

EL FONDO DE COMPENSACIÓN INTERTERRITORIAL

Carlos Vidal Prado

Profesor Titular de Derecho Constitucional
U.N.E.D.

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. LOS PRINCIPIOS DE AUTONOMÍA Y SOLIDARIDAD EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO CONSTITUCIONAL ESPAÑOL. III. EL FONDO DE COMPENSACIÓN INTERTERRITORIAL EN LA CONSTITUCIÓN. IV. EL PRIMER MODELO DE FONDO DE COMPENSACIÓN INTERTERRITORIAL. V. EL FUNCIONAMIENTO DEL PRIMER MODELO DE FONDO DE COMPENSACIÓN INTERTERRITORIAL. CONSECUENCIAS DE LA APLICACIÓN DE LA LEY 7/84, DE 31 DE MARZO. VI. LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL. VII. EL SEGUNDO MODELO DE FCI: LA LEY 29/1990, DE 26 DE DICIEMBRE. VIII. LA RECIENTE REFORMA DEL FCI: LEY 22/2001, DE 27 DE DICIEMBRE. IX. CONSIDERACIONES FINALES. NUEVO MODELO DE FINANCIACIÓN Y ACTUALES PERSPECTIVAS DEL PRINCIPIO DE SOLIDARIDAD. X. BIBLIOGRAFÍA.

I. INTRODUCCIÓN.

Junto con la necesidad de la democracia, en los inicios de la transición española se tomó también como objetivo prioritario el de la descentralización territorial, plasmado fundamentalmente en el reconocimiento del principio de autonomía. Cuando en la Constitución se establecieron, basándose en este principio, los criterios de formación y creación de las Comunidades autónomas, se veía necesaria, además de una autonomía política, la configuración de una cierta autonomía financiera, puesto que no serviría de nada entregar unas competencias políticas a determinados territorios, si éstos no recibían además los medios económicos necesarios para ejercerlas.

Sin embargo, una excesiva autonomía financiera, que no tuviese en cuenta el resto de los territorios vecinos, conformadores

del Estado español, hubiera provocado desequilibrios económicos no deseables en un proyecto nacional común. Por ello, otro de los principios en los que se basa el Estado autonómico, el de solidaridad, goza de un lugar importante en nuestra Constitución, e incide de modo fundamental en el sistema de financiación autonómica. Debe hacerse compatible, pues, una cierta autonomía financiera de las Comunidades autónomas con la fijación de unos criterios de solidaridad entre unas Comunidades y otras, criterios que deben ser supervisados por los poderes centrales del Estado, encargados de armonizar el desarrollo común de todos los territorios de España, y que habrán de suponer, en muchos casos, una limitación de la autonomía de unas Comunidades, en beneficio de otras que disponen de menos medios y capacidades en el terreno económico. Un instrumento básico de solidaridad, ya previsto en la Constitución, es el Fondo de Compensación Interterritorial, cuyo estudio intentamos abordar en este trabajo desde el punto de vista constitucional.

II. LOS PRINCIPIOS DE AUTONOMÍA Y SOLIDARIDAD EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO CONSTITUCIONAL ESPAÑOL.

El modelo constitucional de distribución territorial del poder político parte del reconocimiento, en el artículo segundo de la Norma Suprema, del derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que integran nuestra nación. Por lo tanto, se admite el carácter plural del Estado español, pero éste se configura como un Estado único. Aunque exista un alto grado de descentralización política, se trata de un solo y único Estado, con un Ordenamiento jurídico y con los rasgos distintivos de todos los Estados¹. Por ello el propio artículo 2 de la Constitución garantiza la solidaridad entre todas las nacionalidades y regiones españolas, y el Tribunal Constitucional español ha podido decir que “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”².

(1) GARCÍA MORILLO, J., PÉREZ TREMPES, P., ZORNOZA PÉREZ, J., *Constitución y financiación autonómica*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1998, pág. 16.

(2) STC 25/1981, de 14 de julio.

La obligación estatal de hacer efectivo el principio de solidaridad se recoge en el artículo 138 de la Constitución: “El Estado garantiza la realización efectiva del principio de solidaridad consagrado en el artículo 2 de la Constitución, velando por el establecimiento de un equilibrio económico, adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español, y atendiendo en particular a las circunstancias del hecho insular. Las diferencias entre los Estatutos de las distintas Comunidades autónomas no podrán implicar, en ningún caso, privilegios económicos o sociales”.

Aunque puede considerarse la redacción de este precepto como vaga e imprecisa³, al menos nos permite afirmar que se contemplan dos posibles instrumentos para desarrollar el principio de solidaridad. Uno es el equilibrio económico, que debe perseguirse a través del Fondo de Compensación Interterritorial previsto en el artículo 158.2. Otro es el objetivo de que no existan privilegios entre unas Comunidades autónomas y otras por vía estatutaria.

El principio de autonomía ofrece una vertiente económica importantísima, ya que, aun cuando ésta tenga carácter instrumental, la amplitud de los medios de que se dispone determina las posibilidades de hacer realmente efectiva esa autonomía. En este contexto económico, la autonomía tiene el límite claro de la solidaridad interterritorial, que actuaría como factor de equilibrio⁴ entre los principios de unidad y autonomía⁵.

Los instrumentos que la Constitución prevé para llevar a la práctica el principio de solidaridad son:

a) La planificación económica que, según el artículo 131.1 de la Constitución, deberá 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.

(3) Se ha tachado de insuficiente y poco concreta dicha regulación, al entender que el principio de solidaridad “no ha sido desarrollado en toda su virtualidad, tanto por lo que a su materia se refiere como por lo que a su ámbito atañe”. Cfr. ÁLVAREZ CONDE, E., *Las Comunidades autónomas*, Editora Nacional, Madrid, 1980, pág. 25.

(4) ALONSO DE ANTONIO, J.A., *El Estado autonómico y el principio de solidaridad como colaboración legislativa*, op.cit., Vol. I, pág. 379.

(5) “Su contenido más importante es el financiero y en tal aspecto parcial se le alude más adelante con carácter genérico (art. 156.1) y también con un talante instrumental, como fundamento del Fondo de Compensación”. Cfr. STC 135/92, de 5 de octubre, Fundamento Jurídico 7.

b) El Fondo de Compensación Interterritorial, cuyos recursos deberán distribuirse, como dispone nuestra Norma Suprema, para corregir desequilibrios territoriales, por las Cortes Generales entre las Comunidades Autónomas y las provincias, en su caso (art. 158.2). Las transferencias de este Fondo de Compensación constituyen un recurso de las Comunidades Autónomas, como señala el artículo 157.1. c) de la Constitución.

c) La garantía de un nivel mínimo en la prestación de los servicios públicos fundamentales en todo el territorio español (art.158.1 CE), como uno de los fines primordiales de las asignaciones de los Presupuestos Generales del Estado.

El principio de solidaridad está muy relacionado con el de cooperación. No siempre se distingue bien la frontera entre ellos, aunque se podría decir que, en sentido estricto, la aplicación del principio de solidaridad permite impedir determinadas decisiones de una Comunidad Autónoma si van en perjuicio de otras. En sentido amplio, el principio puede también concretarse en algunas obligaciones para la Comunidad Autónoma, pero aquí es donde los límites con el principio de cooperación se hacen presentes, pues todo aquello que suponga obligaciones para una Comunidad con respecto a otras puede estar más bien encuadrado en este segundo principio que en el de solidaridad.

Cooperación y solidaridad están presentes en el sistema de financiación autonómica diseñado en nuestra Constitución, que es un sistema mixto⁶, basado en dos principios fundamentales:

a) El principio de coordinación con la Hacienda del Estado (artículo 156). En este sentido, el principio de solidaridad actuaría como límite de la autonomía financiera, al señalar el art. 156.1 que el sistema de financiación de las Comunidades autónomas debe estar inspirado en el principio de solidaridad.

b) El principio de solidaridad interregional (artículo 158), que debe garantizar un nivel mínimo de servicios en todo el territorio español.

(6) RODRÍGUEZ BEREIJO, A., "Una reflexión sobre el sistema general de financiación de las Comunidades Autónomas", en *REDC*, núm. 15, 1985, pág. 67.

Este sistema mixto aparece compuesto por un doble mecanismo financiero:

a) recursos procedentes de transferencias del Estado;

b) y recursos procedentes del sistema financiero y tributario propio y autónomo, o de recursos tributarios gestionados y recaudados directamente por las Comunidades autónomas.

Pero el equilibrio económico sólo puede conseguirse desde la actuación redistributiva, que exige dos premisas: una política recaudatoria progresiva y capaz de allegar recursos que distribuir, y políticas de gasto público que lleven a cabo la redistribución⁷.

Recapitulando lo dicho hasta ahora, la Constitución hace referencia al principio de solidaridad en cuatro artículos: el 2, el 138.1, el 156.1 y el 158.2. Se trata de un principio constitucional básico (art. 2), que se proyecta en la obligación impuesta por el art. 138.1, de la realización efectiva de este principio, del cual es garante el Estado. Además, éste debe perseguir un justo y adecuado equilibrio económico, que se concreta en dos instrumentos: el sistema de financiación autonómica (art. 156.1, que establece la solidaridad entre todos los españoles como principio rector de la autonomía financiera de las Comunidades) y el Fondo de Compensación Interterritorial.

III. EL FONDO DE COMPENSACION INTERTERRITORIAL EN LA CONSTITUCION.

La regulación constitucional del Fondo en la Constitución (art. 158.2) es bastante escueta. Las finalidades que se le asignan son claramente dos: hacer efectivo el principio de solidaridad (de cuyo reconocimiento y garantía se ocupan los artículos 2 y 138 de la CE) y corregir los desequilibrios económicos territoriales. El Tribunal Constitucional relaciona esta doble finalidad con el equilibrio que debe darse entre el principio de solidaridad por una parte, y los de autonomía y coordinación por otra⁸.

(7) GARCÍA MORILLO, J., PÉREZ TREMPES, P., ZORNOZA PÉREZ, J., *Constitución y financiación autonómica*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1998, pág. 128.

(8) "La Constitución española, al expresar el destino del FCI -y, en general, los objetivos de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas- hace específica referencia, junto con la corrección de desequilibrios territoriales, a que debe "hacer efectivo el principio de solidaridad" (artículo 158.2) en correspondencia con el establecimiento del "principio de solidaridad entre todos los españoles (artículo 156.1 de la CE)" como inspirador de la autonomía financiera". Cfr. STC 183/88, de 13 de octubre, Fundamento Jurídico 5.

El artículo 156 de la Constitución consagra el principio de autonomía financiera de las Comunidades autónomas, pero lo vincula a los principios de coordinación y solidaridad⁹, que se entrelazan íntimamente¹⁰. El Fondo de Compensación es un instrumento de solidaridad, pero no el único, y ni siquiera está claro que sea el más importante, al menos en la actualidad. La estructura sistemática y el tenor literal de los arts. 2, 138.1, 156.1 y 158.2 de la Constitución demuestran que el Fondo tiene carácter adicional, y el art. 156.1 apunta bien claramente y sin asomo de duda que es la totalidad del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas el que debe estar inspirado en el principio de solidaridad¹¹.

Es necesario que toda la Hacienda estatal se organice de tal manera que puedan hacerse operativos los criterios compensadores¹². El Fondo no aparece, a primera vista, concebido como un mecanismo ordinario de financiación, ni siquiera como una forma de suplir la insuficiente capacidad fiscal de determinadas Comunidades Autónomas, tal como se hace en Alemania a través de la Ley Constitucional de 1969. El Fondo previsto por la Constitución española es exclusivamente corrector, del que prácticamente existen sólo dos precedentes: el modelo establecido por el artículo 9 de la Ley italiana de 16 de mayo de 1970, para la financiación de los programas regionales de desarrollo, y el Fondo Europeo de Desarrollo Regional, creado en 1975¹³.

(9) Sobre los principios de autonomía y solidaridad en la Constitución, vid., además de las obras citadas, LARROQUE, L., *Comunidades autónomas*, Editorial Popular, Madrid, 1983, págs. 57-59.

(10) Estos principios se entrelazan de tal manera, que se ha afirmado incluso “que se trata de un único principio, aunque dentro de su unidad manifieste dos vertientes, una de carácter asertivo y otra de carácter limitativo”. Cfr. GARCÍA-MONCÓ, A., *Autonomía financiera de las Comunidades autónomas*, Lex nova, Valladolid, 1996, pág. 82.

(11) GARCÍA MORILLO, J., PÉREZ TREMP, P., ZORNOZA PÉREZ, J., *Constitución y financiación autonómica*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1998, pág. 136.

(12) Así lo reconoce el propio Tribunal Constitucional, cuando afirma que el objetivo de corregir los desequilibrios territoriales, “si bien encuentra instrumentos expresos en la Constitución, como es el caso del FCI, tampoco puede entenderse que se agote en ellos”. Cfr. STC 146/92, de 16 de octubre, Fundamento Jurídico 1. Sobre otros medios que pueden facilitar la consecución de este objetivo (corregir los desequilibrios), puede verse GARCÍA-MONCÓ, A., *Autonomía financiera de las Comunidades autónomas*, op. cit., págs. 84-90.

(13) Un temprano análisis del modelo diseñado en la Constitución española se encuentra en LÓPEZ NIETO, A. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, F., “La solidaridad y el desarrollo regional en la Constitución y en la LOFCA”, en *La España de las autonomías (Pasado, presente y futuro)*, Espasa Calpe, Madrid, 1980, Tomo II, págs. 187 y ss.

Entre las dos opciones que el constituyente tenía (la equiparación fiscal por un lado, y la corrección de desequilibrios económicos interterritoriales por otro), se optó por la correctora, alejándose de otros modelos vigentes en países de nuestro entorno, basados más bien en la nivelación territorial del gasto público, y preocupados por igualar, equiparar o aproximar la capacidad fiscal per cápita de los entes territoriales, o los índices de prestación de los servicios públicos.

IV. EL PRIMER MODELO DE FONDO DE COMPENSACION INTERTERITORIAL

La LOFCA establece el marco general de lo que deberá ser el Fondo de Compensación Interterritorial, remitiendo a una ley su posterior regulación detallada. Interesa destacar, en este sentido, que en el artículo 16 se hace referencia a que las beneficiarias del Fondo deberían ser las Comunidades autónomas menos desarrolladas. La primera Ley que abordó esta tarea fue la Ley 7/84, de 31 de marzo, reguladora del Fondo de Compensación Interterritorial y cumplió así la previsión de la LOFCA, precisando cada uno de los aspectos esenciales del Fondo y regulando su funcionamiento e instrumentación.

El texto de la Ley no difiere sustancialmente del proyecto enviado al parlamento, pues contenía lo pactado por UCD y PSOE en los Acuerdos Autonómicos de 1981¹⁴. Todas las Comunidades Autónomas eran beneficiarias de los recursos procedentes del Fondo (art. 4. 1), “en coherencia con el esquema de financiación básica establecido en la LOFCA (...), puesto que, de no ser así, se verían privadas del acceso a las nuevas inversiones, lo que supondría una interpretación radical y escasamente prudente del principio de solidaridad”¹⁵. El destino de los recursos obtenidos a través del Fondo se debía decidir conjuntamente por cada Comunidad autónoma y la Administración estatal central (art. 7).

(14) Acuerdos Autonómicos firmados por el Gobierno de la Nación y el Partido Socialista Obrero Español el 31 de julio de 1981. Presidencia del Gobierno, Madrid, 1981.

(15) Exposición de motivos del proyecto de Ley, en *El Fondo de Compensación Interterritorial. El debate en las Cortes Generales*, Ministerio de Economía y Hacienda, Servicio de Publicaciones, Madrid, 1985, pág. 104.

Como puede verse, este primer modelo de Fondo contradecía lo indicado en la LOFCA, porque en lugar de beneficiar sólo a las Comunidades menos desarrolladas, se aplicaba a todas. Este cambio se justificó en sede parlamentaria basándose en los siguientes argumentos:

1. En la LOFCA no se excluye a ninguna Comunidad Autónoma como beneficiaria de los recursos procedentes del Fondo (lo cual, si bien es cierto en sentido literal, no parece que fuese el criterio informador del artículo 16 de la LOFCA);

2. por otro lado, no se considera incompatible con el artículo 16 distinguir diversos tipos de inversión pública;

3. y finalmente, la decisión conjunta entre las administraciones central y autonómica del destino de los recursos es más acorde (según el criterio de la Ponencia) con la LOFCA que su contrario¹⁶. Estos fueron tres de los puntos más conflictivos en los debates.

Sin embargo, este último punto, que condicionaba de alguna forma la libertad de decisión de las CC. AA. sobre el destino de los recursos, podía contradecir también, como dijo Pérez Royo, la propia LOFCA. Esta Ley huye del principio de las subvenciones condicionadas, para no vulnerar la autonomía financiera de las Comunidades autónomas, y, aun reconociendo que las Comunidades autónomas deben financiarse en gran medida con transferencias procedentes del sistema tributario central, éstas deberán ser incondicionadas.

El Fondo debería servir no sólo para compensar desequilibrios territoriales, sino además ser un instrumento congruente con el Estado de las Autonomías y con la descentralización política en la toma de decisiones, entre las cuales están las que se refieren a la autonomía financiera de las Comunidades. Sin duda, la jurisprudencia constitucional vino a dar la razón, con el tiempo, a alguna de estas argumentaciones.

(16) Informe de la Ponencia, en *El Fondo de Compensación Interterritorial. El debate en las Cortes Generales*, op. cit., págs. 178-184.

V. EL FUNCIONAMIENTO DEL PRIMER MODELO DE FONDO DE COMPENSACION INTERTERRITORIAL. CONSECUENCIAS DE LA APLICACION DE LA LEY 7/84, DE 31 DE MARZO.

Parece claro que el artículo 158 de la Constitución está inspirado en la idea de un Fondo destinado a la realización de inversiones con el objeto de corregir los desequilibrios económicos interterritoriales. Sin embargo, en los primeros años de funcionamiento del mismo, antes y después de la aplicación de esta primera Ley que estamos comentando, se transformó en el único cauce para que el Estado pudiese transferir a las Comunidades Autónomas los recursos necesarios para la realización de nuevas inversiones, en las materias cuya competencia corresponde a dichas Comunidades¹⁷.

Esto fue lo que provocó, en la práctica, que en la Ley de 1984 se incluyesen todas las Comunidades como beneficiarias, refrendando simplemente la situación que de hecho se estaba produciendo. El Fondo ya no era un recurso excepcional, dirigido a favorecer a las Comunidades menos desarrolladas, sino que era casi el único cauce de financiación de las Comunidades autónomas¹⁸.

El Tribunal Constitucional tuvo ocasión de abordar, primero tangencialmente, y luego de modo directo, este problema. De modo parcial lo hizo cuando hubo de resolver los recursos presentados por diversos gobiernos autonómicos contra las Leyes de Presupuestos de 1982, 1983, 1984 y años sucesivos. También, finalmente, el Tribunal analizó la constitucionalidad de la propia Ley del Fondo de Compensación, ante el recurso de inconstitucionalidad presentado por el Gobierno Vasco, en la STC 183/88, de 13 de octubre.

El modelo de Fondo de Compensación Interterritorial que fue configurándose como resultado de esta Ley, a finales de los años ochenta, no respondía al objetivo que se había planteado cuando se elaboró la Constitución. Dentro del conjunto de mecanismos del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas, el Fondo de

(17) URIARTE ZULUETA, M.M., "El Fondo de Compensación Interterritorial", en *Organización Territorial del Estado (Comunidades Autónomas)*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1984, Volumen I, pág. 285.

(18) Un completo estudio económico del funcionamiento del Fondo, con una serie de propuestas de reforma del mismo, puede verse en UTRILLA DE LA HOZ, A., *La corrección de los desequilibrios regionales en España: el Fondo de Compensación Interterritorial como instrumento de política regional. Análisis y valoración*, Editorial de la Universidad Complutense de Madrid, 1991.

Compensación Interterritorial debía y debe desempeñar una misión fundamental como elemento de articulación de la autonomía financiera con los principios de solidaridad y redistribución de renta y riqueza, cuya efectividad es indispensable para la armonía y estabilidad del Estado de las autonomías.

Pero, hasta 1990, el Fondo tuvo una doble dimensión: por un lado era un instrumento de política regional, y por otro un instrumento de financiación. Una institución que se había previsto con un único objetivo, la solidaridad interregional, sirvió además durante este largo período para financiar los servicios transferidos a las Comunidades Autónomas en relación a las inversiones nuevas de los mismos. El problema era que, en la medida en que primase su dimensión de instrumento de financiación, se perjudicaba la efectividad como instrumento de política regional, y viceversa.

Este período transitorio concluyó el 31 de diciembre de 1986. El día 7 de noviembre de dicho año el Consejo de Política Fiscal y Financiera aprobó el método del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas, cuya vigencia comenzó el 1 de enero siguiente, dando con ello cumplimiento a lo establecido en el artículo 13 de la LOFCA.

Al finalizar el período transitorio, y en un reconocimiento implícito de que hasta ese momento la autonomía financiera de las Comunidades que recibían recursos del Fondo era prácticamente inexistente, se procedió a integrar recursos en la financiación incondicional por un importe igual al veinticinco por ciento del Fondo. Este fue el primer paso para que el Fondo dejase de ser un instrumento de financiación de los servicios traspasados por el Estado. Pero fue insuficiente, como pudo observarse en la práctica.

A este problema se unió el de que la definición y ponderación de algunas de las variables de distribución del Fondo previstas en la Ley de 1984 produjo, de modo progresivo, resultados en su reparto desproporcionados a las necesidades reales de las Comunidades, y discordantes con el principio de solidaridad, que constituye su objetivo intrínseco, conforme a lo dispuesto en la Constitución.

En especial durante los años 1988 a 1990, la variable “saldo migratorio” produjo una progresiva desviación de recursos desde las Comunidades Autónomas menos desarrolladas (especialmente Extremadura y Andalucía) hacia las más desarrolladas (País Vasco

y Cataluña), de modo claramente contrario al objetivo reequilibrador del Fondo. Aunque los primeros años el FCI había alcanzado sus objetivos correctores de los desequilibrios territoriales, luego se fue desviando. Así, por ejemplo, en su primer año de vigencia, la cantidad por habitante que recibía la Comunidad Autónoma menos desarrollada (Extremadura) con cargo al FCI, era cinco veces superior a la de la Comunidad con renta más alta (Baleares). Sin embargo, esto no fue así en sus últimos años de vigencia.

Siguiendo a Borrell y Zabalza¹⁹, es posible afirmar que se pueden distinguir dos fases en la aplicación del primer modelo de FCI:

a) El período 1983-1986, en el que el FCI tenía un carácter claramente distributivo. Durante este período, el setenta por ciento del FCI se dirigía a las siete comunidades menos desarrolladas (Extremadura, Andalucía, Castilla-La Mancha, Galicia, Castilla-León, Murcia y Canarias), que poseían el cuarenta y cinco por ciento de la población y generaban el treinta y cinco por ciento de la renta nacional.

b) El período 1987-1989, en el que el FCI disminuyó de modo significativo su carácter redistributivo. En esta época las siete Comunidades con menor nivel de renta recibieron el sesenta y cinco por ciento del Fondo, concentrándose esta pérdida de participación, sobre todo, en Extremadura y Andalucía, justamente las dos menos desarrolladas, mientras se incrementaba la participación del País Vasco y Cataluña.

Un dato muy ilustrativo lo encontramos al comprobar cómo, en 1989, el País Vasco, la Comunidad con la tercera renta por habitante de toda España, recibía una cantidad por habitante con cargo al FCI superior a la de Comunidades como Andalucía, Castilla-León, Murcia o Asturias.

(19) BORRELL FONTELLES, J. y ZABALZA MARTÍ, A., "El nuevo FCI: un instrumento de política regional", en *El Fondo de Compensación Interterritorial: memoria de un cambio*, IEF, Madrid, 1992, págs. 252-254.

Del funcionamiento del Fondo en estos años, y de los efectos causados por el mismo, se deducía, y así lo entendieron los políticos en aquel momento, que era necesario reformar el modelo del Fondo de Compensación Interterritorial, y por tanto elaborar una nueva Ley que lo regulase de modo diferente, por tres motivos fundamentales:

a) la doble finalidad del Fondo, que persistió tras la reforma del sistema de financiación básica, y que no respondía al objetivo pretendido en la Constitución;

b) la desviación relativa de sus recursos hacia los territorios más desarrollados,

c) y, finalmente, el cumplimiento del plazo establecido por la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas para la revisión de la ponderación de los criterios de reparto de este mecanismo financiero.

Además, a los tres motivos anteriores se añadía la conveniencia de que España adoptase, en aplicación del Derecho comunitario, una política regional coherente y armónica con la de la Unión Europea, lo que exigía la puesta en práctica de criterios de selección en las acciones de desarrollo regional, de modo que los dos mecanismos financieros de carácter solidario y redistributivo, el Fondo Europeo de Desarrollo Regional y el Fondo de Compensación Interterritorial, se complementasen y potenciasesen respectivamente, conforme corresponde a dos instrumentos que persiguen idéntico objetivo.

Por último, otro problema planteado fue el del control por parte de la Administración central de los recursos transferidos a las Comunidades Autónomas. La autonomía financiera, a juicio de algunos gobiernos autonómicos, no se respetaba, y acudieron por ello al Tribunal Constitucional, que, en algunos aspectos, les dio la razón. Veamos a continuación cuál fue la postura de nuestro Alto Tribunal.

VI. LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL.

Las dos cuestiones principales que ha acometido el Tribunal, con relación al ámbito de nuestro estudio, se refieren a la autonomía financiera de las Comunidades autónomas, y al ámbito de decisión

sobre los proyectos a los que destinar los recursos procedentes del Fondo.

Con respecto a la autonomía financiera, ésta implica la competencia de la Comunidad Autónoma para elaborar, aprobar y ejecutar sus propios presupuestos, pero no excluye la existencia de controles, incluso específicos en este caso por tratarse de fondos que forman parte de los Presupuestos Generales del Estado. Así, el artículo 16.4 de la LOFCA obliga a dar cuenta anualmente a las Cortes Generales del destino de los recursos recibidos con cargo al FCI, estableciendo, por tanto, un control parlamentario²⁰.

Lo que ocurre es que estos controles no pueden ser ilimitados, puesto que se ha de respetar el principio de autonomía. Y sería contrario a este principio que las actuaciones de la Administración autonómica fuesen controladas por la Administración central. ¿Cuáles son esos límites? Probablemente deberá ser el propio Tribunal en cada caso concreto el que deba interpretarlos, si se suscita un conflicto entre la Administración central y la autonómica.

El control parlamentario, en consecuencia, no ofrece ningún problema desde el punto de vista constitucional. Distinto es el caso del control gubernamental, que debe realizarse en las proporciones adecuadas, sin menoscabar la libertad de ejecución que tienen los gobiernos autonómicos. El control es necesario, pero debe mantenerse en unos límites adecuados, que reflejen el equilibrio entre unidad, autonomía y solidaridad.

En cuanto al ámbito de decisión de las Comunidades autónomas sobre los proyectos a los que aplicar los recursos, no es exclusivo. Las Cortes Generales, en el desarrollo de las previsiones constitucionales y de la LOFCA, pueden interpretar el principio de solidaridad en el reparto del FCI que ellas deben efectuar, en el sentido de remediar también desequilibrios territoriales. Además, la exigencia concreta del común acuerdo entre las administraciones central y autonómica sobre proyectos a financiar sigue el mismo criterio de la LOFCA, y según el Tribunal es constitucionalmente admisible²¹.

(20) STC 63/86, de 21 de mayo, Fundamento Jurídico 9.

(21) STC 183/88, de 13 de octubre, Fundamentos Jurídicos 5 y 6.

Esta postura del Alto Tribunal es lógica, si se tiene en cuenta que la Constitución establece la preeminencia del poder central, necesaria para garantizar el interés general. Pero, a su vez, una situación en la que no se estableciese un marco en el cual desarrollar esta labor principal por parte del Gobierno de la Nación, no dejaría de entrañar un riesgo de abuso de dicha preeminencia del poder central, y de imposición de sus criterios. Es evidente que el Gobierno central goza de una posición ventajosa en estos supuestos, porque es quien administra principalmente los recursos económicos, y por tanto está en una situación que, en algunos casos, le posibilitará establecer las condiciones. Lo que debería garantizarse es algún mecanismo que permitiese un cierto equilibrio: la posición de la Administración central es la de quien ejerce el control sobre las autonómicas, y por tanto será siempre más importante, pero se debe garantizar también que las Comunidades autónomas no se vean perjudicadas por un mal ejercicio de esas labores de control.

La financiación no debería ser condicionada hasta en sus más mínimos detalles, porque entonces la autonomía de decisión de las Comunidades que se benefician de los recursos —que son, recordemos, las más pobres—, se vería muy limitada, o incluso desaparecería. El Fondo, de este modo, se convertiría en un instrumento del Gobierno central para controlar las inversiones a realizar en las Comunidades autónomas de menores recursos económicos propios. Aunque el poder central mantenga su facultad de control, esto no debe suponer un menoscabo de la libertad de decisión por parte de la Comunidad autónoma respectiva.

VII. EL SEGUNDO MODELO DE FCI: LA LEY 29/1990, DE 26 DE DICIEMBRE.

En la Exposición de motivos de la nueva Ley se lleva a cabo un repaso de la evolución del funcionamiento del Fondo en los últimos años, destacando, entre otros, los desajustes a los que hemos hecho alusión líneas más arriba²². Asimismo, reconoce que la reforma más profunda es la referente a las Comunidades Autónomas per-

(22) Se dice en dicha Exposición que la Ley que se propone “no se limita a revisar la ponderación de los criterios de distribución del Fondo, sino que regula a éste en todos sus aspectos esenciales, delimitándolo como instrumento de desarrollo regional destinado exclusivamente a hacer efectivo el principio de solidaridad y exonerándolo de su vinculación a la financiación de los servicios traspasados por el Estado”. *Proyecto de Ley del Fondo de Compensación Interterritorial*, BOC (Senado), IV Legislatura, núm. 11 (a), pág. 3.

ceptoras de los recursos, únicamente las de menor desarrollo económico. El criterio que se escoge para determinar qué Comunidades serán las beneficiarias coincide con el de la Unión Europea, es decir, se tendrá en cuenta la renta relativa de los diversos territorios.

Por las autoridades comunitarias se había adoptado la práctica de hacer coincidir los territorios beneficiarios con los de las Comunidades Autónomas, y así se hace en la Ley. Se tendrá en cuenta la renta relativa de cada Comunidad, medida con similar criterio al utilizado por la Unión Europea para la inclusión de una región como Objetivo I del Fondo Europeo de Desarrollo Regional. Por lo tanto, serán regiones receptoras del Fondo las mismas que tienen la calificación expresada en el ámbito de aplicación del FEDER.

De esta manera se pretende que ambos fondos (FCI y FEDER) se complementen y potencien entre sí, teniendo en cuenta que los dos son instrumentos de política regional al servicio del desarrollo económico y del ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas²³. Se procuró también que no hubiese excesiva diferencia entre la última Comunidad de las beneficiarias y la primera de las no beneficiarias, opinión que varios de los representantes autonómicos expresaron en el Consejo de Política Fiscal y Financiera²⁴.

(23) Los problemas de funcionamiento del anterior modelo obligaban a resolver no sólo la cuestión de si convenía o no que todas las Comunidades fuesen receptoras de los recursos económicos, sino que también, en función de esa decisión, se abrían otros interrogantes. Por ejemplo, si se entendiese que sólo las Comunidades más pobres tienen que beneficiarse del FCI, ¿cómo se debería resolver el problema de la financiación de la inversión nueva? Si el número de Comunidades fuese variable, ¿cómo se fijará el volumen total del Fondo? Todo ello sin olvidar el problema de partida: cuáles son las Comunidades que deben considerarse pobres o menos desarrolladas, cuestión ésta que se resolvió en el sentido indicado. Estas cuestiones fueron abordadas por la Administración central y las administraciones autonómicas en diversas reuniones. La primera el 10 de julio de 1989, la segunda el 15 de enero de 1990. Finalmente, el acuerdo sobre la reforma se alcanzó en la reunión del Consejo de Política Fiscal y Financiera, el 21 de febrero de 1990. En el acuerdo de dicho Consejo se establecen los criterios de distribución y ponderación, la cuantía del Fondo, el destino, etc. En definitiva, se determinan los elementos principales que figurarán en el Proyecto de Ley que el Gobierno remite al Senado. También se fijan quiénes serán los partícipes del Fondo hasta el 31 de diciembre de 1991: Galicia, Andalucía, Murcia, Castilla-La Mancha, Canarias, Extremadura, Castilla y León, Comunidad Valenciana y Asturias. Cfr. *Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 21 de febrero de 1990*, en BOC (Senado), IV Legislatura, núm. 11 (a), 19 de julio de 1990, pág. 14.

(24) BORRELL FONTELLAS, J. y ZABALZA MARTÍ, A., "El nuevo FCI: un instrumento de política regional", en *El Fondo de Compensación Interterritorial: memoria de un cambio*, op. cit., pág. 259.

No voy a entrar en aspectos que se alejan de este trabajo, como la determinación del volumen del FCI²⁵. Pero sí me gustaría destacar que, a la hora de repartir los recursos, no se estableció un criterio igualitario (en términos de FCI por habitante) entre las Comunidades beneficiarias, pues incluso dentro de este subconjunto de Comunidades se observan diferencias notables de desarrollo. Por eso se mantuvo cierta capacidad redistributiva entre las Comunidades Autónomas beneficiarias del nuevo FCI. A partir de ahí se establecieron los criterios más adecuados para alcanzar ese objetivo²⁶. La Disposición Adicional de la Ley preveía la realización de inversiones por el Estado en Ceuta y Melilla por importe igual, como mínimo, al 0,75% del FCI.

La Ley configuró además el Fondo exclusivamente como instrumento de desarrollo regional, sin que sirviese de mecanismo de financiación básica de las Comunidades Autónomas. Se suprimieron, asimismo, los controles que habían dado lugar a la declaración de inconstitucionalidad de algunos preceptos de la anterior Ley, y de varias leyes presupuestarias, y simplemente se establece, en el artículo 7.4 del proyecto, que “para percibir los recursos del Fondo correspondientes a los distintos proyectos de inversión (...) será suficiente conque las Comunidades Autónomas procedan a la petición de los mismos efectuada al órgano gestor de los créditos en el Ministerio de Economía y Hacienda”.

(25) En la anterior Ley del FCI se establecía que el volumen del Fondo no debía ser inferior al 30% de la inversión civil nueva del Estado y sus organismos autónomos. Este criterio se estableció para un FCI aplicable a las 17 Comunidades Autónomas. Parecía razonable que un Fondo destinado a un número limitado de Comunidades tuviera en cuenta esta nueva circunstancia en la determinación del volumen. Por eso se acordó determinar el volumen como un porcentaje no inferior al 30% de la inversión civil nueva del estado y sus organismos autónomos, ponderando esta cantidad con respecto a la población relativa y a la renta relativa de las Comunidades participantes en el nuevo FCI.

(26) BORRELL FONTELLES, J. y ZABALZA MARTÍ, A., “El nuevo FCI: un instrumento de política regional”, en *El Fondo de Compensación Interterritorial: memoria de un cambio*, op. cit., págs. 260 y ss.

Por último, se prevé un control parlamentario sobre el destino de los recursos recibidos por cada Comunidad autónoma con cargo al Fondo de Compensación Interterritorial, así como del estado de realización de los proyectos que estén en curso de ejecución²⁷. No puede perderse de vista que el FCI es un título competencial del Estado, a través de sus órganos de poder central. Es una de las garantías del principio de solidaridad, e inevitablemente tiene que llevar consigo un control por parte de quien dispone el reparto de esos recursos, es decir, el Parlamento y el Gobierno de la Nación. La necesidad de que se fijen unos límites a ese control no quiere decir que deba eliminarse, porque entonces la finalidad del Fondo de Compensación quizá no se cumpliría.

VIII. LA RECIENTE REFORMA DEL FCI: LEY 22/2001, DE 27 DE DICIEMBRE.

El Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 27 de julio de 2001 introdujo modificaciones en el FCI que se plasmaron en la Ley 22/2001, de 27 de diciembre. Esta Ley, sustancialmente, reconfigura los criterios que determinan quiénes pueden ser las CC. AA. beneficiarias del Fondo, y altera parcialmente el destino de los recursos.

La novedad más importante es que se crean dos Fondos de Compensación Interterritorial, uno llamado “de Compensación” y otro “Complementario”. En el Consejo de Política Fiscal y Financiera se había aprobado que el Fondo pudiese financiar no sólo gastos de inversión, sino también gastos corrientes asociados a esa inversión. Como el art. 158.2 de la Constitución contempla sólo la primera posibilidad, se crea un nuevo Fondo, el Complementario, a través del cual se financiará la puesta en marcha o en funcionamiento de inversiones, hasta un máximo de dos años. Por lo tanto, el único que se ceñiría al mandato constitucional es el Fondo de Compensación.

(27) “Respecto a la ejecución de las inversiones que, con cargo al Fondo, se acuerden entre la Administración Central y las Comunidades Autónomas perceptoras, se establece –termina diciendo la Exposición de motivos– un mecanismo de control parlamentario atribuido al Senado y encauzado con la intermediación del Tribunal de Cuentas y, en su caso, de los Tribunales de Cuentas de las Comunidades Autónomas, que deberán presentar un informe sobre el grado de ejecución de los proyectos de inversión”. Cfr. *Proyecto de Ley del Fondo de Compensación Interterritorial*, BOC (Senado), IV Legislatura, núm. 11 (a), pág. 4.

Esta división del FCI respeta el mínimo del 30% de la inversión pública que se rcogía en la Ley anterior. De esta cantidad, el 75% se atribuye al Fondo de Compensación y el 25% al Complementario.

A pesar de la división, la Exposición de motivos de la Ley sostiene que los dos Fondos deben ser “considerados, por su naturaleza, destino y gestión, como partes íntimamente ligadas de un único instrumento de financiación de las Comunidade autónomas, vinculados a aquellos proyectos de inversión que promuevan el crecimiento de la renta y de la riqueza de sus habitantes”²⁸.

Esta posibilidad de que, a través del Fondo Complementario, se financien gastos corrientes de puesta en marcha de inversiones, ha motivado que se incluyan en la Ley normas que rigen las transferencias del Estado a las Comunidades Autónomas para financiar estos gastos.

Por otro lado, la Ley da entrada, como beneficiarias de los Fondos, en cumplimiento del Acuerdo del Consejo, a las Ciudades de Ceuta y Melilla, con Estatuto de Autonomía propio. Esta integración no supone merma de los recursos totales de los Fondos, sino que se han incrementado dichos recursos en la cuantía que corresponde a ambas ciudades.

Finalmente, se mantiene el control parlamentario ya previsto en la Ley de 1990, que afecta ahora a ambos Fondos, y que corresponde al Senado y a las Asambleas Legislativas de las CC.AA., a los que el Tribunal de Cuentas del Estado y, en su caso, los de las CC.AA., presentarán un informe separado y suficiente de todos los proyectos.

(28) Exposición de motivos de la *Ley 22/2001, de 27 de diciembre, reguladora de los Fondos de Compensación Interterritorial*, en BOE de 31 de diciembre de 2001, págs. 50419-50420.

IX. CONSIDERACIONES FINALES. NUEVO MODELO DE FINANCIACION Y ACTUALES PERSPECTIVAS DEL PRINCIPIO DE SOLIDARIDAD.

Advertía hace algún tiempo Rodríguez Bereijo que “una excesiva dependencia de las Haciendas autonómicas de medios de financiación derivados de fuentes estatales puede mediatizar su autonomía política y administrativa y además generar distorsiones y efectos indeseables en el funcionamiento global de la Hacienda general y en el equitativo reparto de los ingresos públicos”²⁹.

El sistema de Hacienda de transferencia puede ser peligroso para la autonomía de las Comunidades, en el caso de que el Estado haga uso interesado de su supremacía financiera para mantener cierta capacidad de control en ámbitos materiales ya transferidos a las Comunidades Autónomas³⁰.

Como ya vimos, el artículo 16.4 de la LOFCA obliga a dar cuenta anualmente a las Cortes Generales del destino de los recursos recibidos con cargo al FCI, estableciendo, por tanto, un control parlamentario³¹.

La autonomía financiera de las CC.AA. no excluye la existencia de controles por parte del poder central. Sin embargo, estas facultades de control no son ilimitadas, puesto que tienen que respetar el principio de autonomía. Y sería contrario a este principio que las actuaciones de la Administración autonómica fuesen controladas por la Administración central. Ese control de la Hacienda central no puede condicionar la percepción de los fondos a la presentación de justificantes relativos a su aplicación, puesto que supondría situar a las Comunidades Autónomas como meros órganos gestores de créditos presupuestarios estatales, dependientes en cierto modo jerárquicamente de la Administración del Estado. Un control de este tipo, por lo tanto, no resulta compatible con el principio de autonomía y con la esfera competencial que de ella deriva.

(29) RODRÍGUEZ BEREIJO, A., “Una reflexión sobre el sistema general de financiación de las Comunidades Autónomas”, en *REDC*, núm. 15, 1985, pág. 69.

(30) MEDINA GUERRERO, M., “Supremacía financiera, distorsión del orden competencial y cooperación en el Estado autonómico: algunas consideraciones en torno a la STC 13/1992”, en *REDC*, núm. 35, 1992, pág. 162.

(31) STC 63/86, de 21 de mayo, Fundamento Jurídico 9.

El hecho de que las Comunidades menos desarrolladas reciban una gran parte de su financiación a través del FCI no puede suponer que su capacidad de decisión llegue a verse condicionada. Y lo que parece claro es que la exigencia de común acuerdo entre las administraciones significa que estas Comunidades no podrán decidir autónomamente en qué invierten estos recursos, sino que deberán contar con el consenso y el acuerdo del Estado³².

En última instancia, la necesidad de llegar a un acuerdo como requisito para recibir los fondos hace que la Administración autonómica que se vaya a beneficiar de esas cantidades esté en una posición de inferioridad clara en la negociación con el poder central, puesto que es la que más tiene que perder en caso de no llegar a un consenso sobre el destino de esos fondos³³. Hubiera parecido más adecuado un sistema en el que, cuando menos, se consiguiesen unas posiciones equilibradas entre la Hacienda central y las autonómicas, fortaleciendo la situación del lado más débil; en este caso, la Comunidad autónoma respectiva.

Cualquier planteamiento de elaboración de un nuevo sistema de financiación abre nuevas interrogantes sobre la aplicación concreta del principio de solidaridad, que ha obligado ya a crear nuevos fondos correctores, teóricamente complementarios de lo que es el Fondo de Compensación Interterritorial. Las sentencias del Tribunal Constitucional que resuelvan los recursos presentados contra el sistema de financiación del quinquenio 1996-2001 arrojarán sin duda luces sobre esta materia.

Las tensiones entre los principios de autonomía y solidaridad son normales en el desarrollo y la ejecución de nuestra organización territorial, y siempre deberán estar presentes en las actuaciones de los poderes centrales y autonómicos, porque son elementos fundamentales para garantizar la cohesión y la unidad del Estado. Sin embargo, estas tensiones deben limitarse a las imprescindibles, y, en este sentido, podemos recordar el ejemplo del sistema alemán: la constitucionalización de los criterios de financiación podría ser una solución a estos problemas, pues ahorraría los conflictos que en España se plantean periódicamente, cada vez que hay que negociar un nuevo sistema de financiación para el correspondiente período de tiempo, que en la actualidad es quinquenal.

(32) Debate en el Pleno de las enmiendas a la totalidad, en *El Fondo de Compensación Interterritorial. El debate en las Cortes Generales*, op. cit., págs. 1095 y 1096.

(33) TORRES COBO, F., *El sistema de financiación de las Comunidades autónomas. Análisis de su evolución y desarrollo*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1990, pág. 76.

X. BIBLIOGRAFIA.

a) Bibliografía española.

Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 21 de febrero de 1990, en *BOC (Senado)*, IV Legislatura, núm. 11 (a), 19 de julio de 1990, pág. 16.

ADAME MARTÍNEZ, F. J., *El sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen general*, Comares, Granada, 1998.

ALBERTÍ ROVIRA, E., “Las relaciones de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 14, 1985.

ALBERTÍ ROVIRA, E., *Federalismo y cooperación en la República Federal de Alemania*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1986.

ALBERTÍ ROVIRA, E., *Autonomía política y unidad económica*, Civitas, Madrid, 1995.

ALONSO DE ANTONIO, J. A., *El Estado autonómico y el principio de solidaridad como colaboración legislativa*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1986, 2 volúmenes.

ÁLVAREZ CONDE, E., *Las Comunidades autónomas*, Editora Nacional, Madrid, 1980, pág. 25.

APARICIO PÉREZ, A., *La autonomía financiera de las regiones en Italia*, Universidad de Oviedo, Servicio de Publicaciones, Oviedo, 1991.

BIESCAS FERRER, J.A., y otros, *El Fondo de Compensación Interterritorial: memoria de un cambio*, IEF, Madrid, 1992.

BORRELL FONTELLES, J. y ZABALZA MARTÍ, A., “El nuevo FCI: un instrumento de política regional”, en *El Fondo de Compensación Interterritorial: memoria de un cambio*, IEF, Madrid, 1992.

CARAMÉS VIEITEZ L., “La solidaridad en el Estado de las autonomías”, en Moldes, E., y Puy, P. (editores), *La financiación de las Comunidades Autónomas*, Minerva, Madrid, 1996, págs. 223 y ss.

CASTELLS OLIVERES A., “El Fondo de Compensación Interterritorial: problemas y alternativas”, en *El Fondo de Compensación Interterritorial: memoria de un cambio*, IEF, Madrid, 1992.

CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA. Trabajos Parlamentarios, Cortes Generales, Madrid, 4 tomos.

CAUDRADO-ROURA E., “El Informe Crowther-Kilbrandon y el desarrollo de las propuestas de financiación regional en el Reino Unido”, en *Documentación Administrativa*, núm. 179, Madrid, 1978, págs. 41-76.

DIRECCIÓN GENERAL DE COORDINACIÓN DE LAS HACIENDAS TERRITORIALES:

Clasificación funcional del Fondo de Compensación Interterritorial, Madrid, 1998.

Estadística sobre la gestión y ejecución del Fondo de Compensación Interterritorial (Madrid, publicación semestral).

Informe sobre la financiación de las Comunidades y Ciudades autónomas correspondiente a 1997 (Madrid, 2000).

FALCÓN y TELLA R., *La compensación financiera interterritorial*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1986.

FERREIRO LAPATZA, J.J., “El reparto de las competencias financieras en la República Federal de Alemania”, *Documentación Administrativa*, número 181, págs. 41 y ss.

El Fondo de Compensación Interterritorial. El debate en las Cortes Generales, Ministerio de Economía y Hacienda, Servicio de Publicaciones, Madrid, 1985.

GARCÍA HERRERA, M.A. y MAESTRO BUELGA, G., *Marginalidad, Estado social y prestaciones autonómicas*, Cedecs, Barcelona, 2000.

GARCÍA-MONCÓ, A., *Autonomía financiera de las Comunidades autónomas*, Lex nova, Valladolid, 1996.

GARCIA MORILLO, J.; PÉREZ TREMPES, P.; ZORNOZA PÉREZ, J., *Constitución y financiación autonómica*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1998.

GARCÍA RICO, A., *La financiación de las Comunidades Autónomas*, Ediciones Universidad de Castilla La Mancha, 1999.

LAMPREAVE PÉREZ, J.L. y LAMPREAVE MÁRQUEZ P., “Comentario al artículo 158”, en Alzaga, O. (ed.), *Comentarios a la Constitución de 1978*, Tomo XI.

LARROQUE, L., *Comunidades autónomas*, Editorial Popular, Madrid, 1983.

LÓPEZ NIETO, A, y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, F., “La solidaridad y el desarrollo regional en la Constitución y en la LOFCA”, en *La España de las autonomías (Pasado, presente y futuro)*, Espasa Calpe, Madrid, 1980, Tomo II, págs. 187 y ss.

MEDINA GUERRERO, M, *La incidencia del sistema de financiación en el ejercicio de las competencias de las Comunidades autónomas*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1993.

MEDINA GUERRERO, M, “Supremacía financiera, distorsión del orden competencial y cooperación en el Estado autonómico: algunas consideraciones en torno a la STC 13/1992”, en *REDC*, núm. 35, 1992.

MELGUIZO SÁNCHEZ, A., “Notas para una valoración de la reforma del Fondo de Compensación Interterritorial”, en *El Fondo de Compensación Interterritorial: memoria de un cambio*, IEF, Madrid, 1992.

MENÉNDEZ REXACH, A., *Los Convenios entre Comunidades Autónomas. Comentario al Artículo 145.2 de la Constitución*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1982.

MOLDES, E., y PUY, P. (editores), *La financiación de las Comunidades Autónomas*, Minerva, Madrid, 1996.

MONASTERIO, C., *Financiación autonómica y corresponsabilidad fiscal en España*, Fundación BBV, Madrid, 1993.

PÉREZ MORENO, A., “Técnicas jurídicas garantizadoras del Principio de solidaridad regional”, y “Solidaridad y convenios entre Comunidades autónomas”, en *Comunidades Autónomas. Solidaridad, Estatutos, Organización, Convenios*, Ediciones del Instituto García Oviedo, Universidad de Sevilla, 1980, págs. 45-60 y 61-80.

PÉREZ MORENO, A., “Técnicas jurídicas garantizadoras del principio de solidaridad”, en *Estudios sobre el Proyecto de Constitución*, CEC, Madrid, 1980.

PÉREZ ROYO, J., *El nuevo modelo de financiación autonómica: análisis exclusivamente constitucional*, McGraw Hill, Madrid, 1997.

PORRAS NADALES, A., *El principio de solidaridad ante el desafío de la complejidad territorial*, Fundación Rafael Campalans, 1997.

- PRIETO SANCHÍS, L., “Sobre la tramitación parlamentaria del Fondo de Compensación Interterritorial”, en *Revista de las Cortes Generales*, núm. 1, 1984, págs. 135-145.

- QUINTANA FERRER, E., *Reforma de la Hacienda autonómica y Libro blanco sobre la financiación de las Comunidades Autónomas*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1996.

RODRÍGUEZ BEREJO, A., “Una reflexión sobre el sistema general de financiación de las Comunidades Autónomas”, en *REDC*, núm. 15, 1985.

SÁNCHEZ GONZÁLEZ, A., *La corresponsabilidad fiscal de las Comunidades Autónomas*, Aranzadi, Pamplona, 1997.

SANTOLAYA MACHETTI, P., *Descentralización y cooperación (introducción al estudio de los mecanismos de cooperación en los Estados basados en la descentralización política, su aplicación al caso español)*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1984;

TAJADURA TEJADA, J., *El principio de cooperación en el estado autonómico*, Comares, Granada, 2ª. Edición, 2000.

TORRES COBO, F., *El sistema de financiación de las Comunidades autónomas. Análisis de su evolución y desarrollo*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1990

TORRES DEL MORAL, A., *Principios de Derecho Constitucional español*, Servicio de Publicaciones de la Universidad Complutense de Madrid, 4ª. Edición, 1998.

URIARTE ZULUETA, M.M. de, “El Fondo de Compensación

Interterritorial”, en Dirección General de lo Contencioso del Estado, *Organización Territorial del Estado (Comunidades Autónomas)*, I.E.F., Madrid, Volumen I.

UTRILLA DE LA HOZ, A., *La corrección de los desequilibrios regionales en España: el Fondo de Compensación Interterritorial como instrumento de política regional. Análisis y valoración*, Editorial de la Universidad Complutense de Madrid, 1991.

UTRILLA DE LA HOZ, A., *Financiación autonómica: la incidencia del nuevo sistema en la Comunidad de Madrid*, Madrid, 1997.

VV.AA., *El sistema de financiación autonómica (Jornadas sobre el sistema de financiación autonómica celebradas en 1997)*, Instituto Nacional de Administración Pública, Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid, 1998.

ZURDO y RUIZ-AYÚCAR, I., *La financiación autonómica y local*, Fundación para el Análisis y los Estudios Sociales, Madrid, 1993.

b) Bibliografía comparada.

ACCARDO, F., *La Finanza delle Regioni*, Bancaria, febrero 1975.

BARDUSCO, “*L'autonomia finanziaria regionale*”, en *Quaderni regionali*, 1984.

BAYER, H.W., *Die Bundestreue*, Mohr-Siebeck, Tubinga, 1961.

BERTOLISI, *L'autonomia finanziaria regionale*, Cedam, Padua, 1983.

BERTOLISI, “*Rivolta fiscale*”, *federalismo, riforme istituzionali*, Cedam, Padua, 1997.

BUGLIONE, E., y PERANTONI, I., *I rapporti finanziari tra Stato e regioni dai Decreti Delegati del 1972 al D.P.R. 616/1977*, Milán, Franco Angeli, 1980.

COCOZZA, F., *Autonomia finanziaria regionale e coordinamento*, Nápoles, 1979.

DAFFON, B., “*Fiscal Equalisation in Switzerland*”, en *Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik*, marzo 1977.

DE MITA, E., “Autonomia finanziaria e potesta tributaria delle regioni a statuto normale”, en *Problemi economici e finanziari delle regioni*, ed. Vita e Pensiero, Milán, 1966.

DE SIERVO, V., ORSI BATTAGLINI, A., SORACE, D. y ZACCARIA, R., “Situazione finanziaria delle regioni a statuto ordinario e esigenze di riforma”, en *Stato attuale della finanza regionale e linee di riforma*, Giuffrè, Milán, 1974.

DUGUIT, L., *Traité de Droit Constitutionnel*, Fontemoing, París, 1927, Tomo III (1930), págs. 639 y ss.

FANTOZZI, A., “Tributi regionali”, en *Novissimo Digesto Italiano*, vol. XIX, UTET, Turín, 1973.

HERBER, A.H., *Fiscal Federalism in the United States of America*, Australian National University, Camberra, 1975.

HERBER, B.P., “Revenue Sharing and Fiscal Equalisation in Canada and the United States”, en Mathews, R. L. (ed.), *Fiscal Federalism. Retrospect and Prospect*, Australian National university, Camberra, 1974.

LOMBARDI, G., *Contributo allo studio dei doveri costituzionali*, Giuffrè, Milán, 1967.

MATHEWS, R.L., “Fiscal Equalisation Models”, en Mathews, R.L. (ed.), *Fiscal Federalism. Retrospect and Prospect*, op. cit.

RUPP, H.H., *Zum problem der Bundestreue in Bundesstaat*, Hamburgo, 1962.

SMEND, R., *Ungeschriebenes Verfassungsrecht im monarchischen Bundesstaat*, Staatsrechtliche Abhandlungen, Berlín, 1955.

TRIEPEL, H., *Unitarismus und Föderalismus in Deutschen Reich*, Tubinga, 1907; Die Reichsaufsicht, Berlín, 1917.

TREMONTI, “Libro bianco sulla reforma fiscale”, en *Quaderni regionali*, 1995, fascículo 1.

VV. AA., *La finanza delle Regioni e degli enti locali*, Nápoles, 1975.