

CONSTITUCIONALISMO Y SOLIDARIDAD

Antonio COLOMER VIADEL

SUMARIO: I. *La persona, el ciudadano y la constitucionalidad solidaria.* II. *El Estado comunitario autonómico y la integración solidaria.* III. *La integración supranacional y la descentralización infranacional. El ejemplo europeo de cohesión solidaria.*

I. LA PERSONA, EL CIUDADANO Y LA CONSTITUCIONALIDAD SOLIDARIA

El viejo lema revolucionario de la fraternidad que se enarbó en 1789 a la misma altura que los de igualdad y libertad ha ido quedando en desuso, tal vez porque hacía referencia a emociones y sentimientos más próximos a la ética que al derecho y la política. Ahora bien, en el derecho constitucional existe un sustrato político que es insoslayable y una referencia a valores y principios que se convierten en verdaderos fines motores del ordenamiento constitucional.

La idea de solidaridad ha sustituido al viejo ideal fraternal pero, a mi modo de ver, con una pujanza jurídica y arraigo a conceptos capitales de la Constitución como es la soberanía popular, que la convierten en un fundamento constitucional y, a la vez, en un principio hermenéutico de todo el ordenamiento jurídico.

Recordemos que desde la vieja concepción civilista de las obligaciones solidarias en las cuales la responsabilidad de todos puede ser asumida por alguno de los enlazados en tales obligaciones, pasamos a un concepto en el que particularmente las personas se sienten unidas en la comunidad humana.¹ En

¹ Moliner, María, *Diccionario del uso del español*, Madrid, Gredos, vol. II, p. 1195, 1983. La autora introduce en la voz “solidaridad” el concepto de personas que participan con el mismo interés en cierta cosa: “particularmente que se sienten unidas en la comunidad humana”.

el plano político constitucional, esa organización de la comunidad se propone en un orden de igualdad y libertad. “La Constitución es la construcción jurídica del orden político de la igualdad y la libertad”, señala Pérez Royo.²

Constitucionalismo y democracia son inseparables, a partir de la construcción del concepto de soberanía popular, según el cual el pueblo es el soberano y de él emanan los poderes del Estado y, en especial, ese Poder Constituyente como poder extraordinario para constituirse del modo que mejor le convenga. De esta idea surge también el principio de solidaridad originaria por el que un fin primario es mantener la cohesión social y la integridad de la nación. Vinculado a lo dicho, se encuentra el concepto de equilibrio manejado como concepto central para las relaciones entre los órganos y los poderes del Estado, pero que resulta imprescindible, traspasado por los valores de igualdad y libertad, en las relaciones interpersonales e interciudadanas de los miembros de una comunidad. ¿Cómo pueden ser titulares de soberanía por igual ciudadanos en situaciones de radical desigualdad y hasta excluidos y discriminados algunos de ellos? Lo que debemos preguntarnos es si estos conceptos no pasan de ser un mito político y, por tanto, una ficción jurídica o, a pesar de todas las dificultades, es un orden por construir, vertebrado por los valores de justicia, solidaridad, libertad e igualdad.

Ello plantea la dificultad de una democracia política sin democracia económica y también la necesidad de unas políticas solidarias que faciliten ese equilibrio interpersonal arriba citado. Es cierto que el Estado y la Constitución no pueden realizar un control de las pautas de conducta particulares, sin caer en un Estado totalitario, donde no se dan ni la autonomía ni la libertad de los ciudadanos, pero sí pueden impulsar medios para facilitar la igualdad y la libertad, y desenvolver sus actividades hacia un equilibrio de todos sus miembros, de acuerdo con sus capacidades.

En este doble sentido, la solidaridad es fundamento de la constitucionalidad y no un simple principio reconocido, en contra de los que opina algún otro constitucionalista español.³

En el Estado social y democrático de derecho debemos exigir la posibilidad de una equidad de oportunidades, que implica no sólo una igualdad ante la ley y un igual punto de partida legal sino una acción intensa de fomento

2 Pérez Royo, Javier, *Curso de derecho constitucional*, Madrid, Marcial Pons, 1994, p. 84.

3 Álvarez Conde, Enrique, *Curso de derecho constitucional*, Madrid, Tecnos, vol. II, p. 366.

del reequilibrio social ante situaciones de partida desiguales. Muchas de nuestras constituciones, entre ellas la española, hablan de la dignidad de la persona como fundamento del orden público y de la paz social.

A lo largo de la historia el contrato, el mercado, el seguro mutual —tan alabado por Leibniz— han sido grandes instrumentos de integración, pero la solidaridad constitucional implica la integración de la comunidad por el uso de la soberanía como democracia participativa de iguales y principio de reciprocidad en la organización social. El riesgo es quedarse en declaraciones programáticas de belleza retórica pero de nula efectividad jurídica, con lo cual sustraemos la normatividad, el elemento capital de la Constitución.

Esa idea de equilibrio igualitario de las relaciones interpersonales e intercudadanas las definí hace tiempo a partir del pensamiento clásico griego de carácter apolinio-dionisiaco, que supone en primer lugar una exaltación de la vida, mediante el neologismo del mundo de los *argonarios* (los compañeros de Ulises) que unen acción, pensamiento, concepción y ejecución, a la vez que vinculan sus tareas a un proyecto final que da sentido a sus vidas como culminación de sus posibilidades humanas y que es un proyecto compartido, un entramado de esfuerzos en los que están engarzadas las tareas de todos. La importancia de esta concepción apolinio-dionisiaca fue subrayada por Nietzsche, en su *Origen de la tragedia*, donde destaca el papel del teatro griego y el contrapunto entre el héroe trágico y el coro popular.

A su vez, este sistema solidario de relaciones personales está traspasado por una ética de justicia equitativa en defensa de los débiles, de los humillados y ofendidos que fue expresada con tanta belleza literaria en *El Quijote*, éste recogía la doctrina de los principios generales del derecho ya enunciados por los juristas romanos, los cuales eran: el dar a cada uno lo suyo, no hacer daño a nadie y vivir honestamente.⁴ En suma, una moral reconocida por la comunidad como válida para guiar su comportamiento.

La solidaridad es un principio político funcional reflejada en instituciones sociales como la seguridad social, la defensa del patrimonio común, medio ambiente y patrimonio artístico, el modelo económico cuando se somete la riqueza al interés general o se establece la función social de la propiedad, o

4 Colomer Viadel, Antonio, *El retorno de Ulises. Una filosofía política alternativa*, Valencia, Nomos, 2002. El prólogo a la segunda edición se titula “El método crítico argonario-quiotesco”, y resume este enfoque metodológico.

en el modelo territorial de Estado y su compensación interterritorial o reequilibrio entre las partes del conjunto espacial de Estado.

Hay quien diría que en el plano de las personas estamos introduciendo una cuestión ética que desborda el mundo de los jurídicos. Así cuando Etzioni plantea su nueva regla de oro: “haz a los demás lo que te gustaría que hicieran contigo”, que tiene su corolario en: “respeta y acata el orden moral de tu entorno social como te gustaría que éste respetase tu autonomía”.⁵ Por nuestra parte, no queremos desconectarnos del asidero constitucional de nuestro punto de partida: “el equilibrio de soberanía y la participación democrática”, que no puede tener eficacia plena sin un desenvolvimiento equilibrado de los ciudadanos quienes son titulares de la soberanía y protagonistas de la participación democrática.

De ahí el ejemplo de dos Constituciones que pudieran por su origen parecer tan alejadas como la española de 1978 y la chilena de 1980. En la española su artículo 9.2 señala la obligación correspondiente de los poderes públicos de promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en los que se integra sean reales y efectivas; y remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social. En el artículo 53.3 se señala que el reconocimiento, el respeto y la protección de los principios reconocidos en el capítulo III —la amplísima relación de principios rectores de la política social y económica— éstos informarán la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos. Aunque se necesitarán leyes de desarrollo, la legislación por construir y también la actuación de los poderes públicos, Ejecutivo y Judicial, no pueden desviarse de la protección amplia señalada en este capítulo.

La Constitución chilena de la dictadura, en cuya redacción intervienen autores de la tradición del humanismo cristino, al establecer las bases de la constitucionalidad en el capítulo I se señala como deberes del Estado los de “promover la integridad armónica de todos los sectores de la nación y asegurar el derecho de las personas a participar con igualdad de oportunidades en la vida social”.

⁵ Etzioni, Amitai, *The New Golden Rule: Community and Morality in Democratic Society*, Nueva York, Basic Book, 1996 (existe la traducción es español por parte de Paidós). Un buen resumen de su pensamiento en *La tercera vía hacia una buena sociedad. Propuestas desde el comunitarismo*, Madrid, Trotta, 2001.

Y añade en el inciso tercero del artículo 1o.:

El Estado esta al servicio de la persona y su finalidad es promover el bien común para lo que debe contribuir a crear las condiciones sociales que permitan a todos y a cada uno de los integrantes de la comunidad nacional, su mayor realización espiritual y material posible, con pleno respeto a los derechos y garantías que esta Constitución establece.

Algún autor chileno ha llegado a enumerar hasta cuarenta de estos grandes deberes del Estado respecto a la sociedad y a su integración solidaria. Algunos otros serían: el deber de reconocer y amparar a los grupos intermedios y garantizarles una adecuada autonomía y hasta el número cuarenta incluido en el artículo ciento siete, que hace referencia al deber de las municipalidades de satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de comuna, así como el deber (artículo 111) del legislador de contemplar un mecanismo de redistribución solidaria de los ingresos propios entre las municipalidades del país.⁶

El uso legítimo de la fuerza para aplicar el derecho está justificado en la defensa de la armonía social y la supervivencia de la comunidad, en libertad e igualdad, y por más que los lazos de cohesión social se debiliten o varíen en el tiempo y en el espacio, existe siempre un impulso solidario que no se extingue y que da pie a voluntades de incremento de tales lazos sociales, a esa solidaridad fáctica favorecida por el derecho. Es cierto que el giro solidarista más reciente ha sido impulsado por la sociedad civil y sus organizaciones y que las graves crisis o catástrofes son un acicate para el incremento de la solidaridad. La educación puede ser también un instrumento formidable para favorecer los hábitos solidarios frente a los comportamientos agresivos y competitivos.

La cuestión capital que planteó la Revolución francesa de concordar el principio de solidaridad; es decir, que la sociedad tiene una deuda con sus miembros, con el principio de responsabilidad, según el cual cada individuo es dueño de su existencia y debe hacerse cargo de ella por sí mismo, dio paso a la evolución de las fórmulas cooperativas y mutualistas, o a la fi-

⁶ Quintana Benavides, Augusto, "El Estado como sujeto de deberes jurídico-constitucionales", *Revista de Derecho Público*, núm. 57 y 58, 1995, pp. 87-96.

losofía de la indemnización basada en los derechos civiles, según el modelo norteamericano.

El Estado providencia ha llegado a ser esa máxima expresión de una solidaridad desde el Estado que además era fomentada desde la escuela pública. La crisis económica del Estado moderno debilitó esta concepción, limitándola a sectores excluidos o incapaces frente a la concepción de retribuir la ciudadanía por el hecho de serlo mediante una protección social mínima universal. Lo cual tal vez era más necesario dada la fragilidad del trabajo asalariado, su precariedad y la degradación de las condiciones de trabajo.

Esta protección universal de ciudadanía respondería a un sistema solidaria arraigado en la condición de soberanos de los ciudadanos y rompería con el principio de contrapartida, base del seguro social. Nos encontramos con una contradicción entre el principio democrático de inclusión e igualdad y el principio productivo de diferenciación y exclusión como muy bien señaló Rosanvallon al apuntar la tentación de asalarar la exclusión.⁷

La “discapacitología” incluía el análisis junto a los inválidos físicos el de los “inválidos sociales”, que son aquellas personas no asimilables o reinserables e incluso no adaptados a las mutaciones tecnológicas. Existe el riesgo y algo más de riesgo de los comportamientos mendicantes y fraudulentos de este asistencialismo que arrebató la dignidad moral a la persona. Hace tiempo que escribí la necesidad de que estos ciudadanos recobraran su dignidad de donantes mediante el ejercicio de trabajos comunitarios en donde proyectar su experiencia y mejorar el medio en que viven.⁸

Sólo de este modo salvaríamos el principio de solidaridad y no crearíamos grupos excluidos remunerados por la inactividad. El derecho a la reinserción es un derecho a vivir en sociedad y considerar al beneficiario actor de su propia recuperación al que se le facilitan medios por la sociedad en el convencimiento de que es capaz de asumir responsabilidades y cumplir compromisos en su condición de ciudadano soberano. Posiblemente esta tarea se realice de forma más flexible y adecuada mediante colaboración con organizaciones no gubernamentales aunque también hay que respetar

⁷ Rosanvallon, Pierre, *La nueva cuestión social*, Buenos Aires, Manantial, 1995, pp. 75 y ss.

⁸ Colomer Viadel, Antonio, “El paradigma recobrado de la comunidad de hombres libres”, *Revista Iberoamericana de Autogestión y Acción Comunal*, Madrid, núm. 1, INAUCO, 1983.

la autonomía para la creación de autoempleo u otras formas de trabajo comunitario.

Esta es la equidad de oportunidades a la que nos referíamos al principio, el cual debe también implicar la existencia de sistemas para plantear recursos o apelaciones de manera sencilla y rápida, adicionalmente la existencia de algunas instituciones mediadoras eficaces como la defensoría del pueblo en diferentes espacios.

El viejo principio de subsidiariedad quedó afectado cuando el Estado usurpó la discrecionalidad de las sociedades intermedias, según señala Etzioni, mediante la alianza monopolizadora que la modernidad concertó entre la soberanía estatal explícita en las Constituciones nacionales y la soberanía individual explícita en las declaraciones de derechos.⁹

El secuestro de la soberanía por el aparato de poder estatal y la sacralización del principio representativo monopolizado por los partidos políticos y la política individualista de resistencia, de defensa de derechos con un horizonte indemnizador sólo pueden ser superados por la recuperación del principio de solidaridad soberana y las formas de apoyo mutuo y reciprocidad que aquel implica.

II. EL ESTADO COMUNITARIO AUTONÓMICO Y LA INTEGRACIÓN SOLIDARIA

La idea de descentralización del Estado es una idea dominante para superar la crisis del mismo y abordar una posible regeneración de su organización jurídico-política. Nos referimos aquí al equilibrio solidario de territorios como otra dimensión de ese orden constitucional vertebrado por la solidaridad y al servicio de la libertad y la igualdad.

En el caso español la nueva estructura territorial del Estado ha hecho énfasis en la creación de nuevas entidades territoriales —las comunidades autónomas— y precisamente en la amplitud de la autonomía administrativa y política de éstas, que alcanza un amplio techo de competencias, a la vez que asumen funciones legislativas en materias que ellas se reservan en sus estatutos como norma fundamental de aquel territorio.

La Constitución establece un equilibrio entre los principios de unidad y autonomía y un eje constitucional que es el principio de solidaridad. Se ha

⁹ *Idem.*

llegado a decir que el Estado Autonómico puede ser considerado como un Estado cooperativo basado en la solidaridad. Creo que, sin ser esto incierto, no se ha valorado suficientemente el uso sistemático del concepto de comunidad, que implica una integración orgánica, de lazos profundos e intensos. En realidad el Estado se configura como una Comunidad de Comunidades y, por ello, me pareció más adecuado definirlo como un Estado Comunitario Autonómico.¹⁰

En la doctrina española se ha dicho sobre el principio de solidaridad que existía una jerarquía, ya que la solidaridad y la cooperación eran vectores hacia la unidad e integración de lo plural. Parte de este principio de la existencia de regiones autónomas que también son Estado y tienen una suerte común de la que todas son co-responsables.

En la jurisprudencia constitucional se ha señalado un equilibrio entre autonomía y solidaridad, entre intereses generales y particulares y entre homogeneidad y diversidad. Se ha aludido también a la lealtad autonómica, a modo del principio de la lealtad federal alemana, y de la solidaridad como límite de modo semejante, como lo eran los derechos individuales en algunos casos, en el campo territorial para impedir privilegios de las Comunidades Autónomas o paraísos fiscales a través de los conciertos económicos.

Es en este plano económico donde las ideas de equilibrio y cohesión quedan más subrayadas. Así en el artículo 138 cuando se señala que el Estado garantiza la realización efectiva del principio de solidaridad consagrado en el artículo 2o. 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.

En el párrafo segundo de este artículo se indica que las diferencias entre los estatutos no podrán implicar, en ningún caso, privilegios económicos o sociales.

Al crearse una institución específica para compensar desigualdades e invertir con un criterio de cerrar la brecha diferencial entre Comunidades según su desarrollo, algún autor se ha referido a la descapitalización sufrida durante mucho tiempo por unas regiones españolas en beneficio de otras —emigraciones de capitales y trabajadores—, lo cual demanda ahora, en virtud del principio de solidaridad que éstas compensen a aquéllas. Los ins-

10 Colomer Viadel, Antonio, *Constitución, Estado y democracia en el siglo XXI*, 2a. ed., Valencia, Nomos, 2003, pp. 251 y ss.

trumentos para ello pueden ser la planificación económica indicativa, la exigencia de un nivel mínimo de prestaciones de los servicios públicos, manejando lo designado a las Comunidades Autónomas en los presupuestos generales del Estado, y el llamado Fondo de Compensación Interterritorial.

Este Fondo se establece en el artículo 158.2: “con el fin de corregir desequilibrios económicos interterritoriales y hacer efectivo el principio de solidaridad... con destino a gastos de inversión, cuyos recursos serán distribuidos por las Cortes Generales entre las Comunidades Autónomas y provincias en su caso”.

Y se desarrolla por la Ley del Fondo de Compensación Interterritorial, Ley 29/1990.

Dentro del conjunto de mecanismos del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas —se dice en el inicio— el Fondo de Compensación Interterritorial desempeña una misión fundamental como elemento de articulación del mismo 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.

La anterior Ley del Fondo, Ley 7/1984, reflejaba una duplicidad, ya que debía cubrir las necesidades de todas las Comunidades Autónomas que habían asumido competencias antes ejercidas por el Estado, y no exclusivamente para financiar inversiones reales nuevas. La actual Ley actúa 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. Así mismo las comunidades autónomas preceptoras serán únicamente las de menor desarrollo económico dentro del Estado.

Un segundo aspecto destacable de la reforma es la definición de las variables de reparto y su ponderación. El artículo 4o. establece las variables y porcentajes de distribución del Fondo: *a)* El 87,5 por 100 de forma directamente proporcional a la población relativa; *b)* el 1,6 por 100 de formar directamente proporcional al saldo migratorio; *c)* el 1 por 100 de forma directamente proporcional al paro; *d)* el 3 por 100 de forma directamente proporcional a la superficie de cada territorio; *e)* el 6,9 de forma directamente proporcional a la dispersión de la población en el territorio; una vez efectuado el reparto del Fondo, el resultado obtenido se corregirá en fun-

ción de los siguiente criterios: 1) la inversa de la renta por habitante de cada territorio y 2) la insularidad que se considerará incrementando en un 63,1 por 100 la cantidad que le ha correspondido a la Comunidad Autónoma de Canarias por el conjunto de los criterios expresados.

La cuantía anual del Fondo se determinará aplicando un porcentaje que no podrá ser inferior al 30 por 100 a la base de cálculo constituida por la inversión pública.

Se establece un mecanismo de control parlamentario atribuido al Senado y con la intermediación del Tribunal de Cuentas y, en su caso, de los Tribunales de Cuenta de las Comunidades Autónomas, que deberán presentar un informe sobre el grado de ejecución de los proyectos de inversión.

Las entidades locales podrán solicitar de la Comunidad Autónoma correspondiente la ejecución en todo o en parte, de aquellos proyectos de inversión que se desarrollen en su ámbito territorial. Si el proyecto de inversión afectare a competencias de las entidades locales, la gestión y ejecución del mismo se determinará de mutuo acuerdo.

Un problema emergente es el del equilibrio entre municipios y comunidades autónomas. Existe el riesgo de una relación autoritaria desde los órganos del poder central autonómico y las entidades locales. Una redistribución de competencias es también aquí necesaria aplicando el principio de subsidiariedad, de tal forma que todo lo que pueda hacer eficazmente el municipio no se realice en un escalón superior. En las provincias, las diputaciones podrían actuar como órganos solidarios siempre que no estén controlados por un solo partido político y respondan a una verdadera acción concertada de los municipios de toda la provincia. Fórmulas como la mancomunidad de municipios y la organización de comarcas pueden también ser instrumentos eficaces de cooperación solidaria interterritorial.

No debe olvidarse la necesidad de asistencia, apoyo mutuo y ayuda entre municipios y entre comunidades autónomas para ciertos fines concretos. Una reforma de la Ley de Régimen Local es necesaria en este sentido.

III. LA INTEGRACIÓN SUPRANACIONAL Y LA DESCENTRALIZACIÓN INFRANACIONAL. EL EJEMPLO EUROPEO DE COHESIÓN SOLIDARIA

Dentro del fenómeno de la globalización, e incluso antes de que se empezara a hablar de ella, se detecta una tendencia mundial en distintas regiones

a la integración supranacional. La incapacidad de los Estados para asegurar la paz social y el orden público y cumplir con sus obligaciones respecto a la ciudadanía, así como la crisis de las soberanías nacionales y la necesidad de aumentar el tamaño en el orden internacional para poder competir eficazmente, hacen que iniciativas de este orden se pongan en marcha en todos los continentes.

El caso más notable de integración supranacional es el constituido por la Comunidad Europea —ahora Unión Europea—.

Ya en el Tratado Fundacional de Roma en su artículo 130 A se señalaba que uno de los fines de la Comunidad era reducir las diferencias entre los niveles de desarrollo de las diversas regiones y el retraso de las regiones menos favorecidas.

Al firmarse el Acta Única Europea en 1986 se introdujo un nuevo título V en el Tratado de Roma titulado “Cohesión económica y social”. Para esta finalidad se van a crear unos Fondos Estructurales complementarios a los esfuerzos de los países beneficiarios, al que tendrán acceso los países de menor renta.

En 1992, al firmarse el Tratado de la Unión en Maastricht, se crea un Fondo de Cohesión para favorecer el medio ambiente y el transporte intereuropeo, al cual pueden acceder los países cuyo PNB *per capita* sea inferior a 90 por 100 de la renta media comunitaria.

Los Fondos de Cohesión se van especializando y así se crea el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), el Fondo Social Europeo (FSE), el Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA), el Banco Europeo de Inversiones (BEI). En mayo de 1994 se aprueba el Reglamento por el que se desarrolló el Fondo de Cohesión y de los programas de convergencia económica son beneficiados Grecia, Irlanda, Portugal y España. Las ayudas para proyectos alcanzan hasta el 85 por 100 del coste y los criterios de distribución son la población, la superficie y el PNB. En estos últimos años España ha recibido del 52 al 58 por 100, Grecia del 16 al 20, Portugal una cantidad similar e Irlanda, del 7 al 10 por 100.

El Tratado de la Unión Europea afirma que el concepto de cohesión es el verdadero pilar del Tratado.

Los objetivos de los fondos estructurales son los siguientes:

1. Fomentar el desarrollo y el ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas.

2. Reconvertir las regiones, regiones fronterizas o partes de regiones gravemente afectadas por el declive industrial; objetivo tres: combatir el desempleo de larga duración y facilitar la inserción profesional de los jóvenes y las personas expuestas a la exclusión del mercado laboral; objetivo cuarto: facilitar la adaptación de los trabajadores a los cambios industriales y a la evolución de los sistemas de producción; objetivo cinco: fomentar el desarrollo rural.

A) Acelerar la adaptación de las estructuras agrícolas en el marco de la reforma de la política agrícola común.

B) Facilitar el desarrollo y el ajuste estructural de las zonas rurales.

En 1999 la dotación presupuestaria de estos Fondos se eleva a 30,000 millones de euros.

En el Preámbulo del Reglamento del Fondo de Cohesión creado tras el Tratado de Maastricht, en parte por iniciativa española, con el fin de obtener una compensación por la pérdida que suponía renunciar a la fijación del tipo de cambio de la moneda en aras de la creación de una Unión Económica y Monetaria, se señalan las razones concretas de su creación y los principios fundamentales que van a regir su funcionamiento.

En cuanto a las razones, el Consejo alude a la solidaridad de los Estados miembros y a la necesidad de reforzar la cohesión económica y social para lograr los objetivos contemplados en el artículo 130.A .

En cuanto a los principios, los más importantes son los de complementariedad, coordinación, transparencia y control. Por el primero se entiende que la acción del Fondo de Cohesión será complementaria de la que llevan a cabo los Fondos Estructurales, el Banco Europeo de Inversiones y los demás instrumentos financieros en materia de medio ambiente y de infraestructuras de transporte de interés común. La acción conjunto debe ser coordinada, con el objeto de acrecentar la eficacia de las intervenciones comunitarias. El principio de transparencia exige una distribución previa de carácter indicativo de los recursos globales del Fondo entre los estados beneficiarios del mismo, así como la máxima publicidad de las ayudas concedidas y la realización de un informe anual. Finalmente el Consejo considera necesarios métodos eficaces de evaluación, seguimiento y control de las intervenciones comunitarias.

En el informe de 1996 se señalaba que la distribución de los créditos entre los cuatro estados beneficiarios se ha hecho de tal forma que por término

medio la mitad de los créditos han sido destinados a medio ambiente y a la otra mitad a redes de transporte.¹¹

Al crearse la Asamblea de las Regiones de Europa se ha producido una relación entre ésta y el Parlamento Europeo para matizar y mejorar las informaciones con estos fines de cohesión.

La entrada en mayo de 2004 de 10 nuevos estados del este europeo en la Unión, modificará profundamente la distribución de estos Fondos, ya que se trata de países con niveles de renta *per capita* significativamente por debajo de la media europea comunitaria.

En el proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa, entregado al Consejo Europeo el 20 de julio de 2003, se incluye en el artículo 2o., al hablar de los valores de la Unión, los de respeto a la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de derecho y respeto a los derechos humanos, como valores comunes a los estados miembros en una sociedad caracterizada por el pluralismo, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la no discriminación.

Entre los objetivos de la Unión enumerados en el artículo 3o., en su punto dos y tres se señala:

La Unión combatirá la marginación social y la discriminación y fomentará la justicia y la protección social, la igualdad entre mujeres y hombres, la solidaridad entre las generaciones y la protección de los derechos del niño.

La Unión fomentará la cohesión económica, social y territorial y la solidaridad entre los Estados miembros.

Resulta evidente que el principio de solidaridad y cohesión social desde el que se ha construido una Europa política con la finalidad de un mayor equilibrio entre sus miembros y el cierre de la brecha de desigualdad se mantiene en el proyecto de Constitución con el compromiso solidario de que los fondos comunitarios ayuden a los países menos desarrollados que se incorporan a la Unión. Este mecanismo europeo es bastante semejante al que vimos en el Fondo de Compensación Interterritorial en España y responde a la misma fundamentación solidaria de hacer efectivos los valores de igualdad y libertad en un verdadero y efectivo Estado social y democrático de derecho.

¹¹ Biglino Campos, Paloma (coord.), *Diccionario de términos comunitarios*, Madrid, McGraw- Hill, 1997.

Alguien podría aludir a la aparente paradoja de combinar integración supranacional y descentralización infranacional. No creemos que haya ningún inconveniente en tal alianza, y por el contrario, una complementariedad al servicio de una mayor eficacia. Condición necesaria para ello es que se mantenga viva una fecunda veta de solidaridad que traspase este organismo complejo y sea el corazón palpitante que sigue impulsando y engarzando la vida de todos sus elementos.

Al final tendremos que asumir el desafío de esa profunda desigualdad e injusticia en el plano de la evolución de nuestra especie humana. Un principio de solidaridad planetaria nos pondrá en evidencia el desequilibrio radical de esos mundos contrapuestos y la necesidad de asumir una estrategia que integre la suerte de unos en otros. Ello implica la construcción de un nuevo orden jurídico internacional solidario movido por valores y principios bastante distintos de los que actúan en el actual panorama internacional.¹²

12 Un esfuerzo por acarrear elementos para construir ese nuevo orden jurídico internacional, véase en Colomer Viadel, Antonio (coord.), *El nuevo orden jurídico internacional y la solución de conflictos*, Madrid, INAUCO y CEPC, 2000. En especial véase el capítulo de Antonio Colomer titulado “La globalización y el nuevo orden jurídico. La soberanía de los Estados y las nuevas relaciones internacionales”.