se enfrentará con su problema real y permanente: cómo usar su libertad respecto de los afanes económicos acuciantes, cómo ocupar el ocio que la ciencia y el interés compuesto le habrán ganado, para vivir sabia y agradablemente bien”³⁵⁶.

O, dicho de otro modo, para poder disfrutar de una existencia digna.

³⁵⁴ De hecho, si se asume que las políticas públicas redistributivas reflejan fielmente las preferencias homónimas de la ciudadanía, la evidencia empírica más reciente sobre España pone de relieve la debilidad de aquellas (López Laborda, Julio y Sanz Arcega, Eduardo, “Las preferencias por la redistribución de los españoles a comienzos del siglo XXI”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 171, 2016, págs. 137-166).

³⁵⁵ Embid Irujo, Antonio, *La constitucionalización de la crisis económica*, Madrid, Iustel, 151 págs., págs. 137-143.

³⁵⁶ Keynes, John Maynard, “Las posibilidades económicas de nuestros nietos”, en *Ensayos de Persuasión*, Barcelona, Crítica, 1930/1988, págs. 323-333, págs. 327 y 329.

BIBLIOGRAFÍA

- Acemoglu, Daron y Robinson, James, *Why Nations fail: The Origins of Power, Prosperity and Poverty*, London, Profile Books, 2012, 529 págs.
- Aja, Eliseo, *El Estado autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*, Madrid, Alianza, 2003, 357 págs.
- Albi, Emilio, González-Páramo, José Manuel y Zubiri, Ignacio, *Economía Pública I*, Barcelona, Ariel Economía, 3ª edición, 2009, 515 págs.
- Alesina, Alberto y Giuliano, Paola, "Preferences for redistribution", en Alberto Bisin y Jess Benhabib (eds.), *Handbook of Social Economics, Vol. 1 A*, Nueva York, North Holland, 2011, págs. 93-132.
- Alonso de Antonio, José Antonio, "El principio de solidaridad en el Estado Autonómico y sus manifestaciones jurídicas", *Revista de Derecho Político*, núm. 21, 1984, págs. 31-81.
- Álvarez Conde, Enrique, Garrido Mayor, Vicente y Tur Ausina, Rosario, *Derecho Constitucional*, Madrid, Tecnos, 2011, 851 págs.

Álvarez Conde, Enrique, Voz “Solidaridad”, en José Juan González Encinar (dir.), *Diccionario del sistema político español*, Madrid, Akal, 1984, 975 págs., págs. 854-861.

Álvarez Martínez, Joaquín y Salinas Alcega, Sergio, “La aplicación del procedimiento de déficit excesivo: los casos de Francia y Alemania. Análisis de la sentencia del tribunal de justicia de las Comunidades europeas de 13 de julio de 2004 (asunto c-27/04, Comisión Contra Consejo)”, *Presupuesto y gasto público*, núm. 40, 2005, págs. 9-28.

Alzaga, Óscar, *Del consenso constituyente al conflicto permanente*, Madrid, Trotta, 2011, 106 págs.

Andrés, Javier, de la Fuente, Ángel y Doménech, Rafael, “Notas para una política fiscal en la salida de la crisis”, *Fedea Policy Papers*, núm. 2016/03, 2016.

Ansuátegui Roig, Francisco Javier, *Orígenes doctrinales de la libertad de expresión*, Madrid, Instituto de Derechos Humanos Bartolomé de las Casas, Universidad Carlos III, 1994, 479 págs.

Arroyo Gil, Antonio y Giménez Sánchez, María Isabel, “La incorporación constitucional de la cláusula de estabilidad presupuestaria en perspectiva comparada: Alemania, Italia y Francia”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 98, 2013, págs. 149-188.

Arroyo Gil, Antonio “La cláusula de estabilidad presupuestaria: tras la senda constitucional alemana”, *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, núm. 6, 2013, págs. 38-47.

- Balaguer Callejón, Francisco, "Una interpretación constitucional de la crisis económica", *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, núm. 19, 2013, págs. 449-454.
- Bar Cendón, Antonio, "La reforma constitucional y la gobernanza económica de la Unión Europea", *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 30, 2012, págs. 59-87.
- Barberán Ortí, Ramón, *Economía y Política de las balanzas fiscales en España*, Cizur Menor (Navarra), Aranzadi, 2014, 94 págs.
- Barberán Ortí, Ramón y Espuelas Jiménez, Laura, *La incidencia territorial de los ingresos y gastos de la Administración autonómica: estimación de las balanzas fiscales de las provincias aragonesas, 1999-2001*, *Investigaciones 5/05*, Instituto de Estudios Fiscales, 2005, 131 págs.
- Barón Crespo, Enrique, "La Constitución fiscal de 1978", *Revista de Occidente*, núm. 361, 2011, págs. 91-101.
- Barro, Robert J., "Are Government Bonds Net Wealth?", *Journal of Political Economy*, Vol. 82, núm. 6, 1974, págs. 1095-1117.
- Bassols Coma, Martí, "La Constitución económica", *Revista de Derecho Político*, núm. 36, 1992, págs. 277-290.
- Bel, Germá, "Desigualdad social, redistribución y Estado de Bienestar", *Sistema*, núm. 137, 1997, págs. 81-91.
- Bilbeny, Norbert, "Igualdad y principio de solidaridad", *Sistema*, núm. 92, 1989, págs. 117-122.

Blanco Valdés, Roberto Luis, *Los rostros del federalismo*, Madrid, Alianza Editorial, 2012, 402 págs.

- *La construcción de la libertad*, Madrid, Alianza Editorial, 2010, 385 págs.

Bobbio, Norberto, *El tiempo de los derechos*, Madrid, Sistema, 1991, 256 págs.

Boletín Oficial del Estado, www.boe.es.

Bowles, Samuel, Herbert Gintis y Melissa Osborne, "The Determinants of Earnings: A Behavioral Approach", *Journal of Economic Literature*, Vol. XXXIX, 2001, págs. 1137-1176.

Brage Camazano, Joaquín, *Los límites a los Derechos Fundamentales*, Madrid, Dykinson, 2004, 445 págs.

Brennan, Geoffrey y Casas Pardo, José, "La Constitución Española a la luz de la economía política de las constituciones", *Hacienda Pública Española*, núm. 116, 1990, págs. 53-68.

Cabrillo Rodríguez, Francisco, "La monetización a largo plazo del déficit público", *Papeles de Economía Española*, núm. 23, 1985, págs. 404-407.

Cámara Barroso, Carmen y Sanz Arcega, Eduardo, "Las posibilidades presupuestarias del Gobierno en funciones: a propósito de la aprobación de un Real Decreto-ley para la modificación de la Ley de Presupuestos Generales del Estado", *Estudios de Deusto*, Vol. 65/1, 2017, págs. 333-345.

Carrasco Durán, Manuel, "Estabilidad Presupuestaria y Comunidades Autónomas", *Revista d'Estudis Autonomics i Federals*, núm. 18, 2013, págs. 169-206.

Cazorla Prieto, Luis María, *Derecho Financiero y Tributario. Parte General*, Cizur Menor, Aranzadi, 2009, 678 págs.

Chang, Ha-Joon, "Institutions and economic development: theory, policy and history", *Journal of Institutional Economics*, Vol. 7, núm. 4, 2010, págs. 1-25.

- *Retirar la escalera: la estrategia del desarrollo en perspectiva histórica*, Madrid, Catarata, 2004, 247 págs.

Comín Comín, Francisco y Yun-Casalilla, Bartolomé, "Spain: from composite monarchy to nation-state, 1492-1914. An exceptional case?", en Bartolomé Yun-Casalilla, Patrick K. O'Brien y Francisco Comín Comín (eds.), *The Rise of Fiscal States: A Global History 1500-1914*, Cambridge, Cambridge University Press, 2012, 467 págs., págs. 233-266.

Comín Comín, Francisco, y Díaz, Daniel, "Sector Público administrativo y Estado del bienestar", en VVAA, Albert Carreras y Xavier Tafunell (coords.), *Estadísticas históricas de España, Siglos XIX-XX*, Vol. II, 2ª ed., Bilbao, Fundación BBVA, 2005, 964 págs., págs. 873-964.

Comín Comín, Francisco, "Las fases históricas de la Seguridad Social en España, (1900-2000)", *Revista de la Historia de la Economía y de la Empresa*, núm. IV, 2010, págs. 65-90.

- *Historia de la Hacienda Pública, I, Europa*, Barcelona, Crítica, 1996, 253 págs.

- *Historia de la Hacienda Pública, II, España (1808-1995)*, Barcelona, Crítica, 1996, 412 págs.

Comisiones Obreras (CCOO), "Cartografía de los recortes. El gasto público en España entre 2009 y 2014", *Cuadernos de Acción Sindical*, abril de 2016.

Conde-Ruiz, José Ignacio, Díaz, Manuel, Marín, Carmen y Rubio Ramírez, Juan, “Los Ingresos Públicos en España”, *Fedea Policy Papers*, 2017/02, 2017.

Congreso de los Diputados, “Constituciones españolas 1812-1978”, http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Hist_Normas/ConstEsp1812_1978/Const1845 (última consulta: 03/07/2017).

Connel, William, “The Economic Impact of Late Payments”, *European Commission Economic Papers*, núm. 531, 2014.

Consejo de Estado, *Informe sobre modificaciones de la Constitución Española*, Madrid, 2006, <http://www.consejo-estado.es/transparencia/files/CONSTITUCION.pdf> (última consulta: 05/05/2015).

Constitution Finder, <http://confinder.richmond.edu/> (última consulta: 10/09/2017).

Constitución de la República de Italia de 1947, http://en.camera.it/application/xmanager/projects/camera_eng/file/THE_CONSTITUTION_OF_THE_ITALIAN_REPUBLIC.pdf (última consulta: 06/08/2017).

Constitución de la República Federal de Alemania de 1949, <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80201000.pdf> (última consulta: 06/08/2017).

Constitución de la República de Francia de 1958, http://www.justice.gouv.fr/art_pix/constitution-espagnol_juillet2008.pdf (última consulta: 06/08/2017).

- Contipelli, Ernani, *Asimetrías en el federalismo fiscal y solidaridad*, Granada, Comares, 2015, 141 págs.
- Consejo General de la Abogacía Española y La Ley, *Observatorio de la Justicia Gratuita, Informes VI-XI*, Madrid, 2012-2017.
- Convivencia Cívica Catalana, *Las balanzas fiscales dentro de Cataluña*, 2017, <http://files.convivenciaticiva.org/Informe%20Las%20balanzas%20fiscales%20dentro%20de%20Catalu%C3%B1a.pdf> (última consulta: 30/07/2017).
- Cordero Ferrera, José Manuel, Pedraja Chaparro, Francisco, Suárez Pandiello, Javier y Utrilla de la Hoz, Alfonso, “El índice de evolución de los ingresos tributarios del Estado y sus efectos sobre la PIE municipal”, *Hacienda Pública Española*, Vol. 206, núm. 3, 2013, págs. 137-161.
- Cruz Villalón, Pedro, “La estructura del Estado o la curiosidad del jurista persa”, *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, núm. 4, 1981, págs. 53-63.
- Cusack, Thomas, Iversen, Torben, y Rehm, Philipp, “Risks at Work: The demand and supply sides of Government redistribution”, *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 22, núm. 3, 2006, págs. 365-389.
- De Cabo Martín, Carlos, *Teoría constitucional de la solidaridad*, Madrid, Marcial Pons, 2006, 110 págs.
- “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.

- *La crisis del Estado social*, Barcelona, Promociones Publicaciones Universitarias, 1986, 139 págs.

De Esteban, Jorge y González-Trevijano, Pedro J., *Curso de Derecho Constitucional Español, Tomo III*, Madrid, Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, 1994.

De la Fuente, Ángel, “Algunas propuestas de reforma del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común”, 2012,
<http://www.iae.csic.es/investigatorsMaterial/a13202105914archivoPdf6419.pdf> (última consulta: 04/07/2014).

- “Los mecanismos de cohesión territorial en España: un análisis y algunas propuestas”, *Documentos de Trabajo de la Fundación Ideas* núm. 62/2005, 2005,
http://www.upo.es/ghf/giest/ODTA/documentos/MarcoTeorico/delafuente_meccohester.pdf (última consulta: 22/04/2015).

de Lucas, Francisco Javier, “La polémica sobre los deberes de solidaridad”, *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, núm. 19, 1994, págs. 9-88.

de Vega García, Pedro, “Mundialización y Derecho Constitucional. La crisis del principio democrático en el constitucionalismo actual”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 100, 1998, págs. 13-56.

de Ybarra y Churruca, Emilio, “Constitución y orden económico”, en Gregorio Peces-Barba (ed.), *Estudios sobre la Constitución Española*, Madrid, Universidad Carlos III y Boletín Oficial del Estado, 1994, págs. 177-184.

- del Blanco García, Álvaro Jesús y Sanz Arcega, Eduardo, “El principio constitucional de no confiscatoriedad: un límite a la imposición difícil (pero no imposible) de aprehender”, *Quincena Fiscal*, núm. 8, 2015, págs. 121-133.
- Delgado Téllez, Mar, Hernández de Cos, Pablo, Hurtado, Samuel y Pérez, Javier J., “Los mecanismos extraordinarios de pago a proveedores de las Administraciones Públicas en España”, *Documentos Ocasionales del Banco de España*, núm. 1501.
- Domínguez Zorrero, Manuel, y Sánchez Pino, Antonio J., “La solidaridad interterritorial y la financiación autonómica”, *Revista de Estudios Regionales*, núm. 66, 2003, págs. 153-165.
- Eisenstein, Louis, *Las ideologías de la imposición*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales (IEF), 1961/1983, 243 págs.
- Embid Irujo, Antonio, *La constitucionalización de la crisis económica*, Madrid, Iustel, 151 págs.
- Espuelas Barroso, Sergio, “La evolución del gasto social en España, 1850-2005”, *Estudios de Historia Económica*, núm. 63, Banco de España, 2013.
- Esteban de Vega, Mariano, “La asistencia liberal en la España de la Restauración”, *Revista de la Historia de la Economía y de la Empresa*, núm. IV, 2010, págs. 49-62.
- Falkinger, Joseph, “Tax evasion, consumption of public goods and fairness”, *Journal of Economic Psychology*, Vol. 6, 1995, págs. 63-72.
- Fernández Ordóñez, Miguel Ángel, *La competencia*, Madrid, Alianza, 2000, 175 págs.

Fernández Segado, Francisco, “La solidaridad como principio constitucional”, *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 30, 2012, págs. 139-181.

Fondo Monetario Internacional, *Fiscal Monitor: Tackling Inequality*, Washington, Octubre de 2017.

- “Coping with High Debt and Sluggish Growth”, en *World economic Outlook*, Octubre de 2012, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2012/02/pdf/text.pdf> (última consulta 31/10/2012).

- “Fiscal Rules –Anchoring Expectations for Sustainable Public Finances”, 2009, <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2009/121609.pdf> (última consulta: 20/10/2012).

Forsthoff, Ernst, *El Estado de la sociedad industrial*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1971/1975, 291 págs.

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*, núm. 826, 2005, págs. 39-71.

- *Hacienda Pública. Principios y estructura de la imposición*, Madrid, Rufino García Blanco, 1986, 512 págs.

- “Introducción”, a la obra *Principios de la imposición* de Fritz Neumark, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1974.

Gallego Martínez, Domingo, “Entre el autogobierno y el Estado. Las instituciones y el desarrollo económico”, *Iberian Journal of the History of Economic Thought*, Vol. 3, núm. 2, 2016, págs. 144-169.

- *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.

García de Enterría, Eduardo, “El valor normativo de la Constitución española”; *Revista de Derecho Político*, núm. 44, 1998, págs. 31-44.

García Guerrero, José Luis, “Las integraciones económicas supraestatales y los acuerdos entre bloques económicos, en definitiva, la globalización como último embate al concepto racional normativo de constitución”, en VVAA, Eduardo Jorge Prats y Manuel Valerio Jiminián (Coords.), *Liber Amicorum Juan Manuel Perellano Gómez: Constitución, Justicia Constitucional y Derecho Procesal Constitucional*, Santo Domingo, Instituto Dominicano de Derecho Constitucional, 2014, págs. 544-591.

García Pelayo, Manuel, “Consideraciones sobre las cláusulas económicas de la Constitución”, en Manuel Ramírez (ed.), *Estudios sobre la Constitución española de 1978*, Zaragoza, Libros Pórtico, 1979, 488 págs., págs. 27-53.

- “El saber económico europeo”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 52, 1950, págs. 175-180.

Giménez Montero, Antonio, *Federalismo Fiscal. Teoría y práctica*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2ª ed., 2003, 454 págs.

Goerlich, Francisco J., Mas, Matilde y Pérez, Francisco, “Concentración, convergencia y desigualdad regional en España”, *Papeles de Economía Española*, núm. 93, 2002, págs. 17-36.

González Begega, Sergio y Del Pino, Eloísa, “From letting Europe in to policy conditionality. Welfare reform in Spain under Austerity”, Instituto de Políticas y Bienes Públicos (IPP) CSIC *Working Paper* 2017-01.

Hauptmeier, Sebastian, Sánchez-Fuentes, A. Jesús y Schuknecht, Ludger, “Towards expenditure rules and fiscal sanity in the euro area”, *ECB Working Paper Series*, núm. 1266, 2011.

Hayek, Friedrich A. Von, *Principios de un orden social liberal*, Madrid, Unión Editorial, (1966/1973)/2001, 130 págs.

Heller, Hermann, “Rechtsstaat oder Diktatur?”, en M. Tohidipur, 1930/1978.

Herrera Molina, Pedro Manuel, “Una decisión audaz del Tribunal Constitucional Alemán: el conjunto de la carga tributaria del contribuyente no puede superar el 50% de sus ingresos. Análisis de la Sentencia de BVerfG de 22 de junio de 1995 y su relevancia para el ordenamiento español”, *Impuestos: Revista de Doctrina Legislación y Jurisprudencia*, núm. 2, 1996, págs. 1033-1049.

Herrero Alcalde, Ana y Tránchez Martín, José Manuel, “El desarrollo y evolución del sistema de financiación autonómica”, *Presupuesto y Gasto Público*, núm. 62, 2011, págs. 33-65.

Herrero y Rodríguez de Miñón, Miguel, “¿Unión Europea versus Estado social?”, *Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*, núm. 90, 2013.

Hierro Recio, Luis Ángel, Patiño Rodríguez, David, Sánchez Maldonado, José, Gómez Sala, Salvador y Jaén García, Manuel, *La incidencia provincial del presupuesto de la Junta de Andalucía de 2001*, Sevilla, Universidad de Sevilla, 2005.

Hirschman, Albert Otto, *Tendencias autosubversivas*, Méjico D.F., Fondo de Cultura Económica, 1995/1996, 286 págs.

- "Against Parsimony: Three Easy Ways of Complicating Some Categories of Economic Discourse", *Economics and Philosophy*, Vol. 1, núm. 6, 1985, págs. 7-21.

- *Interés privado y acción pública*, Méjico D.F., Fondo de Cultura Económica, 1982/1986, 149 págs.

- *De la Economía a la política y más allá*, Barcelona, Fondo de Cultura Económica, 1981/1984, 387 págs.

- *Las pasiones y los intereses: argumentos en favor del capitalismo previos a su triunfo*, Barcelona, Península, 1977/1999, 175 págs.

Intervención General de la Administración del Estado (IGAE), *Contabilidad nacional. Clasificación funcional del gasto de las Administraciones Públicas (COFOG). Información anual*,

<http://www.igae.pap.minhAFP.gob.es/sitios/igae/es->

[ES/ContabilidadNacional/infadmpublicas/Paginas/iacogof.aspx](http://www.igae.pap.minhAFP.gob.es/sitios/igae/es-ES/ContabilidadNacional/infadmpublicas/Paginas/iacogof.aspx) (última consulta: 29/08/2017).

- "Principales indicadores de la actividad financiera del Estado", varios años, <http://www.igae.pap.minhAFP.gob.es/sitios/igae/es-ES/ContabilidadNacional/infadmPublicas/infadmCentral/Paginas/imdatoscaja.aspx> (última consulta: 29/08/2017).

Iversen, Torben y Soskice, David, "An Asset Theory of Social Preferences", *American Political Science Review*, 2001, Vol. 95, núm. 4, págs. 875-893.

Jencks, Christopher, *Inequality*, New York, Basic Books, 1972, 399 págs.

- Jimena Quesada, Luis, “El tríptico liberal en el constitucionalista social”, *Revista General de Derecho Público Comparado*, núm. 20, 2017, págs. 1-33.
- Joumard, Isabelle, Pisu, Mauro y Bloch, Debbie, “Less Income Inequality and More Growth – Are they compatible? Part. 3 Income Distribution via Taxes and Transfers Across OECD Countries”, *OCED Economics Department Working Papers*, núm. 926, 2012, Paris, OECD Publishing.
- Judt, Tony, *Algo va mal*, Madrid, Taurus, 2010, 220 págs.
- Jurado Málaga, Antonio y Pérez Mayo, Jesús, “Disparidades entre las Comunidades Autónomas españolas en el periodo 2007-2012”, *Documento de Trabajo de la Fundación FOESSA 2.9*, 2014.
- Kelsen, Hans, *Teoría pura del Derecho: introducción a los problemas de la ciencia jurídica*, Madrid, Trotta, 1934/2011, 150 págs.
- Keynes, John Maynard, *La Teoría General del Empleo, el Interés y el Dinero*, Madrid, Ediciones Aosta, 1936/1998, 440 págs.
- “Las posibilidades económicas de nuestros nietos”, en *Ensayos de Persuasión*, Barcelona, Crítica, 1930/1988, págs. 323-333.
- Kopits, G. y Symansky, S., “Fiscal Policy Rules”, *IMF Occasional Paper*, núm. 162, 1998, Washington D.C., Fondo Monetario Internacional.
- Krugman, Paul, “Increasing returns and economic geography”, *Journal of Political Economy*, Vol. 99, 1991, págs. 483-499.
- Kube, Hanno, “Financing the State –The Tax Funding State versus Multiple and Mixed Financing Strategies”, en Pünder, Hermann y Waldhoff, Christian

- (eds.), *Debates in German Public Law*, Portland (OR), Hart Publishing, 2014, págs. 131-158.
- Kumar, M. y Ter-Minassian, Teresa (eds.), *Promoting Fiscal Discipline*, Washington D.C., Fondo Monetario Internacional, 2007, 144 págs.
- Kuznets, Simon, “Economic Growth and Income Inequality”, *American Economic Review*, Vol. 45, núm. 1, 1955, págs. 1-28.
- Lagos Rodríguez, M^a Gabriela, Iglesias Suárez, Alfredo y Álamo Cerrillo, Raquel, “Solidaridad y financiación autonómica”, *Estudios de Economía Aplicada*, Vol. 28, núm. 1, 2010, págs. 103-122.
- Lasa López, Ainhoa, “La ruptura de la constitución material del Estado social: la constitucionalización de la estabilidad presupuestaria como paradigma”, *Revista de Derecho Político*, núm. 90, 2014, págs. 213-248.
- Lasalle, Ferdinand, *¿Qué es una constitución?*, Barcelona, Ariel Derecho, 1863/2001, 183 págs.
- Lindert, Peter H., *Growing public. Social Spending and Economic Growth Since the Eighteenth Century*, Vol. 1, Cambridge, Cambridge University Press, 2004, 337 págs.
- *Growing public. Social Spending and Economic Growth Since the Eighteenth Century*, Vol. 2, Cambridge, Cambridge University Press, 2004, 230 págs.
- López Basaguren, Alberto, “El concierto económico y la financiación de la Comunidad Autónoma del País Vasco: entre mito y realidad”, en *El Estado Autonómico: integración, solidaridad, diversidad. 25 años de Estatuto de autonomía del País Vasco*, Vol. I, Madrid, Colex-INAP, 2005, págs. 619-634.

- López Castellano, Fernando, “El Buen Samaritano no sabía de Economía Política: de la primera Ley Beneficencia al intervencionismo científico (1822-1920)”, *Revista de la Historia de la Economía y de la Empresa*, núm. IV, 2010, págs. 21-46.
- López Guerra, Luis, Espín, Eduardo, García Morillo, Joaquín, Pérez Tremps, Pablo y Satrústegui, Miguel, *Derecho Constitucional, Volumen II*, Valencia, Tirant lo Blanch, 8ª ed., 2010, 343 págs.
- López Laborda, Julio, Marín, Carmen, y Onrubia, Jorge, “La eliminación de los beneficios fiscales en el IRPF: efectos recaudatorios y distributivos”, *Estudios sobre la Economía Española*, Madrid, FEDEA, 2017/13, 2017.
- López Laborda, Julio y Sanz Arcega, Eduardo, “Las preferencias por la redistribución de los españoles a comienzos del siglo XXI”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 171, 2016, págs. 137-166.
- López Laborda, Julio, y Zabalza, Antoni, “A vueltas con la autonomía tributaria”, *Papeles de Economía Española*, núm. 143, 2015, págs. 90-109.
- López Laborda, Julio, “Sugerencias para una reforma de la regulación constitucional de la financiación autonómica”, *Presupuesto y Gasto Público*, núm. 81, 2015, págs. 9-20.
- “Tres reflexiones sobre la reforma fiscal: fraude, desigualdad y descentralización”, *Cuadernos del Círculo Cívico de Opinión*, núm. 12, 2014, págs. 25-36.
 - “El futuro de la financiación autonómica. La reforma de la nivelación”, *Mediterráneo Económico*, núm. 25, 2014, págs. 147-163.

- “La financiación autonómica en la Sentencia del Tribunal Constitucional 31/2010 sobre el *Estatut*”, en J. Tornos (dir.), *Informe Comunidades Autónomas 2010*, Barcelona, Instituto de Derecho Público, 2011, págs. 757-770.

- “Un nuevo modelo de financiación para las Comunidades Autónomas”, *Temas Actuales de Economía*, núm. 4, 2009, págs. 337-360.

Loscos Fermín, F. Javier, “Distribución formal y material de los costes públicos”, en Manuel J. Lagares Calvo [coord.], *Manual de Hacienda Pública. Tomo I*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1995, 637 págs., págs. 519-549.

Lynch, John, *La España del siglo XVIII*, Madrid, Crítica, 1999, 408 págs.

Maddison Angus, *La Economía mundial: una perspectiva milenaria*, Madrid, Mundi-Prensa, 2002, 381 págs.

Madison, James, “Concerning Dangers from Dissensions Between the States”, *The Federalist*, núm. 62, 1788, <http://www2.hn.psu.edu/faculty/jmanis/poldocs/fed-papers.pdf> (última consulta: 10/04/2013).

Maestro Buelga, Gonzalo, Maestro Buelga, Gonzalo, “Del Estado social a la forma global de mercado”, en VVAA (Miguel Ángel García Herrera, José Asensi Sabater y Francisco Balaguer Callejón, Coord.), *Constitucionalismo crítico: liber amicorum Carlos de Cabo Martín*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2015, 1311 págs., págs. 53-94.

- “Constitución económica e integración europea”, *Revista de Derecho Político*, núm. 54, 2002, págs. 33-111.

- Marshall, Thomas H., "Citizenship and Social Class", en Jeff Manza y Michael Sauder (eds.), *Inequality and Society*, Nueva York, W.W. Norton and Co., 1950/2009, 1040 págs., págs. 148-154.
- Martínez Sánchez, José María, "Equidad intergeneracional y Política Fiscal", *Hacienda Pública Española*, núm. 117/1, 1991, págs. 83-98.
- Martínez-Vázquez, Jorge y Boex, Jamie, *The design of equalization grants: theory and applications, Part One: theory and concepts*, Washington, World Bank Institute, 2001, 171 págs.
- Marx, Karl, *El capital: crítica de la Economía política*, Volumen III, Libro Primero, Capítulo 24, Madrid, Siglo Veintiuno, 1867/1984, págs. 891-954.
- McCloskey, Deirdre N., "The Rhetoric of Economics", *Journal of Economic Literature*, Vol. XXI, 1983, págs. 481-517.
- Medina Guerrero, Manuel, "La constitucionalización de la regla del equilibrio presupuestario: integración europea, centralización estatal", *Revista de Estudios Políticos*, núm. 165, 2014, págs. 189-210.
- Meil Landwerlin, Gerardo, "El Estado social de Derecho: Forsthoff y Abendroth, dos interpretaciones para dos posiciones políticas", *Revista de Estudios Políticos*, núm. 42, 1984, págs. 211-225.
- Menéndez Moreno, Alejandro, *Derecho Financiero y Tributario (Lecciones de cátedra)*, Valladolid, Lex Nova, 2008, 1333 págs.
- Milanovic, Branko, *Los que tienen y los que no tienen: una breve y singular historia de la desigualdad global*, Madrid, Alianza, 2012, 279 págs.

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

Ministerio de Hacienda y Función Pública, “Las Haciendas Autonómicas en cifras”, Años 2007-2014, Madrid, 2008-2016.

- “Haciendas Locales en cifras”, Años 2007-2014, Madrid, 2008-2016.

Montero Rodríguez, Celso, “La solidaridad constitucional y sus problemas en el Estado Autonomático”, 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.

Muñoz Machado, Santiago, *Vieja y nueva constitución*, Barcelona, Crítica, 2016, 316 págs.

- *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, Tomo I, 2ª ed., Madrid, Iustel, 2007, 880 págs.

- *El problema de la vertebración del estado en España: (del siglo XVIII al siglo XXI)*, Madrid, Iustel, 2006, 383 págs.

Musgrave, Richard A., *The Theory of Public Finance*, 1959, Nueva York, McGraw Hill, 628 págs.

Nadal, Jordi, *El fracaso de la Revolución industrial en España, 1814-1913*, Barcelona, Ariel, 1975/1999, 314 págs.

Navarro, Vicenç, *El subdesarrollo social de España: causas y consecuencias*, Barcelona, Anagrama, 2006, 307 págs.

- Neumark, Fritz, *Principios de la imposición*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1970/1974, 476 págs.
- Nozick, Robert, *Anarquía, estado y utopía*, México D.F., Fondo de Cultura Económica, 1974/1988, 333 págs.
- Oates, Wallace E., *Fiscal Federalism*, Nueva York, Harcourt Brace Jovanovich, 1972, 256 págs.
- OCDE, *Income Distribution Database*, <http://www.oecd.org/social/income-distribution-database.htm> (última consulta: 10/09/2017)
- Olson, Mancur, "The Principle of Fiscal Equivalence: The Division of Responsibilities among Different Levels of Government", *American Economic Review*, Vol. 49, 1969, págs. 479-487.
- Ostry, Jonathan D., Berg, Andrew y Tsangarides, Charalambos G., "Redistribución, desigualdad y crecimiento", *Revista de Economía Institucional*, Vol. 16, núm. 30, 2014, págs. 53-81.
- Peces-Barba Martínez, Gregorio, *Derecho y derechos fundamentales*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1993, 423 págs.
- Pedraja Chaparro, Francisco y Suárez Pandiello, Javier, "Financiación municipal: equilibrios, especialización e incentivos", *Revista española de control externo*, Vol 13, núm. 38, 2011, págs. 15-42.
- Pemán Gavín, Juan, *Igualdad de los ciudadanos y autonomías territoriales*, Zaragoza/Madrid, Prensas Universitarias de Zaragoza/Civitas, 1992, 331 págs.

Pérez Moreno, Alfonso, “Técnicas jurídicas garantizadoras del principio de solidaridad regional”, en VVAA, *Estudios sobre el proyecto de Constitución*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1978, 718 págs., págs. 703-715.

Pérez Royo, Javier, *Curso de Derecho Constitucional*, Madrid, Marcial Pons, Duodécima edición, 2010, 911 págs.

- *El nuevo modelo de financiación autonómica: análisis exclusivamente constitucional*, Madrid, McGraw Hill, 1997, 161 págs.

Piketty, Thomas, *El capital en el siglo XXI*, Madrid, Fondo de Cultura Económica, 2014, 663 págs.

Piketty, Thomas y Zucman, Gabriel, “Capital is Back: Wealth-Income Ratios in Rich Countries 1700-2010”, *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 129, núm. 3, 2014, págs. 1255-1310.

Pisarello, Gerardo, “Solidaridad e insolidaridad en el constitucionalismo contemporáneo: elementos para una aproximación”, *Revista de Estudios Sociales*, núm. 46, 2013, págs. 86-97.

Polanyi, Karl, *La gran transformación: los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 1944/2009, 399 págs.

Rawls, John, *A Theory of Justice*, Oxford, Oxford University Press, 1971/1985, 607 págs.

Raymond, José Luis, “Convergencia real de las regiones españolas y capital humano”, *Papeles de Economía Española*, núm. 93, 2002, págs. 109-121.

- Rehm, Philipp, "Risks and Redistribution. An Individual-Level Analysis", *Comparative Political Studies*, 2009, Vol 42, núm. 7, págs. 855-881.
- Rodrik, Dani, *Una economía, muchas recetas*, Méjico D.F., Fondo de Cultura Económica, 2011, 379 págs.
- Roncaglia, Alessandro, *El mito de la mano invisible*, Zaragoza, Genuève ediciones, 2011, 127 págs.
- *Economisti che sbagliano. Le radici culturali della crisi*, Roma, Laterza, 2010, 141 págs.
- Röpke, Wilhelm, *La Teoría de la Economía*, Madrid, Unión Editorial, 1937/2007, 248 págs.
- Rosen, Harvey S., *Hacienda Pública*, Madrid, McGraw Hill, 2007, 617 págs.
- Rubio Llorente, Francisco, "La reforma del artículo 135 CE", *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 93, 2011, págs. 203-210.
- Ruiz Arbeloa, Luis, "La asistencia Oficial al Desarrollo en España", *Información Comercial Española*, núms. 612-613, 1984, págs. 113-120.
- Sáenz Royo, Eva, "La financiación autonómica: un diagnóstico desde la perspectiva constitucional", en Tudela Aranda, José y Garrido López, Carlos (coords), *La organización territorial del Estado, hoy*, actas del XIII Congreso de la Asociación de constitucionalistas de España, Valencia, Tirant lo Blanc, 2016, págs. 91-119.
- *Estado social y descentralización política*, Madrid, Civitas, y Zaragoza, Gobierno de Aragón, 2003, 367 págs.

Sala i Martín, Xavier, “Transfers, social safety nets and economic growth”, *IMF Staff Papers*, núm. 44, 1997, págs. 81-102.

Sala Sánchez, Pascual, “Discurso de Investidura como Doctor “Honoris Causa” por la Univerisitat de València”, Valencia, 26 de mayo de 2014.
<http://links.uv.es/Zq0PPNn> (última consulta: 15/07/2015).

Sampedro, José Luis y Martínez Cortiña, Rafael, *Estructura económica: teoría básica y estructura mundial*, Barcelona, Ariel, 1973, 684 págs.

Santolaya Macchetti, Pablo, “En torno al principio de cooperación”, *Revista de Derecho Político*, núm. 21, 1984, págs. 83-109.

Sanz Arcega, Eduardo, “Los rostros constitucionales de la redistribución: la vertiente económica del principio constitucional de solidaridad”, *Revista de Derecho Político*, núm. 93, 2015, págs. 285-317.

- “Los consensos económico-constitucionales: diagnóstico y afanes de la política económica”, *Documentos de Trabajo del Instituto de Estudios Fiscales*, núm. 1/2015, 2015.

- “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*, 2014, págs. 29-34.

- “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.

- Segura Sánchez, Julio, “El sector público en economías de mercado: ¿Qué hemos aprendido a fines del siglo XX?”, *Papeles y Memorias de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*, núm. 7, 2000, págs. 3-17.
- Seligman, Edwin R.A., “El desarrollo de la imposición”, en *Documentos, Hacienda Pública Española*, Núm. 13, 1895/1971, págs. 150-162.
- Serrano Sanz, José María, *De la crisis económica en España y sus remedios*, Zaragoza, Prensas Universitarias de Zaragoza, 2011, 129 págs.
- Sevilla Segura, José V., *Lecciones sobre Financiación pública de Estados descentralizados*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 2013, 343 págs.
- Smith, Adam, *Una investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones*, Madrid, Tecnos, 1776/2009, 719 págs.
- *La Teoría de los sentimientos morales*, Madrid, Alianza Editorial, 1759/2004, 596 págs.
- Soler Belda, Ramón Rodolfo, *La evolución del principio constitucional de progresividad en el ordenamiento tributario*, Tesis Doctoral Universidad de Jaén, 2011, 489 págs, ruja.ujaen.es/bitstream/10953/552/1/9788484398493.pdf (última consulta: 20/07/2015).
- Solozábal Echavarría, Juan José, *Tiempo de reformas. El Estado autonómico en cuestión*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2006, 442 págs.
- *Las bases constitucionales del Estado autonómico*, Madrid, McGraw-Hill, 1998, 367 págs.

Sorribas-Navarro, Pilar, “Descentralización fiscal y disciplina presupuestaria: lecciones para España de la experiencia comparada”, *Investigaciones Regionales*, núm. 16, 2009, págs. 219-246.

Soskice, David y Hall, Peter, *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*, Oxford, Oxford University Press, 2001, 556 págs.

Tajadura Tejada, Javier, “El principio de solidaridad en el Estado Autonómico”, *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 32, 2007, págs. 69-102.

Tribunal Constitucional, *Repertorio Jurisprudencial*.
<http://hj.tribunalconstitucional.es/>

Tudela Aranda, José, “¿Reforma constitucional en clave federal? (Sistematización de problemas generados por las reformas y posibles soluciones)”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 151, 2011, págs. 231-279.

Varela Suanzes-Carpegna, Joaquín, “El pensamiento liberal en su perspectiva histórica”, ponencia presentada en el I Encuentro UIMP Albert Hirschman *Libertad, Mercado y Estado. Debates en el Pensamiento Económico*, celebrado en Zaragoza los días 7 y 8 de noviembre de 2013.

VVAA (Miguel Ángel García Herrera, José Asensi Sabater y Francisco Balaguer Callejón, coords.), *Constitucionalismo crítico: liber amicorum Carlos de Cabo Martín*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2015, 1311 págs.

VVAA (Francisco Balaguer Callejón, Coord.), *Manual de Derecho Constitucional, Volumen I*, 5ª ed., Madrid, Tecnos, 2010, 497 págs.

- Vega García, Alberto, “El principio constitucional de solidaridad interterritorial en España y en Alemania: aplicación y límites”, *Revista d’Estudis Autonòmics i Federals*, núm. 20, 2014, págs. 214-277.
- Villacorta Mancebo, Luis y Sanz Pérez, Ángel Luis, “Sobre el principio estructural de autonomía en la Constitución española y su desarrollo”, *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Enrique Furió Ceriol*, núm. 34-35, 2001, págs. 49-88.
- Villaverde Castro, José, “Crecimiento y convergencia regional en España. (Algunas) Causas del cambio”, *Papeles de Economía Española*, núm. 111, 2007, págs. 240-254.
- Von Hagen, Jürgen, “Fiscal Rules, Fiscal Institutions, and Fiscal Performance”, *The Economic and Social Review*, Vol. 33, núm. 3, 2002, págs. 263-284.
- Von Stein, Lorenz, *Geshichte der sozialen Bewegung*, 1850.
- Yabar Sterling, Ana, “La estructura financiera de las Comunidades Autónomas según la LOFCA: características y problemas para su aplicación”, en Manuel Ramírez (coord.), *El desarrollo de la Constitución española de 1978*, Zaragoza, Libros Pórtico, 1982, 646 págs., págs. 567-577.
- Zabalza, Antoni y López Laborda, Julio, “The Uneasy Coexistence of the Spanish Foral and Common Regional Finance System”, *Investigaciones regionales: Journal of Regional Research*, núm. 37, 2017, págs. 119-152.
- Zagrebelsky, Gustavo, *El derecho dúctil: Ley, derechos, justicia*, Madrid, Trotta, 1999, 156 págs.

Zubiri, Ignacio, “Una evaluación del sistema fiscal español y las reformas necesarias”, *Cuadernos del Círculo Cívico de Opinión*, núm. 12, 2014, págs. 37-48.



Reconocimiento – NoComercial – SinObraDerivada (by-nc-nd): No se permite un uso comercial de la obra original ni la generación de obras derivadas.

© Universidad de Zaragoza
Servicio de Publicaciones

ISSN 2254-7606



Universidad
Zaragoza

Tesis Doctoral

LOS ROSTROS CONSTITUCIONALES DE LA
REDISTRIBUCIÓN: LA VERTIENTE ECONÓMICA
DEL PRINCIPIO CONSTITUCIONAL DE
SOLIDARIDAD Y DUS POSIBILIDADES
FINANCIERAS

Autor

Eduardo Sanz Arcega

Director/es

Contreras Casado, Manuel

UNIVERSIDAD DE ZARAGOZA

Derecho Público

2018

