

ANÁLISIS DE LAS DIVERGENCIAS
ENTRE LA CONSTITUCIÓN,
LA LEY ORGÁNICA DE FINANCIACIÓN
DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS (LOFCA)
Y EL PROYECTO DE LEY DEL FONDO DE COMPENSACIÓN
INTERTERRITORIAL *

POR

ANTONIO LOPEZ NIETO

Y

FERNANDO FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ

SUMARIO

1. INTRODUCCIÓN.—2. DESDE LA LOFCA A LA LEY DEL FONDO: 2.1. *Dos alteraciones llamativas para los economistas*. 2.2. *Tres alteraciones de relieve económico y jurídico*. 2.3. *Esquema del análisis de la regulación del Fondo de Compensación*.—3. LA MODIFICACIÓN DE LAS LEYES ORGÁNICAS SEGÚN EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL Y LOS CONTENIDOS ORGÁNICOS Y NO ORGÁNICOS DE LA LOFCA: 3.1. *La jurisprudencia del Tribunal Constitucional*. 3.2. *Sobre los contenidos orgánicos y no orgánicos de la LOFCA, y en particular de su artículo decimosexto*.—4. UN PRIMER PASO EN EL ANÁLISIS DE LAS NOVEDADES DE LA LEY DEL FONDO. EL PORCENTAJE DE LAS INVERSIONES COMPUTABLES Y EL PROBLEMA DE LAS INVERSIONES DE REPOSICIÓN: 4.1. *Un modelo con dos componentes de descentralización*. 4.2. *El deslinde de las inversiones de reposición*.—5. LA MIXTIFICACIÓN DEL CRITERIO DE LA RENTA REGIONAL POR HABITANTE EN LA LEY DEL FONDO.—6. LA EXTENSIÓN DEL FONDO DE COMPENSACIÓN A TODAS LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS: 6.1. *La literalidad de los territorios menos desarrollados en la LOFCA*. 6.2. *Descentralización y coherencia*. 6.3. *La divisoria de descentralización identificada y elegida por los expertos*. 6.4. *Explicación de una seria divergencia*. 6.5. *Hacia una salida operacional del Fondo*. 6.6. *Una nueva tribulación*. 6.7. *Sobre una interpretación «constitucional» de la actual regulación del Fondo*. 6.8. *Un lance tal vez poco afortunado*.—7. UN ESCOLLO IMPORTANTE PARA LA TESIS DE UN FONDO EXTENDIDO A TODAS LAS COMUNIDADES: LO QUE DICE LA CONSTITUCIÓN: 7.1. *Una clara colisión con la Constitución*. 8. LA RESERVA DE RECURSOS DEL FONDO PARA OBRAS A CARGO DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL DEL ESTADO Y DE SUS ORGANISMOS AUTÓNOMOS: 8.1. *Divergencias con la LOFCA*. 8.2. *Divergencias con la Constitución*.—9. EL PAPEL DE LAS CORTES GENERALES EN LA DISTRIBUCIÓN ANUAL REGIONALIZADA DE LOS RECURSOS DEL FONDO: 9.1. *Posibilidades de distribución parlamentaria del Fondo de Compensación*. 9.2. *Reparos al automatismo distributivo de la Ley del Fondo*.—10. MÁS OBJECIONES: LAS CIFRAS DE LA RENTA REGIONAL Y EL PAPEL DE LA TASA DEL PARO.—

* Una versión preliminar de este trabajo ha sido publicada bajo el título *Un examen del Proyecto de Ley del Fondo de Compensación*, en «Situación», Banco de Bilbao, 1981, núm. 4.

El texto que ahora se publica corresponde a una amplia revisión de la ponencia expuesta con el título «Relaciones entre una Ley Orgánica y una Ley Ordinaria», en las Segundas Jornadas sobre Aspectos Presupuestarios y Financieros de las Comunidades Autónomas, Universidad Menéndez Pelayo, Toledo, diciembre de 1981.

11. EL FONDO COMIENZA A ANDAR: 11.1. *Un frente de aspectos positivos.*—
 12. EVALUACIÓN FINAL DE LA REGULACIÓN DEL FONDO Y LOS PROBLEMAS DE
 SU INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONAL: 12.1. *Síntesis de la evaluación de la*
regularización del Fondo. 12.2. *Hacia un control parlamentario de la realiza-*
ción efectiva del principio de solidaridad.—13. COMENTARIOS ÚLTIMOS.

1. INTRODUCCION

El proyecto de Ley del Fondo de Compensación ha iniciado su periplo parlamentario; y, a la vista de los pesos de las fuerzas políticas en juego, cabe augurar que se transformará en Ley, con escasas o incluso con ninguna modificación.

En efecto, el origen de ese proyecto se halla en las propuestas —luego consensuadas por UCD y el PSOE— del Informe de la Comisión de Expertos sobre Financiación de las Comunidades Autónomas¹ y en el texto del anteproyecto elaborado por esos expertos. Según es bien sabido en dicha Comisión figuran los principales artífices de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas, la LOFCA —también fácilmente consensuada entre los principales partidos del arco parlamentario—, Ley Orgánica ésta donde aparece una primera regulación del Fondo de Compensación.

Hay que atribuir, por tanto, un firme respaldo de las cúpulas de esos partidos a las elaboraciones de los expertos oficiales. Y, en tales condiciones, reiteramos, debe preverse que, salvo imponderables, el texto del proyecto en cuestión será aprobado en 1983, con lo que el Fondo de Compensación, tras su rodaje inicial en 1982 y 1983, quedará puesto de largo, según los trazos del proyecto de Ley comentado, en 1984.

Existe una singularidad genérica en la Ley del Fondo antedicha que nos lleva a examinarla ahora con algún detenimiento. Esta última norma realiza un intento de *mejorar y completar* por la vía de una ley ordinaria lo establecido en una Ley Orgánica, *más allá* de los extremos de regulación ulterior por ley ordinaria previstos expresamente en el ámbito del artículo 16 de la LOFCA, dedicado al Fondo de Compensación. Se trata, como veremos, de *superar* y de mejorar sin estridencias las insuficiencias o debilidades de la regulación del artículo 16 mencionado, *sorteando* o eludiendo el procedimiento más exigente del artículo 81.2 de la Constitución, que contempla la *modificación* de las Leyes Orgánicas con el requisito de mayoría absoluta del Congreso en una votación final sobre el conjunto del proyecto. Ello nos sitúa, por tanto, ante una perspectiva jurídica más bien insegura o incómoda que, sin embargo, no puede tildarse de negra ni de deleznable.

Pero examinemos en detalle lo que ocurre y sus causas, desplegando *en estrecha conexión el análisis jurídico y el análisis económico.*

En buenas cuentas la LOFCA y la Ley del Fondo son normas de *gran contenido económico*, concretamente en su trama fiscal y financiera y en su presunta orientación constitucional de desarrollo regional eficiente y solidario. Sin *sumergirse* en la entraña de esa *problemática económica*, parece

¹ Ver *Informe de la Comisión de Expertos sobre Financiación de las Comunidades Autónomas*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, julio 1981.

imposible o muy difícil dar cuenta de las posibles antinomias de la Ley del Fondo respecto a la LOFCA, y respecto a la Constitución (algo que explica el mutismo casi total que hasta ahora merece el examen de la coherencia en ese bloque normativo).

Ahora bien, una vez iluminada dicha problemática, o en interacción con ella, se hace inexcusable un genuino análisis jurídico centrado en la interpretación de textos, en la consideración de preceptos y en la indagación de posibles antinomias o incoherencias.

2. DESDE LA LOFCA A LA LEY DEL FONDO

El artículo 16 de la LOFCA preveía una ley ordinaria revisable quinquenalmente para *ponderar* los índices o criterios de distribución del Fondo concretados en la propia LOFCA (inversa de la renta regional por habitante, tasa de la población emigrada en los diez últimos años, etc.). Preveía solamente una *ley de ponderación* de los índices o criterios del Fondo. Con semejante ley se vertebraba, según se verá, la técnica de exclusión del efecto de *congelación* en materias que a juicio del legislador orgánico no participaban de la naturaleza orgánica que reviste la propia LOFCA.

Pues bien, el proyecto de Ley del Fondo, además de ponderar esos criterios, realiza cuatro alteraciones o modificaciones *difícilmente reducibles a precisiones* respecto al contenido del artículo 16 de la LOFCA; todas ellas explicadas por el deseo de mejorarlo: de mejorar su operatividad a corto plazo y de incrementar la suavidad de su *despegue* normativo. En añadidura, a nuestro juicio, una de esas modificaciones se separa claramente del *tríptico* de artículos de la Constitución de 1978, dedicado a la solidaridad interterritorial —a saber, el art. 2, el apartado 1 del art. 138 y el apartado 2 del artículo 158—. Mientras otra de dichas alteraciones se arriesga a vulnerar lo señalado en el último de esos artículos constitucionales. Y, por si fuera poco, cabe detectar en aquel proyecto de Ley una quinta alteración que también se separa del apartado 2 del artículo 158 de la Constitución.

Como introducción al análisis propiamente dicho, identificaremos y describiremos brevemente todas esas modificaciones o alteraciones.

2.1. Dos alteraciones llamativas para los economistas

En primer lugar, la LOFCA señala que el Fondo dotará, como mínimo, con un *30 por 100 de la inversión pública aprobada* en los Presupuestos Generales del Estado.

El proyecto de Ley del Fondo propone un fondo que, entre 1982 y 1986, se dotaría con un porcentaje no inferior al *40 por 100 de la inversión pública nueva o de expansión*, excluyéndose de la base de cálculo a *toda la inversión pública de conservación, mejora y sustitución* y a otras partidas que también figuran aprobadas en los Presupuestos Generales del Estado. Para años posteriores el porcentaje mínimo se fija en un *30 por 100 de esa inversión nueva*. Los nuevos límites mínimos del 40 por 100 y del 30 por 100 aplicados sobre la *base anterior* llevan a una cuantía total del Fondo

más reducida que la del límite del 30 por 100 aplicado sobre la base de *toda* la inversión pública aprobada.

En segundo lugar señalaremos que la LOFCA establece como primer índice o criterio de distribución territorial de los recursos del Fondo a la *inversa de la renta regional por habitante, sometida a una ponderación imprecisa*.

Mientras que, por su lado, el proyecto de Ley del Fondo, después de hacer reserva a ese índice, de un 0,7 de la dotación total del Fondo, *lo pondera* con la población regional, y *lo multiplica finalmente*, tras una vestidura *ad hoc*, por el propio índice.

2.2. *Tres alteraciones de relieve económico y jurídico*

En tercer lugar advertiremos que la LOFCA, en su artículo 16, señala que el Fondo de Compensación se distribuirá *entre Comunidades Autónomas* y provincias en su caso. Y que seguidamente concreta esta adscripción genérica con una segunda vuelta enunciativa: el Fondo se destinará a *gastos de inversión* en los *territorios comparativamente menos desarrollados*, distribuyéndose con arreglo a ciertos *criterios de desequilibrio económico interterritorial*.

Estas palabras traducen, según se verá, un intento no muy afortunado de realizar la *solidaridad interterritorial en la inversión pública*, con un Fondo reservado a las áreas menos desarrolladas según el mapa de entes autonómicos y distribuido con un *sesgo* que las favorece tanto más cuanto sus desequilibrios interterritoriales sean más agudos; la LOFCA plantea una nivelación interterritorial interna de una franja financiera minoritaria denominada Fondo de Compensación.

La LOFCA menciona, por otro lado, a la *solidaridad intraterritorial* en su artículo 2.º, encomendando su realización a cada Comunidad Autónoma.

El proyecto de Ley del Fondo no distingue tales matices en la forma anterior. Plantea un Fondo de Compensación extendido a *todas* las Comunidades Autónomas. Dado que mantiene, en líneas generales, los criterios de distribución del artículo 16, el reparto de los recursos del Fondo favorecerá progresivamente a las Comunidades Autónomas según la gravedad de sus desequilibrios interterritoriales. La mención a los territorios comparativamente menos desarrollados se encaja aquí asimilando tales *territorios* a las *comarcas* y en el límite a las *provincias* menos desarrolladas de *cada* Comunidad Autónoma. El Fondo se presenta así no sólo como un posible y discutible instrumento de *solidaridad interterritorial*, sino también como un instrumento de *solidaridad intraterritorial*.

Se intenta con ello una plasmación contraria a la letra y el espíritu del artículo 2 de la Constitución, que presenta inequívocamente a la solidaridad en su dimensión *interregional*; y, por tanto, opuesta al apartado 1 del artículo 138 de la Constitución, vinculado expresamente al artículo 2, y, de ahí, opuesta también al apartado 2 del artículo 158, que prolonga o culmina las inquietudes sobre solidaridad desplegadas en el artículo 2 y en el apartado 1 del artículo 138.

En cuarto lugar observaremos, según se detallará, que la LOFCA, y

también la Constitución, presumen un Fondo de Compensación que alimenta en su totalidad *transferencias* a los entes autonómicos, sin perjuicio de que parte de las inversiones realizadas se dirijan a proyectos propuestos por la Administración Central del Estado o incluso a proyectos cuya realización es competencia inicial de dicha Administración.

Por el contrario, el proyecto de Ley del Fondo establece nítidamente que el Fondo se destinará tanto a financiar proyectos que son *competencia de los entes autonómicos* como a otros que son *competencia de la Administración Central* (presumiblemente la importancia de estos últimos será predominante o, al menos, acusada); y debilita adicionalmente el papel de las *transferencias*, eliminando cualquier posibilidad de transferir las cuotas regionales descentralizadas del Fondo de Compensación a las cajas de las Comunidades Autónomas: sólo se reconoce la financiación *gota a gota* hacia los proyectos que, realizados por esas Comunidades, dispongan de compromisos de crédito en el Fondo de Compensación, utilizándose como mecanismo de abono el de *solicitudes* de libramiento de fondos al Tesoro, que poseen las características de presentación de una certificación de obra ejecutada.

Complementariamente advertiremos, en último lugar, que el proyecto de Ley del Fondo eleva a un máximo el automatismo de cálculo de la distribución territorial de los recursos del Fondo; al menos durante períodos quinquenales. Con ello se *minimiza* el papel de las Cortes Generales a la hora de distribuir anualmente los recursos del Fondo: las Cortes sólo poseen la opción de acordar anualmente la dotación total del Fondo; el resto constituye una operación mecánica.

No es éste, creemos, el espíritu del apartado 2 del artículo 158 de la Constitución, que implica la revelación parlamentaria anual de la realización efectiva del principio de solidaridad en la inversión pública —toda una opción política no reducible al marco financiero del Fondo—, y la distribución regionalizada de los recursos del Fondo, en línea con la opción anterior y con otros criterios más o menos rígidos.

En fin, aun cuando en este trance resulta un tanto osado o gratuito que un estudioso aislado *discierna* con suficiencia si todas esas *novedades* o *alteraciones* detectadas en el proyecto de Ley del Fondo son *modificaciones* o, por el contrario, son simples *precisiones* o *prolongaciones* —la materia sólo podría quedar zanjada por el Tribunal Constitucional—, adelantaremos nuestra opinión de que hay que «rizar bastante el rizo» para respaldar la tesis de la simple *precisión*. Las páginas que siguen intentan *sustentar* esta postura.

En añadidura concluiremos que, en la hipótesis de *modificación*, el camino seguido por el proyecto de Ley del Fondo *vulneraría* el procedimiento *exclusivo* previsto en el apartado 2 del artículo 81 de la Constitución. Y, además, recalcaremos que, en cualquier caso, el texto de ese proyecto de Ley se arriesga a vulnerar directamente lo señalado en el tríptico constitucional sobre solidaridad.

2.3. Esquema del análisis de la regulación del Fondo de Compensación

Llega el momento de comenzar el estudio de toda esa problemática de alteraciones o modificaciones. A tales efectos, primero desplegamos una fun-

damentación jurídica, que abarca la jurisprudencia del Tribunal Supremo sobre las relaciones entre Leyes Orgánicas y leyes ordinarias. Seguidamente escudriñamos la envergadura de las citadas alteraciones, *comparando* en cada una de ellas la regulación según el proyecto de Ley del Fondo y la regulación según el artículo 16 de la LOFCA y, en su caso, prolongando la comparación con la entrada en liza de los textos constitucionales presuntamente significativos².

3. LA MODIFICACION DE LAS LEYES ORGANICAS SEGUN EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL Y LOS CONTENIDOS ORGANICOS Y NO ORGANICOS DE LA LOFCA

En los fundamentos 20 y 21 de la Sentencia del Tribunal Constitucional de 13 de febrero de 1981 (Rec. núm. 189/80) disponemos de un norte precioso para dilucidar todas las posibilidades de modificación de las Leyes Orgánicas, y para evaluar los conflictos entre las Leyes Orgánicas y leyes ordinarias.

3.1. *La jurisprudencia del Tribunal Constitucional*

Resumimos esos fundamentos como sigue:

1. En el caso general de conflicto entre Ley Orgánica y ley ordinaria —si ambas provienen de las Cortes Generales—, la Ley Orgánica habrá de prevalecer sobre la ordinaria, ya que no puede ser modificada por ésta en virtud del artículo 81.2 de la Constitución (fundamento 20 de la Sentencia citada).

2. No obstante, la prevalencia anterior, basada en la congelación de rango, no puede afirmarse en forma absoluta, o sin excepciones. Cuando en la Constitución aparece una reserva de ley ha de entenderse que tal reserva es en favor de la Ley Orgánica —y no una reserva de ley ordinaria— sólo en los supuestos que de modo expreso se contienen en la norma general fundamental a tenor de sus artículos 81.1 y conexos. La reserva de Ley Orgánica no puede interpretarse de forma tal que *cualquier materia ajena* a dicha reserva por el hecho de estar incluida en una Ley Orgánica haya

² El orden de esta fundamentación jurídica —primero la Constitución y luego las Leyes Orgánicas— corresponde a un orden jerárquico y *es inverso* al seguido para analizar después las alteraciones o modificaciones. En general, las modificaciones en cuestión se desvelan primero a través de la comparación entre el artículo decimosexto de la LOFCA y el proyecto de Ley del Fondo, pasando después a la comparación entre los textos constitucionales y el proyecto de Ley del Fondo en los casos donde la alteración en liza trasciende al plano de la Ley Fundamental.

Esta última cadencia viene justificada no sólo porque las divergencias observadas del proyecto de Ley del Fondo respecto a la Constitución se ubican mayoritariamente dentro del conjunto de divergencias entre ese proyecto y el artículo decimosexto de la LOFCA ni porque, evidentemente, el proyecto de Ley del Fondo se halla más próximo al artículo decimosexto de la LOFCA que a la Constitución, sino sobre todo porque las divergencias entre el proyecto de Ley del Fondo y el artículo decimosexto de la LOFCA son más intensas que las divergencias entre ese proyecto y la Constitución.

de gozar definitivamente del efecto de congelación de rango y de la necesidad de una mayoría cualificada para su ulterior modificación, según lo previsto en el artículo 81.2 de la Constitución, pues tal efecto puede, y aun debe, ser excluido *por la misma Ley Orgánica o por sentencia del Tribunal Constitucional* que declaren cuáles de los preceptos de aquélla no participan de tal naturaleza (fundamento 21 A).

3. Como conclusión, afirma el Tribunal Constitucional que «sería *disconforme* con la Constitución la Ley Orgánica que invadiera materias reservadas a la ley ordinaria.»

Así pues, por un lado, el Tribunal Constitucional *rechaza la posibilidad* de que las leyes ordinarias puedan *modificar* a las Leyes Orgánicas, salvo en los supuestos expresamente previstos en su articulado.

Por otro lado, el Tribunal Constitucional *rechaza* la interpretación según la cual la aprobación de una Ley Orgánica, a tenor de lo indicado en el artículo 81.2 de la Constitución, confiere a toda ella el carácter de orgánica, y además la hace *indivisible* a efectos de mantenerla como Ley Orgánica. El Tribunal Constitucional se reserva la posibilidad de declarar, a la vista de los recursos de inconstitucionalidad interpuestos, cuáles de los preceptos de la Ley Orgánica recurrida no participan de tal naturaleza, sin declarar necesariamente la inconstitucionalidad de la norma orgánica. Consecuentemente, el Tribunal Constitucional viene a sostener implícitamente que el artículo 81.2 de la Constitución *sólo ampara*, en cuanto a congelación de rango, a los contenidos esencialmente orgánicos y necesariamente conexos a la Ley Orgánica, y no a otros contenidos hipotéticos.

En añadidura el Tribunal Constitucional, aunque no menciona posibles singularidades en la consideración de las llamadas materias conexas, no cierra la puerta a que algunas materias conexas (las necesarias o exigibles) gocen del efecto de congelación de rango y de la necesidad de una mayoría calificada para su ulterior modificación. Concretamente, el Tribunal indica: «La reserva de Ley Orgánica no puede interpretarse de forma que *cualquiera materia ajena* a dicha reserva haya de gozar definitivamente del efecto de congelación de rango y de la necesidad de una mayoría calificada...». No indica que *ninguna materia ajena* a dicha reserva esencial haya de gozar...

En fin, resulta presumible que las facultades que se reserva el Tribunal Constitucional *desanimen* a los grupos políticos a la hora de preparar leyes ordinarias como vía específica de *modificación* de Leyes Orgánicas. Parece mucho más seguro para los grupos políticos utilizar la vía de la *derogación* de una Ley Orgánica por otra Ley Orgánica; ello, claro está, siempre que dispongan del quórum de mayoría previsto en el artículo 81.2 de la Constitución.

3.2. *Sobre los contenidos orgánicos y no orgánicos de la LOFCA, y en particular de su artículo 16*

Equipados con el bagaje previo, procede el esclarecimiento de tales contenidos, especialmente por lo que atañe al artículo 16 de la LOFCA, dedicado a la regulación básica del Fondo de Compensación.

En primer lugar adviértase que la LOFCA es una Ley Orgánica *prevista*

en la Constitución de 1978. En efecto, el apartado 3 del artículo 157 de la Constitución, refiriéndose al sistema de recursos financieros reconocidos a las Comunidades Autónomas, señala:

«Mediante Ley Orgánica podrá regularse el ejercicio de las competencias financieras enumeradas en el precedente apartado 1, las normas para resolver los conflictos que pudieran surgir y las posibles formas de colaboración financiera entre las Comunidades Autónomas y el Estado.»

Sin duda alguna puede afirmarse que la LOFCA regula el ejercicio de las competencias financieras enumeradas en el artículo 157.1 y regula formas de colaboración financiera entre las Comunidades Autónomas y el Estado.

Es más, la *casi totalidad* de la LOFCA se consume en dicha regulación de competencias y en las formas de colaboración financiera Comunidades Autónomas-Estado.

En particular, por lo que atañe al artículo 16 de la LOFCA dedicado al Fondo de Compensación, parece indudable que su contenido es *esencialmente orgánico*. Cabe observar, en añadidura al texto literal del artículo 157.3, que en el artículo 157.1 se prevén las «Transferencias de un fondo de compensación interterritorial», fondo que a todas luces *debe ser el mismo* que se contempla en el artículo 158.2. En todo caso, la operación Fondo de Compensación implica una suerte de estrecha colaboración financiera entre las Comunidades Autónomas y el Estado.

Con lo dicho es suficiente, creemos, para destacar que la regulación del Fondo de Compensación, explayada en el artículo 16 de la LOFCA, ofrece innegables y abundantes contenidos orgánicos, según las previsiones de la Constitución.

Otra cuestión es que algunos de los contenidos de ese artículo 16 verosímelmente sean *materias conexas*, y que en el límite quepa hablar de algún *exceso* de materias conexas. Pero tal presunto exceso —nos referimos a los apartados 4 y 5 del artículo 16— no tiene nada que ver con el análisis de las *antinomias* entre la LOFCA y el proyecto de Ley del Fondo de Compensación, desplegado en ulteriores páginas³.

Por tanto, visto el innegable *carácter orgánico* de los apartados del ar-

³ Carece aquí de trascendencia dialéctica la argumentación de que el Fondo de Compensación regulado por el proyecto de Ley del Fondo *sólo en parte* alimenta transferencias a las Comunidades Autónomas, y que el artículo 157.1 de la Constitución *sólo habla de las transferencias* del Fondo de Compensación.

Aparte lo discutible que para la ortodoxia constitucional y de la LOFCA representaría un Fondo de Compensación que *sólo en parte* termine en transferencias a las Comunidades Autónomas, es indudable que no procede pensar en dos *regulaciones distintas*: una para las cantidades del Fondo que se destinan a transferencias y otra para las cantidades del Fondo que financian obras en manos de la Administración Central del Estado. Por si fuera poco, adviértase que estos últimos renglones financieros desatan una clara colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas (regla del común acuerdo para seleccionar proyectos, discusión de las partidas de los recursos del Fondo que se dedican a proyectos de inversión que son competencia de las Comunidades Autónomas en mermá de las restantes partidas, etc.).

título 16 relevantes para ese análisis de antinomias, y a la luz de la doctrina expuesta previamente —en especial los fundamentos de la Sentencia TC de 13 de febrero de 1981 (Rec. núm. 189/80)—, cabe deducir que la única vía correcta para introducir *modificaciones* en el artículo 16 de la LOFCA habría de abarcar pura y simplemente *su derogación* por las Cortes Generales, y su sustitución por otra LOFCA donde se introdujesen las modificaciones requeridas a su artículo 16.

No tendría sentido, en cambio, por oponerse a lo prescrito en el artículo 81.2 de la Constitución, la configuración de la Ley del Fondo como Ley Orgánica y la argumentación de que esta Ley Orgánica se vinculaba a la derogación de *una parte* de la LOFCA. La LOFCA, en su caso, habría de derogarse por entero. Al hilo de la derogación, la modificación parcial de la LOFCA requeriría una votación calificada sobre el conjunto de la nueva ordenación. De otro lado, recuérdese que el artículo 16 de la LOFCA prevé una *Ley quinquenal* sobre el Fondo de Compensación, centrada en la *ponderación de sus criterios de reparto*; previsión ésta que anticipa una ley sin atributos de orgánica.

En consecuencia, habrá de estimarse que si se eludiera la *derogación* de la LOFCA sólo restaría, a medio plazo, la posibilidad argumental de introducir *modificaciones* al artículo 16 mediante la figura de *precisiones* y *prolongaciones* a su contenido⁴. Aun así, para esa hipótesis habrían de cerrarse los ojos ante las presuntas antinomias directas, luego examinadas, entre el actual proyecto de Ley del Fondo y la Constitución de 1978.

4. UN PRIMER PASO EN EL ANÁLISIS DE LAS NOVEDADES DE LA LEY DEL FONDO. EL PORCENTAJE DE LAS INVERSIONES COMPUTABLES Y EL PROBLEMA DE LAS INVERSIONES DE REPOSICION

Según se adelantó, la LOFCA dota al Fondo como un porcentaje de la inversión pública aprobada en los Presupuestos Generales del Estado. Literalmente: «El Fondo de Compensación se dotará anualmente con una cantidad no inferior al *treinta por ciento* de la *inversión pública* que para cada ejercicio haya sido aprobada en los Presupuestos Generales del Estado.»

Desde luego, la LOFCA pudo haber delimitado las categorías de la inversión pública computable. Por ejemplo, en vez de referirse a secas a la inversión pública aprobada, pudo haber señalado a la inversión pública aprobada correspondiente a nuevas infraestructuras de desarrollo. Pero no lo hizo; y, por tanto, en principio debe entenderse que la LOFCA piensa en *toda* la inversión pública aprobada en los Presupuestos Generales; es decir;

⁴ La Ley de ponderación de los criterios de reparto del Fondo de Compensación prevista en el artículo decimosexto de la LOFCA prolongaría *necesariamente* al artículo decimosexto. Y también podría pensarse lo mismo de una Ley del Fondo que además de ponderar criterios introdujera otras prolongaciones y diversas precisiones sin incurrir en el riesgo de *modificación*. El problema jurídico surge cuando una Ley del Fondo, dotada de una gran ampliación de contenidos respecto a las previsiones del artículo decimosexto, incorpora no sólo prolongaciones y precisiones, sino alteraciones con visos de *modificación*.

en *todas* las categorías presupuestarias de gasto público calificadas como inversiones.

Sin embargo, el proyecto de Ley del Fondo se aparta, como se adelantó, de semejante limitación. En su lugar plantea dos límites mínimos. Uno, que se aplicaría entre 1982 y 1986, del *40 por 100 de la inversión pública nueva o de expansión*, excluyéndose de la base de cálculo a toda la inversión pública de *conservación, mejora y sustitución* y a los gastos de inversiones en defensa que también figuren aprobados en los Presupuestos Generales del Estado. Y otro, definitivo, a utilizar con posterioridad a 1986, del *30 por 100 de la inversión pública nueva o de expansión*, con iguales exclusiones. Se trata de una alteración del límite mínimo, que permite *reducirlo* subrepticamente respecto a las dotaciones que se deducirían con el límite que aparece en el texto del artículo 16 de la LOFCA.

¿Cuál es la causa de semejante alteración?

Es importante decir sobre esta cuestión que, así como la LOFCA no poseía un modelo acabado de nivelación territorial del gasto público en inversión, que *entroncase* al Fondo de Compensación con las participaciones de las Comunidades Autónomas en los ingresos del Estado, destinadas a financiar gastos de inversión —el diseño efectuado en el art. 16 de la LOFCA ignora tal *conexión*—, la Ley del Fondo aborda ese extremo.

4.1. *Un modelo con dos componentes de descentralización*

Lo aborda precisamente a la luz del Informe de los expertos, donde se especifica un *modelo* de distribución territorial de la financiación de inversión pública, basado en *dos componentes de descentralización*: 1) la parte variable e imprecisa del Fondo destinada a financiar obras que son competencia de las Comunidades Autónomas y que en general se realizarán bajo la inspección de los servicios técnicos de esas Comunidades; y 2) la parte de los porcentajes de participación de las Comunidades Autónomas en los impuestos estatales destinada a financiar gastos de inversión.

Ambos componentes se deslindan y yuxtaponen *armónicamente* sobre el papel. En efecto, la primera componente financia la inversión *nueva o de expansión* que se *descentraliza* a favor de las Comunidades Autónomas. Mientras la segunda componente financia las inversiones de *conservación, mejora y sustitución*, que corresponden a los servicios transferidos a las Comunidades Autónomas.

Tras la aclaración previa, señalaremos que la alteración ahora comentada (resumida en el tránsito desde una proporción igual al 30 por 100 de la inversión pública aprobada en el ejercicio, a otra proporción igual a un 40 por 100 o a un 30 por 100 de la inversión nueva o de expansión) no se explica exclusivamente por exigencias del modelo utilizado por los expertos.

Desde luego dicha indudable alteración, en cuanto a la *base de cálculo* del Fondo (que pasa de estar constituida por el volumen *total* de la inversión pública financiada con ingresos de los Presupuestos Generales del Estado a estarlo por el volumen de la inversión *nueva* o de expansión), es *conse-*

cuencia de la utilización de ese modelo de los expertos dotado, reiteramos, de dos componentes de descentralización.

Pero dicha alteración, en cuanto al porcentaje mínimo utilizado como expresión de la dotación del Fondo, también es consecuencia de la opción política tomada como expresión cuantitativa del Fondo de Compensación para 1982 en los pactos autonómicos UCD-PSOE. Esa opción determinó como porcentaje del Fondo de Compensación para 1982 un 40 por 100 del total de inversión pública nueva o de expansión, equivalente a 180.000 millones de pesetas⁵; y se realizó a la vista de 90 simulaciones numéricas, algunas de las cuales conllevaban una fuerte flexibilidad respecto a los criterios literales de distribución territorial del Fondo incluidos en el artículo 16 de la LOFCA.

4.2. El deslinde de las inversiones de reposición

De otro lado, conviene traer a colación en ese punto un problema soterrado sobremanera importante desde el ángulo económico. Conviene observar que la distinción entre inversión nueva o de expansión por una parte, y de inversión de reposición —o más en detalle—, de conservación, mejora y sustitución por la otra, aunque clara sobre el papel, o en sus fronteras teóricas, posee en la realidad presupuestaria, y hasta en la realidad de las obras, una considerable zona de indeterminación. En particular, esta indeterminación se sitúa sobre las inversiones de mejora y sustitución, cuyos créditos de financiación aparecen en los capítulos VI de los Presupuestos Generales del Estado junto a los de las inversiones nuevas estrictas, y corresponden a obras que frecuentemente poseen un doble componente: 1) inversión de mejora y sustitución, y 2) inversión nueva; aunque en ellas prealezca el primer componente sobre el segundo.

Este cuadro aboca a un nuevo problema que pudo haberse soslayado, considerando el total de la inversión pública sin los distingos de inversión nueva o de inversión de reposición⁶.

O se aclaran con rigurosos criterios técnico-económicos las fronteras de las inversiones de reposición, dotando de rango legal a los mismos, y formulando criterios de deslinde para las obras en las que coexistan los dos componentes de inversión de reposición y de inversión nueva, o se deja la solución del caso a una mezcla informal de consideraciones políticas y económicas variables a lo largo del tiempo.

La primera solución, notoriamente difícil, pondría de relieve una situa-

⁵ El cálculo que llevó a esa magnitud de 180.000 millones fue encomendado a expertos oficiales. No ha sido posible conocer los detalles de dicho cálculo, que aparentemente se mantienen en oscuridad, lo que hace temer por la existencia de alguna endeblez cuantitativa.

⁶ La determinación de la dotación del Fondo como un porcentaje de toda la inversión pública que se presupuesta, no ofrece indeterminismo alguno en el terreno presupuestario, pero no deja de poseer una trastienda económica compleja. ¿Qué se debe entender por inversión pública? Ver ejemplo *Inversión pública. Dictamen sobre el concepto de inversión pública*, realizado por el Consejo Científico del Ministerio de Hacienda de la República Federal Alemana, traducido por el Instituto de Dirección y Organización de Empresas, Universidad de Alcalá de Henares, Ediciones ESIC, Madrid, 1982.

ción desagradable para la divisoria formulada por los expertos. En España *el grueso* del gasto público destinado a inversión corresponde en la actualidad a las inversiones de reposición estricta, o mixtas de reposición y de inversión nueva con predominio de la primera faceta. De acuerdo con nuestras indagaciones es muy probable que la inversión nueva *estricta* no alcance el 40 por 100 del total de inversión pública realizado en el último quinquenio, y que el porcentaje en liza tienda a disminuir, salvo que se procediera a realizar una gran expansión del gasto público destinado a inversión en pesetas constantes, con su huella en cuanto a proporción del PIB.

Así las cosas, la formulación de criterios técnico-económicos rigurosos sobre el deslinde entre inversiones nuevas *estrictas* e inversiones de reposición y mixtas, *con predominio* del elemento reposición, acarrearía un Fondo de Compensación *asaz reducido*, por mucho que se elevara el porcentaje con el que se fija su dotación.

La segunda solución, que conlleva un amplio *confusionismo* entre inversiones nuevas e inversiones de reposición, es la permitida o propugnada implícitamente por el proyecto de Ley del Fondo. La mezcolanza que, de hecho, fomenta ese enfoque priva de sentido a la fijación de la dotación del Fondo de Compensación como porcentaje del total de inversión nueva. En última instancia, esa dotación *también* sería *función* de la configuración subjetiva o mudable de los límites descriptivos de las inversiones de reposición.

Surge además en este punto, como cuestión adicional bastante perturbadora, la serie de *facilidades* que la imprecisión objetiva de la frontera entre inversiones nuevas e inversiones de reposición, ocasiona para recoger *de facto* los influjos de la *distribución territorial del poder político* en el proceso de asignación territorial del gasto público para inversión. Las regiones con más poder político verían engrandecido relativamente su *stock* de proyectos de reposición (y las participaciones consiguientes en los impuestos estatales). Mientras que las regiones con menos poder político verían achicarse relativamente su *stock* de proyectos de reposición.

En suma, la alteración comentada sobre la *base de cálculo* del Fondo de Compensación no sólo modifica lo dispuesto literalmente en el artículo 16 de la LOFCA, sino que abre una suerte de caja de Pandora en cuanto a indeterminismo y convencionalismo.

5. LA MIXTIFICACION DEL CRITERIO DE LA RENTA REGIONAL POR HABITANTE EN LA LEY DEL FONDO

No menos enjundia ofrece la vertebración del criterio de la inversa de la renta regional por habitante que hace la Ley del Fondo.

Según se adelantó, el artículo 16 de la LOFCA destaca como *primer criterio* de distribución del Fondo de Compensación a la inversa de la renta por habitante, añadiendo que tanto este criterio como los demás serán *ponderados* en el marco de una ley revisable cada cinco años.

Veamos ahora cómo *pondera* el proyecto de Ley del Fondo.

En principio, multiplica por la población regional residente (p) a las inversas de las rentas (regionales) por habitante ($\frac{1}{r/p}$), adjudicando a este criterio de reparto un 0,7 de la dotación total del Fondo.

Pero el proyecto de Ley del Fondo realiza algo más. Multiplica a las inversas de las rentas regionales per cápita, ponderadas según las poblaciones residentes, por un extraño coeficiente. Literalmente, «por la relación existente entre la renta por habitante de la Comunidad que la tenga más baja y la correspondiente a cada Comunidad». Parece que todo se reduce a una inocua multiplicación por un coeficiente neutro, sin dimensiones, que jugaría el papel de ponderación complementaria.

Ahora bien, en realidad no existe nada de neutralidad.

La relación en cuestión posee un numerador *superfluo*. En efecto, al figurar la renta por habitante de la Comunidad que la tenga más baja como *multiplicador* fijo de *todas* las inversas de la renta regional por habitante, aquella renta no desempeñará papel distorsionador alguno en la distribución del tramo 0,7 de la dotación del Fondo asignado al criterio en liza. De hecho ese multiplicador actúa como un factor común que puede omitirse para mayor claridad en las operaciones de cálculo.

Y, por tanto, la relación mencionada no es otra cosa que una vestidura de la inversa de la renta regional por habitante que actúa como *ponderación* complementaria del índice o criterio incluido en el artículo 16 de la LOFCA.

Con ello, en buenas cuentas, el proyecto de Ley del Fondo lo que termina haciendo es:

- 1) Sustituye el criterio LOFCA de la inversa de la renta regional por habitante, dando entrada al criterio de la inversa de la renta regional por habitante *elevada al cuadrado*. Sustituye $\frac{1}{r/p}$ por $(\frac{1}{r/p})^2$.
- 2) Pondera el último criterio por la población total residente en cada región. Es decir, multiplica a $(\frac{1}{r/p})^2$ por p . El resultado final es: $p \cdot (\frac{1}{r/p})^2$.

En otras palabras, realiza una alteración que no encaja en los estrictos conceptos de ponderación usuales en la estadística y la economía. Por tanto, se trata, en principio, de una clara *modificación* del artículo 16 de la LOFCA.

Puede estimarse que la sustitución del criterio de la LOFCA por el nuevo criterio de la inversa elevada al cuadrado sólo en pequeña parte es achacable a los conceptos oficiales. El modelo de nivelación con dos componentes de descentralización perfilado en el Informe de los expertos permanece insensible a esa modificación. Otra cuestión es que ahora pueda presumirse que, al contrario de lo que sucedió con el proyecto de Ley del Fondo, la LOFCA salió adelante sin que como contraste o cautela se hubieran hecho previamente los números apropiados.

En efecto, a la hora de la verdad de las cifras, los expertos, y también

los políticos, advirtieron, como no podía ser menos, que la inversa de la renta regional por habitante nivelaba *muy poco*, respecto al perfil registrado anteriormente en la asignación territorial del gasto público para inversión (la cual ya venía favoreciendo al conjunto de los territorios comparativamente menos desarrollados); y advirtieron que los restantes criterios de la LOFCA nivelaban aún menos. Así las cosas, como consecuencia de la debilidad analítica previa, se hacía imperioso sustituir en silencio al criterio principal de la LOFCA, por otro más nivelador que hiciese vendible en el mercado político a la franja financiera bautizada con el nombre de Fondo de Compensación.

Alguien —cabezas brillantes no faltaban entre los expertos— tuvo la feliz idea de vestir la nueva función como una ponderación de la antigua, al hilo del hallazgo de la ya mencionada «relación existente entre la renta por habitante de la Comunidad que la tenga más baja y la correspondiente a cada Comunidad».

6. LA EXTENSION DEL FONDO DE COMPENSACION A TODAS LAS COMUNIDADES AUTONOMAS

Posee mucha mayor trascendencia para nuestro estudio la tercera alteración que el proyecto de Ley del Fondo de Compensación realiza respecto a lo que dispone el artículo 16 de la LOFCA, alteración que a duras penas se compagina con las orientaciones de la Constitución sobre solidaridad entre las regiones. De acuerdo con las propuestas del Informe de los expertos el proyecto de Ley extiende el Fondo de Compensación a las áreas de *todas* las Comunidades Autónomas.

Se trata de una alteración que es debida, según se verá, a *necesidades imperiosas* del *modelo* de distribución territorial de la financiación para inversión pública basado en *dos componentes de descentralización* que presenta el Informe de los expertos.

En estas páginas hemos de aclarar, ante todo, una disyuntiva y sus serias consecuencias. Aclarar si en la doble mención, con detalle progresivo, que el artículo 16 de la LOFCA hace de los destinos de los recursos del Fondo (*el Fondo se distribuirá por las Cortes Generales entre Comunidades Autónomas y provincias en su caso. El Fondo se destinará a gastos de inversión en los territorios comparativamente menos desarrollados, distribuyéndose de acuerdo con los criterios de la inversa de la renta por habitante, etc.*), la referencia a los *territorios comparativamente menos desarrollados*, incluida en el texto que antecede, posee el significado de Comunidades Autónomas comparativamente menos desarrolladas (distribución orientada estrictamente con una óptica de solidaridad *interterritorial*); o si, por el contrario, esos territorios serán las *comarcas* comparativamente menos desarrolladas de *todas* las Comunidades Autónomas, o de las provincias en su caso (distribución orientada por un doble sesgo de solidaridad *interterritorial e intraterritorial*).

Nuestras tesis, en lo que atañe a la presunta divergencia LOFCA-Ley del Fondo, son: 1) que el análisis *literal* del artículo 16 de la LOFCA arroja un resultado más bien *abrumador* favorable a la interpretación de que los

territorios comparativamente menos desarrollados constituyen una referencia expresiva de Comunidades Autónomas comparativamente menos desarrolladas; 2) que, sin embargo, este resultado imposibilita en la LOFCA y en el modelo del Informe de los expertos una vertebración satisfactoria del gasto descentralizado para inversiones públicas (gasto cuya financiación viene presidida por los porcentajes de participación de las Comunidades en los impuestos estatales y se halla completada por una parte de los recursos del Fondo), lo que no ocurre con la interpretación alternativa; 3) y en fin, que la interpretación alternativa al equiparar *comarcas* y *territorios*, si bien abre la puerta en la LOFCA a un mecanismo *armónico* de descentralización de la financiación de inversión pública en dos *componentes* (reiteramos una parte del Fondo y los porcentajes de participación) conlleva sin remedio una imagen *lamentable* de desarrollo regional, donde prevalece la consideración asistencial o de beneficencia sobre la de eficacia en la asignación de los recursos dentro del enfoque de corrección de desequilibrios económicos interterritoriales formulado por el artículo 158.2 de la Constitución. Consecuentemente, dedúcese que el artículo 16 *carece* de salida funcional rigurosa.

En todo caso se estima que, a pesar de estas conclusiones negativas, dicha alteración auspiciada por el Informe de los expertos debe contemplarse más como una *alteración* pretendidamente «*salvadora*» del artículo 16 que como una desnuda *modificación*. Sin esa interpretación, recalamos, el artículo 16 no llegaría, según se verá, a un resultado aceptable en el marco del sistema de *descentralización* de los recursos para inversión pública planteada por la LOFCA. Y como no parece admisible que la Ley Orgánica termine en parecido *impasse* o callejón, cabe deducir, en principio, que la explicación más correcta del *ánimo* del legislador corresponde a la interpretación proporcionada por el Informe de los expertos. Un problema residual —sin duda— sería cómo sacar adelante una estrategia de *desarrollo regional* basada en un esfuerzo inversor *reservado solamente* a las *comarcas* comparativamente menos desarrolladas de cada Comunidad Autónoma; se trataría de una insólita *comarcalización* asistencial del desarrollo regional de la que nos ocupamos más adelante. Otro problema, nada residual, como se verá, radica en que semejante salvación del artículo 16 choca con las declaraciones constitucionales sobre solidaridad.

6.1. *La literalidad de los territorios menos desarrollados en la LOFCA*

El punto 1) anterior se resuelve en base a numerosas consideraciones.

El artículo 16 sólo dice que el Fondo se distribuirá por las Cortes Generales *entre Comunidades Autónomas*; y no *entre todas las Comunidades Autónomas*, y ni siquiera *entre las Comunidades Autónomas*. En segundo lugar, la mención de que el Fondo se destinará a gastos de inversión en los territorios menos desarrollados constituye una *segunda vuelta que aumenta* la especificidad de la enunciación previa: sólo para inversiones públicas y sólo para una parte de las Comunidades Autónomas —las comparativamente menos desarrolladas—. Adviértase sobremanera que esta mención a los territorios comparativamente menos desarrollados *precede* a la formulación de los criterios de distribución del Fondo que inequívocamente se refieren

a Comunidades, a áreas regionales, y no a comarcas; es decir, que el perfil de estos tres párrafos, de ser homogéneo, implica un nivel único de agregación territorial a escala regional. La alternativa de empezar con regiones, pasar a comarcas y terminar con regiones conlleva, estimamos, una interpretación forzada y artificiosa.

Repárese también en que la interpretación de territorios comparativamente menos desarrollados igual a Comunidades comparativamente menos desarrolladas, permite un deslinde perfecto con el artículo 2 de la LOFCA que, según se adelantó, encomienda a las Comunidades que velen por su solidaridad. Por el contrario, la interpretación alternativa provoca una superposición con ese artículo 2: el Fondo de Compensación se dedicaría a realizar a la vez la solidaridad interterritorial y la solidaridad intraterritorial, y además las Comunidades Autónomas velarían por esta última. Aparecería una redundancia parcial dentro de la LOFCA.

Y de otro lado, como una pista más de que la LOFCA literal plantea un Fondo limitado a las Comunidades Autónomas comparativamente menos desarrolladas, repárese en que el artículo 4.º de esa Ley Orgánica indica: «En su caso las Comunidades Autónomas podrán obtener igualmente ingresos procedentes de las transferencias del Fondo de Compensación Interterritorial.» Tal declaración es opuesta a que todas las Comunidades reciban recursos ordinarios por la vía del Fondo.

Por si fuese poco, la Exposición de motivos del proyecto de la LOFCA decía así: «Dicho Fondo, nutrido igualmente con cargo al Presupuesto del Estado, si como su nombre y finalidad indican, debe destinarse a corregir desequilibrios interterritoriales, es obvio que tampoco puede constituir un ingreso regular de todas las Comunidades, sino sólo de aquellas que respecto al tema considerado se sitúen por debajo de la media de todo el territorio español.»

En fin, aunque con menos fuerza interpretativa, recuérdese que en el forcejeo desplegado durante el paso de la LOFCA por el Congreso de los Diputados los parlamentarios entendieron que la mención a los territorios comparativamente menos desarrollados equivalía a Comunidades comparativamente menos desarrolladas. Y éste fue el sentido de la vigorosa oposición de los diputados gallegos de UCD a que se omitiera tal mención, para lo que recabaron la asistencia del entonces ministro de la Presidencia, José Pedro Pérez Llorca.

Dicho sea de pasada, resulta evidente que sólo si esta omisión se realizara sería fácil argumentar con algún rigor que el artículo 16 definía en sus propios términos un Fondo de Compensación extendido a todas las Comunidades. Entonces, y sólo entonces, como puede comprobar cualquier lector del texto del artículo 16, cabría identificar en ese artículo, sin mayores problemas interpretativos, territorios comparativamente menos desarrollados a áreas comparativamente menos desarrolladas dentro de cada Comunidad Autónoma.

6.2. Descentralización y coherencia

La lista de «razones» favorables a la interpretación *regional* de los territorios comparativamente menos desarrollados es, en definitiva, muy numerosa. Sin embargo, se puede demostrar que con tal interpretación, el esquema LOFCA de *descentralización* de la financiación de la inversión pública llevaría a un ciempiés arbitrario o a un engendro ortopédico.

Según se adelantó, a la hora de articular esa descentralización la LOFCA plantea dos *componentes*: 1) El primer componente, sin connotaciones de solidaridad interterritorial, es el cauce de la participación de las Comunidades Autónomas en los impuestos estatales (inicialmente regulado por la Disposición Transitoria primera y más tarde por el artículo 13, ambos de la LOFCA). Se prevé que este cauce financiará los gastos de inversión *que correspondan* (?) a los servicios transferidos a las Comunidades. 2) El segundo componente, con plausibles ingredientes de solidaridad, es el cauce integrado por aquellos recursos del Fondo de Compensación destinados a financiar obras cuya competencia corresponde a las Comunidades Autónomas.

Los dos componentes deben encajar armónicamente entre sí. Pues bien, si además se exige que el criterio de fijación de los gastos de inversión *que corresponden* a los servicios transferidos sea *único* para todas las Comunidades, y se aplique homogéneamente, sólo cabría establecer *una de estas tres divisiones* para especificar cuáles son los gastos de inversión que corresponden a los servicios transferidos:

- 1) Gastos de inversiones estrictas de conservación (descentralización *mínima* por participación en impuestos).
- 2) Gastos en inversiones estrictas de conservación y sustitución (descentralización *media* por participación en impuestos).
- 3) Gastos de inversiones estrictas de conservación, sustitución y mejora *más un plus* razonable de inversiones mixtas de reposición y nuevas, y en su caso hasta de inversiones estrictas nuevas, establecido, bien como *porcentajes* de la base de inversiones estrictas de conservación, sustitución y mejora; bien como *proporciones regionales* de la inversión pública mixta o nueva realizada anualmente respecto a la inversión pública total ejecutada en el mismo año en el Estado, de forma que se asegurara una *continuidad razonable* en el proceso de la inversión pública nueva en manos del conjunto de los servicios transferidos a cada Comunidad Autónoma (descentralización máxima por la vía de participación en impuestos).

La alternativa a estas tres divisiones limitantes de la descentralización de la financiación de inversión pública por la vía de los porcentajes de participación sería aplicar criterios *distintos*, o más de un criterio, a las Comunidades Autónomas, con los riesgos consiguientes de arbitrariedad, o trato desigual y de protesta ⁷.

⁷ Esta caracterización de unicidad en el criterio de la divisoria con la que se fijan las participaciones en los impuestos estatales, equivale en la práctica a una exigencia del enfoque seguido por la LOFCA para regular al Fondo de Compensación; es irreme-

6.3. *La divisoria de descentralización identificada y elegida por los expertos*

Los expertos oficiales captaron rápida y plenamente la conveniencia de aclarar los gastos de inversión «que correspondan» con una óptica uniforme, y dieron con la modalidad más simple desde el ángulo de la clasificación presupuestaria, es decir, la divisoria 2) anterior. Entonces, *con tal divisoria* ninguna Comunidad Autónoma, salvo en el caso del concierto del País Vasco, recibiría una peseta para inversiones de expansión (o *nuevas* como le gusta decir al Informe de esos expertos) *por el cauce de los porcentajes de participación* en los impuestos estatales.

En consecuencia, con dicha divisoria la única puerta abierta en la LOFCA para que las Comunidades pudieran recibir financiación descentralizada con destino a inversiones de expansión *es necesariamente la del Fondo de Compensación*. Así pues, si, como resulta lógico, se considera exigible que *todas* las Comunidades reciban alguna financiación para inversiones nuevas, dedúcese sin remedio que el Fondo de Compensación debe extenderse a *todas* las Comunidades.

También podría repetirse aquí que los límites, a nivel de proyectos concretos, entre inversiones nuevas, por un lado, e inversiones de conservación, sustitución y mejora, por el otro, no son diáfanos y que encierran considerables márgenes de *convencionalismo*. Pero, con todo, ese convencionalismo no resulta obstáculo bastante para desvanecer el trato *insoportable* que recibirían las Comunidades Autónomas desarrolladas con un Fondo de Compensación, *limitado* a las áreas regionales comparativamente menos desarrolladas y constituido como *único* cauce de *descentralización* de la financiación de inversión pública clasificada presupuestariamente como nueva, y que de hecho abarca inversiones nuevas estrictas e inversiones mixtas con componentes de inversión nueva y de inversión de reposición.

De otro lado, apenas tendría sentido funcional que, para respetar escrupulosamente el texto literal del artículo 16 de la LOFCA, se fuese a un *doble sistema* de porcentajes de participación vinculados a los gastos de inversión «que correspondan». Por ejemplo, un renglón de esos porcentajes se dedicaría a cubrir la financiación de las inversiones estrictas en conservación y sustitución; y el otro cubriría la financiación descentralizada de inversión

diable en tal contexto; e implica también irremediamente una serio *convencionalismo* de cálculo a la hora de fijar esa divisoria para las distintas *Comunidades Autónomas*.

Tales hándicaps pueden superarse en sistemas más elaborados de regionalización del gasto público en inversión, dotados de *dos* componentes de descentralización del gasto, *además* de la descentralización específica de un Fondo de Compensación que sirviera de soporte a los ingredientes de solidaridad redistributiva, y dotados en paralelo con criterios generales de medición de la materialización de la solidaridad interterritorial.

Ver A. López Nieto y F. Fernández Rodríguez, *Modelos para la política de solidaridad y desarrollo regional en el Estado de las Autonomías*, II, XXI Congreso Europeo de la Regional Science Association y VII Reunión de Estudios Regionales de la Asociación Española de Ciencia Regional, Barcelona, agosto 1981. En el sistema LN-FF, descrito en esa ponencia, al plantearse la optimización de la descentralización se abre la puerta a una flexibilización general por regiones de la frontera con la que se fijan las participaciones en los impuestos estatales, sin merma alguna en la equidad o neutralidad de la descentralización frente a la solidaridad.

mixta o nueva que con criterios expresos y específicos se juzgara razonable en la medida que no fuera satisfecha por el Fondo de Compensación. La ortopedia, a fuerza de artificiosa, provocaría la erosión de la LOFCA.

6.4. *Explicación de una seria divergencia*

La contradicción, por qué no decirlo, entre lo señalado literalmente por el artículo 16 y las necesidades de encaje, con divisoria única, entre el Fondo de Compensación y los porcentajes de participación, es consecuencia de que durante el proceso de elaboración de la LOFCA, y sin perjuicio de las innegables virtudes de *visión global*, y en menor grado de coherencia, en su esquema de descentralización general del gasto público, los expertos y los parlamentarios no advirtieron tales necesidades, en la medida en que luego se reveló insoslayable; y que los flecos sueltos o el indeterminismo de la frase «los gastos de inversión que *correspondan*» no son suficientes para permitir un encaje armónico entre la versión *literal* del artículo 16 y el impreciso texto de la disposición transitoria primera de la LOFCA.

La existencia del anterior *lapsus* puede corroborarse directa e indirectamente.

Nada más fácil que, de advertirse la necesidad de *coherencia expresa* entre el artículo 16 y la disposición transitoria primera —absolutamente exigible en un modelo con *dos componentes de descentralización*— dicho artículo, donde manifiesta que «el Fondo se dotará anualmente con una cantidad no inferior al 30 por 100 de la inversión pública que para cada ejercicio haya sido aprobada en los Presupuestos Generales del Estado», añadiera, por ejemplo, «con exclusión de todas las partidas destinadas a financiar inversiones estrictas de conservación, mejora y sustitución». Y que la disposición transitoria primera, donde dice «los gastos de inversión que correspondan», concretase en paralelo «los gastos de inversiones estrictas de conservación, mejora y sustitución».

De otro lado, el examen de *todas* las enmiendas presentadas en el Congreso de los Diputados al Proyecto LOFCA *no arroja la menor preocupación* al respecto.

Y, finalmente, en el detallado artículo, *posterior* a la aprobación de la LOFCA, escrito con notable claridad por José V. Sevilla Segura y F. M. Fernández Marugán, «La financiación de las Autonomías en España: Situación y perspectiva», *Revista de Estudios Regionales*, número 6, julio-diciembre de 1980, sólo se encuentra una leve mención a los gastos de inversión financiados por los porcentajes de participación en los impuestos estatales. Hablando del coste total de los servicios transferidos los autores afirman (página 121): «Dicho coste naturalmente debería también incorporar, si el cálculo es correcto, los gastos de inversión *vinculados* a los correspondientes gastos de funcionamiento» (el subrayado es nuestro). Se pasó de *correspondientes* a *vinculados*. En añadidura observaremos que esos distinguidos economistas, en el trabajo citado, dejan la *puerta abierta* a la interpretación de los territorios comparativamente menos desarrollados como Comunidades comparativamente menos desarrolladas. Indican: «Mayores dificultades van a surgir cuanto tenga que definirse con exactitud quiénes serán los bene-

ficiarios del Fondo. La pregunta a la que habrá de responder es la siguiente: ¿Las *transferencias* del FCI irán a todas las Comunidades Autónomas o sólo las percibirán las Comunidades Autónomas menos desarrolladas? Este problema se planteó, aunque no directamente, durante la discusión de la LOFCA, tanto en el Congreso como en el Senado. Los resultados no fueron muy clarificadores, si bien para entenderlo es preciso constatar que *excepto en el caso de dos o tres Comunidades Autónomas*, existe la impresión de que las demás no decaerán en su derecho a percibir transferencias con cargo al FCI» (el subrayado es nuestro).

Los expertos, que sepamos, no publicaron otros trabajos sobre esta específica cuestión.

6.5. *Hacia una salida operacional del Fondo*

Pero la Ley Orgánica está aprobada solemnemente y correctamente y *debe aspirar a producir* o permitir un Fondo de Compensación mínimamente aceptable en el orden político. Así las cosas, aparece una áspera disyuntiva:

- 1) O derogar la Ley Orgánica, modificando el artículo 16, con el procedimiento previsto en el artículo 81.2 de la Constitución.
- 2) O plantear la tesis formal de que el ánimo del legislador no corresponde al análisis literal del artículo 16, sino a la interpretación que con *un mínimo de desviaciones* del texto de ese artículo, lleva a una solución coherente para los dos cauces de descentralización de los gastos en inversión pública, tal como los esboza la LOFCA.

El argumento básico de la *superación* del análisis literal sería que la Ley Orgánica *no puede conducir* a dislates o engendros; y toda vez que existe una solución mínimamente aceptable a nivel de descentralización regional, la interpretación válida es la que incorpora el enfoque que lleva a tal solución. En consecuencia, con tal argumento habría de entenderse que donde el artículo 16 de la LOFCA hable de *territorios* comparativamente menos desarrollados se refiere a *comarcas* comparativamente menos desarrolladas, o en el límite a provincias comparativamente menos desarrolladas, y *no a Comunidades* comparativamente menos desarrolladas³.

6.6. *Una nueva tribulación*

Desgraciadamente, las *tribulaciones* de la LOFCA, en lo que atañe al ámbito del Fondo de Compensación, no terminan ahí.

Supóngase que por obvias conveniencias políticas se elude la modifica-

⁸ Muy recientemente, el FEDER, Fondo Europeo de Desarrollo Regional, dotado para 1981 con 1.540 millones de ECU y que constituye la única analogía foránea para nuestro Fondo de Compensación, ha abandonado la regla inicial según la cual sus recursos se repartían entre *todos* los Estados de la CEE, aunque atendiendo *preferentemente* a los que poseyeran más graves desequilibrios interterritoriales —regla originada por el argumento francés de que *todos* los Estados miembros poseían desequilibrios regionales importantes—, y pasa a utilizar un esquema distributivo ceñido *solamente* a los Estados en peores condiciones. A saber: Italia (43,67 por 100), Reino Unido (29,38 por 100) y Groenlandia (1,3 por 100). Curiosamente, el Fondo de Compensación español, debido a las exigencias del enfoque proporcionado por los expertos, sigue el camino contrario.

ción del artículo 16 y se acepta la interpretación «comarcal» de los territorios comparativamente menos desarrollados. A nivel de reparto del Fondo de Compensación, y pese a un común denominador de *dudas* regionales sobre los beneficios que les ocasiona el Fondo (salvo por lo que atañe a Extremadura y en menor grado a Andalucía), se consigue una solución *vendible* en el mercado político.

Pero a la hora de asignar las transferencias del Fondo a proyectos concretos, de respetarse escrupulosamente dicha interpretación, estos proyectos habrían de localizarse *exclusivamente* en las *comarcas comparativamente menos desarrolladas de cada Comunidad Autónoma*. Dentro de cada Comunidad Autónoma una comarca muy poco, o poco desarrollada, siempre tendría preferencia, en la órbita del Fondo sobre las comarcas con un mayor índice de desarrollo.

No está de más recalcar que tendríamos, por tanto, una pauta de desarrollo regional de tipo asistencial o de beneficencia, vuelta de espaldas a las consideraciones de eficacia en la asignación de recursos y sin la menor racionalidad económica. El enfoque implícito en la distribución comarcalizada del Fondo de Compensación, desconocería el carácter esencial de la región como *espacio idóneo* para plantear el desarrollo económico, dentro del cual habrán de identificarse y seleccionarse las áreas con mayores potenciales.

La orientación en cuestión olvidaría que la justificación última de la *regionalización* de la inversión pública radica en la creencia razonable de que el desarrollo regional para ser *eficiente* precisará de una profundización en las posibilidades económicas de cada región. Precisaré de una exploración a nivel regional de las líneas más atractivas, incluso con postergación temporal de algunas o de muchas *comarcas* comparativamente menos desarrolladas, en cada región.

En todo caso, la gravedad de la crisis económica y el empobrecimiento relativo que sufre nuestro país, así como la necesidad de impulsar una revolución económica centrada sobre la captación de tecnología avanzada, sobre la acumulación de capital productivo y sobre la moderación de los costes del trabajo por unidad de producto, *con preferencia a cualquier otra consideración de las superestructuras políticas y de los andamiajes jurídicos* —como ruta eficaz para la superación del fenómeno del *paro masivo*— no permiten, con LOFCA o sin ella, orientaciones esencialmente ineficientes o asistenciales del desarrollo regional. La etapa alegre de reparto redistributivo del excedente que caracterizaba al Welfare State ha pasado.

6.7. *Sobre una interpretación «constitucional» de la actual regulación del Fondo*

La disyuntiva anterior no es sino *un aspecto*, desde luego notable, de la *heterogeneidad normativa* sobre el Fondo de Compensación cuyas tres principales manifestaciones, el apartado 2 del artículo 158 de la Constitución, el artículo 16 de la LOFCA y el proyecto de Ley del Fondo no son del todo, ni en buena parte, *coherentes entre sí*.

Esta heterogeneidad dificulta sobremanera cualquier intento de realizar una sola interpretación «constitucional» mínima —es decir, con arreglo al

apartado 2 del artículo 158— de las regulaciones ofrecidas en el artículo 16 y en el proyecto de Ley del Fondo.

Desde luego, si se lee el apartado 2 del artículo 158 de forma que se le considere como *punta de lanza de una estrategia de desarrollo regional* a la altura de las realidades económicas de la década de los ochenta, no es posible ninguna interpretación constitucional rigurosa, *ni del artículo 16, ni del proyecto de Ley del Fondo* en su actual redacción ajenos a preocupaciones de esa índole.

Sólo si ese apartado se lee *en tono menor*, sin pretensiones de vertebrar ninguna estrategia de desarrollo regional, y aprovechando los esfuerzos que revela el proyecto de Ley del Fondo para sacar adelante una regulación factible desde el triple ángulo político, económico y administrativo, aparecen condiciones mínimas —como se verá más adelante— para enlazar, con una interpretación única, la Constitución y el proyecto de Ley del Fondo.

Lograda, con algún esfuerzo y parcialmente, tal legitimación, el problema de las *divergencias* entre el artículo 16 y el proyecto de Ley del Fondo *se disolvería, desvirtuando* en la medida necesaria el sentido de los párrafos del artículo 16; o, dicho de otra forma, *sustituyendo* su lectura *jurídica* por una lectura más bien *política*, preocupada más del logro de unos resultados, que del tenor literal de las expresiones, y olvidadiza de que una cosa no puede *ser y no ser* al mismo tiempo.

Las páginas *previas y siguientes* ilustran la amplitud de las antinomias; y, por tanto, el alto grado de *distorsión* implícito en una *lectura política* del artículo 16 que lo compatibilizara con el texto del proyecto de Ley del Fondo.

6.8. *Un lance tal vez poco afortunado*

Volviendo a la encrucijada regiones versus comarcas, no vacilamos en reiterar que en esta cuestión el artículo 16 de la LOFCA carece de salida final jurídicamente rigurosa en sus propios términos, *incluso* aunque se aceptara, como tabla pretendidamente salvadora, la interpretación de que los territorios comparativamente menos desarrollados, son *comarcas*, y de que consecuentemente el Fondo de Compensación pudiera extenderse a *todas* las Comunidades Autónomas.

No hay por qué rasgarse las vestiduras. No fue mala suerte precisamente que *exista* una solución de armonización inicial entre el artículo 16 y la disposición transitoria primera, y que esta solución fuese detectada por los expertos —o, al menos, por uno de los expertos— del Informe aunque en fechas posteriores a las de elaboración y aprobación de la LOFCA. Pretender más, lamentarse de que surja el escollo final sobre el significado del desarrollo regional en el que el Fondo debe insertarse, sería algo así como lamentarse de no recibir un premio de la lotería. El artículo 16 se elaboró por los expertos con abundantes muestras de buen hacer, pero sin análisis en profundidad de los que exista constancia⁹. Más bien a base de intuiciones, en

⁹ Existe solamente la Memoria del Proyecto LOFCA, extenso texto sin carácter oficial, de orientación exploratoria y documental; y el interesante artículo de J. V. Sevilla Segura

general, pero no siempre felices, y de ajustes fragmentarios del esquema del Fondo Común italiano (modelo clásico de nivelación simple mediante una franja financiera).

En todo caso, con buena voluntad política, cabría cerrar los ojos ante semejantes escenarios jurídico-económicos y plantear una suerte de *esquizofrenia* constructiva. Primero se aduciría que *territorios* comparativamente menos desarrollados equivale a *comarcas* comparativamente menos desarrolladas. Y una vez en marcha un Fondo extendido a *todas* las Comunidades Autónomas, se silenciaría esa equivalencia, y *olvidándose* de ella, se distribuiría el Fondo *donde mejor procediera* dentro de cada región. Se argumentaría que la cláusula del *común acuerdo* para seleccionar los proyectos del Fondo no tendría por qué alcanzar la cuestión de que la *localización* de tales proyectos respetara las secuelas de la *interpretación* del artículo 16 que permite extender el Fondo a todas las Comunidades. Y con más razón se argumentaría que la previsión del artículo 2 de la LOFCA, que encomienda a cada Comunidad Autónoma vele por la solidaridad intra-territorial, se refiere al gasto público en general, de manera imprecisa y no a los proyectos del Fondo. Mientras la cosa no llegase al Tribunal Constitucional el «procedimiento» funcionaría.

7. UN ESCOLLO IMPORTANTE PARA LA TESIS DE UN FONDO EXTENDIDO A TODAS LAS COMUNIDADES: LO QUE DICE LA CONSTITUCION

Pero la regulación del proyecto de Ley del Fondo, en lo que atañe al ámbito territorial cubierto por sus recursos, soporta su «handicap» *más serio*, o jurídicamente *más grave*, cuando se la compara con lo preceptuado por la Constitución de 1978.

A la vista de la importancia de este «handicap», parece conveniente reseñar aquí las manifestaciones sobre solidaridad en la Constitución de 1978. Son:

Artículo 2. «La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la nación española, patria común e indivisible de todos los españoles y *reconoce y garantiza* el derecho a la autonomía de las *nacionalidades y regiones* que la integran y la *solidaridad entre todas ellas*.»

Artículo 138, apartado 1. «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.»

Artículo 158, apartado 2. «Con el fin de *corregir desequilibrios económicos interterritoriales* y *hacer efectivo el principio de solidaridad*, se constituirá un Fondo de Compensación con destino a gastos de in-

versión, cuyos recursos serán distribuidos por las Cortes Generales *entre las Comunidades Autónomas y provincias en su caso.*»

Es probable que el lector, a la vista simultánea de estos conocidos textos constitucionales, sienta un leve escalofrío, especialmente si enlaza las palabras destacadas tipográficamente a propósito.

Con toda claridad el artículo 2 plantea *solamente* una solidaridad *entre nacionalidades y regiones*; es decir, una solidaridad *interregional* y no una *solidaridad intrarregional*.

Con no menos claridad el apartado 1 del artículo 138 *vincula* la aportación de este último artículo al artículo 2. Y de ahí la atención al *equilibrio económico entre las diversas partes* del territorio español, sólo puede ser interpretada como la atención al equilibrio económico *entre las diversas regiones* del territorio español. Es decir, el apartado 1 del artículo 138 se mantiene estrictamente en el plano de la *solidaridad interregional*.

En fin, el apartado 2 del artículo 158 de la Ley Fundamental *vincula* nítidamente al Fondo con los artículos 2 y 138.1; y, por si fuera poco, indica que su distribución se realizará por las Cortes *a escala* de Comunidades Autónomas y provincias en su caso; es decir, de hecho en 1983 a escala de *regiones*, excepto cuando las Comunidades Autónomas sean uniprovinciales sin talla regional.

En consecuencia, caso de respetarse a la Constitución, el Fondo debe ser contemplado como un instrumento para la realización efectiva de la *solidaridad interregional*, sin que quepa sustituir, o aun debilitar a ésta, en beneficio de la *solidaridad intrarregional* (solidaridad esta última silenciada, aunque no impedida por la Constitución).

7.1. Una clara colisión con la Constitución

Así pues, venimos a deducir que en lo tocante al ámbito territorial cubierto por el Fondo, el proyecto de Ley del Fondo se aparta de las orientaciones constitucionales.

Se trata, sin género de duda, de una desviación con una raíz más grave que las anteriores. Con la Constitución en la mano el Fondo posee una clave inequívoca de garantía de solidaridad interregional, y de ahí la solidaridad intrarregional debe ser planteada como una categoría extraconstitucional, *subordinada* a la anterior. Con la Constitución en la mano los territorios relevantes para la asignación de los recursos del Fondo son *las regiones*.

Por tanto, como remate del largo pasillo interpretativo sobre este extremo, puede apuntarse que los esfuerzos para sacar adelante un Fondo de Compensación coherente con la *divisoria* instaurada por el proyecto de Ley del Fondo entre inversiones de conservación, mejora y sustitución —cuya financiación se descentraliza por la vía de la participación en los impuestos estatales— e inversiones nuevas —cuya financiación se descentraliza parcialmente por la vía del Fondo— y de ahí extendido a *todas* las Comunidades Autónomas terminan colisionando con los textos constitucionales.

A la luz de este final no vacilamos en apuntar que el balance de beneficios y costes políticos y económicos propio del diseño del *ámbito territorial*

de distribución del Fondo en el proyecto de Ley que comentamos es verosímilmente negativo.

Imaginamos que la anterior cuestión, una vez iluminada, merecerá la atención de todos los juristas interesados por estos temas.

8. LA RESERVA DE RECURSOS DEL FONDO PARA OBRAS A CARGO DE LA ADMINISTRACION CENTRAL DEL ESTADO Y DE SUS ORGANISMOS AUTONOMOS

Las antinomias de la Ley del Fondo respecto al artículo 16 de la LOFCA encuentran un nuevo y palpable escenario en su *permisividad* y hasta en su *beligerancia* para que los recursos del Fondo de Compensación puedan financiar obras regidas por la Administración Central del Estado. Se trata, como se verá, de una divergencia que también posee implicaciones constitucionales directas.

Desde luego, esa puerta abierta y esa beligerancia plausiblemente poseen razones operativas a corto plazo, concretamente en 1982, 1983 y 1984, o incluso 1985. Con ella se podrá remediar prudentemente la falta de capacidad de algunas Comunidades Autónomas para gestionar la realización de obras hasta el límite de la cuota regional de distribución del Fondo que les correspondería. Aunque también podría observarse que dicho enfoque tal vez resultara superfluo a la luz del régimen de proyectos de obras de *realización conjunta* entre el Estado y las Comunidades Autónomas, planteado en el artículo 18 de la LOFCA, que *en el límite* podría amparar incluso a obras cuya ejecución se reservase a la Administración Central, con una financiación totalmente o casi totalmente sufragada por las Comunidades Autónomas.

Pero por unas y otras razones los autores del Anteproyecto de Ley del Fondo no han utilizado el potencial del artículo 18, y han puesto de relieve su desconfianza sobre lo que cabe esperar a corto y a medio plazo de las Comunidades Autónomas en esta cuestión.

8.1. *Divergencias con la LOFCA*

Los escollos *jurídicos* de ese proceder comienzan en el artículo 16 de la LOFCA. Desde luego, difícilmente puede argumentarse que dicho artículo no señala inequívocamente que *todos* los recursos del Fondo se transferirán a las Comunidades Autónomas.

El susodicho artículo menciona que el Fondo *se distribuirá entre* Comunidades Autónomas y provincias no integradas en ninguna Comunidad Autónoma. Y posteriormente señala rotundamente que las *transferencias* del Fondo de Compensación recibidas deberán destinarse a financiar una amplísima gama de proyectos de inversión.

Apurando *sin pudor* el significado de las palabras podría argüirse que esa clara referencia a las *transferencias*, con la que se encabeza la especificación del destino de los recursos del Fondo, no impide que *parte* de los recursos del Fondo *no se transfieran* a las Comunidades. Pero las difícil-

tades se doblan con la frase de que el Fondo se distribuirá entre Comunidades Autónomas y provincias que no formen parte en ninguna Comunidad Autónoma —en el momento de redactar la LOFCA se preveía la posibilidad de que algunas provincias quedasen al margen de la generalización del modelo autonómico—. La LOFCA, al indicar estas dos referencias, de las que la segunda cobra fuerza *sólo* cuando las provincias no se vinculen a una Comunidad Autónoma, *cierra la puerta* a la interpretación de que las Comunidades Autónomas, y provincias se introducen como *áreas territoriales* y no como *instituciones públicas*. Si la *única* causa de que las provincias no constituidas en Comunidades Autónomas desempeñen un papel expreso como receptores de recursos del Fondo es su falta de *rasgos* de Comunidades Autónomas, se está afirmando, sin lugar a dudas, que los receptores de los recursos del Fondo son los entes autonómicos y no las áreas territoriales sobre las que se establecen tales entes.

La *técnica* del proyecto de Ley para evadirse de estos condicionantes puede resumirse así:

- 1) Donde la LOFCA señalaba que «las transferencias del Fondo de Compensación recibidas deberán destinarse a financiar proyectos..., etc.», el Proyecto de Ley indica simplemente «el Fondo de Compensación se destinará a gastos de inversión real..., etc.». La incómoda o insoportable mención a las transferencias *se ha evaporado*.
- 2) En lugar de centrarse en el artículo 18 de la LOFCA, dedicado al régimen de obras de realización conjunta entre el Estado y las Comunidades Autónomas que permitiría financiar con los recursos del Fondo encauzados mediante transferencias a las Comunidades Autónomas, obras que fuesen competencia de la Administración Central, y precediendo a una fugaz mención a esa orientación, el Proyecto de Ley del Fondo presenta un artículo denominado «Delegación de la gestión», que dice así: «Independientemente de cuál sea la administración central o territorial, competente para decidir sobre un proyecto de inversión con cargo al Fondo de Compensación Interterritorial, la ejecución del mismo podrá delegarse en otra administración.» Sin duda, este artículo resulta *redundante* frente al artículo 18 de la LOFCA, el cual posee flexibilidad suficiente para abordar tales delegaciones. Pero, sin duda también, la nueva redacción apuntala y hasta reconoce expresamente la simetría de la Administración Central y de las Administraciones autonómicas como participantes en las operaciones del Fondo de Compensación y, por tanto, en la percepción de sus recursos. En definitiva, la conjunción entre transferencias del Fondo de Compensación y artículo 18 *se ha evaporado*, en el proyecto de Ley que comentamos.
- 3) Al contexto anterior se incorpora la prescripción de que en los Presupuestos Generales de cada ejercicio figurará la cuota del Fondo de Compensación Interterritorial correspondiente al territorio de cada Comunidad, con relación expresa de los proyectos de inversión que competen a cada administración (a la Administración Central y a sus organismos autónomos, por un lado, y al ente autonómico por el otro) y de los concurrentes.

Encontramos, pues, en este punto una nueva vulneración del artículo 16 de la LOFCA por el Proyecto de Ley del Fondo.

No parece que pueda *restablecer* la situación la frase del artículo 16, donde se afirma que «el Estado, Comunidades Autónomas, provincias que no formen parte de ninguna Comunidad Autónoma y territorios no integrados en la organización provincial, con el fin de equilibrar y armonizar el desarrollo regional, *de común acuerdo determinarán según la distribución de competencias existentes en cada momento*, los proyectos en que se materializan las inversiones realizadas con cargo al Fondo de Compensación», reproducida con más énfasis en el proyecto de Ley del Fondo.

Dejando a un lado la incorrección de que unos proyectos a financiar en el próximo futuro *materialicen inversiones realizadas* —debería señalarse como mínimo «a realizar» en vez de «realizadas» —está claro que la frase antedicha prevé una regla de *común acuerdo* extendida a todos los proyectos financiados por el Fondo de Compensación. En general, esta regla se referirá a proyectos que son competencia de los entes autonómicos; y además se prevé implícitamente la posibilidad de que se financien obras que sean competencia de la Administración del Estado. Pero ello sin distorsionar el cauce único de *transferencias* a los entes territoriales, exigido por la LOFCA. Las obras bajo competencia del Estado que recibieran recursos del Fondo habrían de corresponder al régimen de obras de realización conjunta previsto en el artículo 18, flexibilizada en el límite hasta el supuesto de obras de realización conjunta financiadas *enteramente* por los entes autonómicos con cargo a sus cuotas del Fondo de Compensación¹⁰.

8.2. Divergencias con la Constitución

La coherencia del conjunto de especificaciones apuntadas difícilmente permite otra explicación. En particular sí, a mayor abundamiento, contempla la Constitución.

Según se indicó, el artículo 158.2 de la Constitución de 1978 señala que el Fondo de Compensación será distribuido por las Cortes Generales entre las Comunidades Autónomas y provincias en su caso.

Nuevamente resulta que al incluirse esas dos referencias receptoras del Fondo, subordinándose la presencia de la segunda a los casos en que las provincias no forman Comunidades Autónomas, se está invalidando la interpretación de que el Fondo se distribuye entre *áreas* territoriales y no entre *entes* autonómicos.

La incorporación de la referencia a las *transferencias* del Fondo que realiza el artículo 157.1, c, de la Constitución, cuando menciona: «Transferencias de un fondo de compensación interterritorial...», no modifica un ápice la apreciación anterior. Este último artículo por sí solo permitiría un Fondo que financiase tanto obras contrastadas por el Estado como obras contras-

¹⁰ El proyecto de Ley del Fondo desdibuja, reiteramos, esta posibilidad formalizando a la «delegación de la gestión de las obras» como una categoría independiente o diferenciada del régimen de obras de realización conjunta previsto en el artículo decimoctavo de la LOFCA. Tras ese desglose, el proyecto de Ley debilita adicionalmente el antedicho régimen de realización conjunta.

tadas por las Comunidades Autónomas. Estrictamente con ese artículo resultaría factible un Fondo que se distribuyese enteramente mediante transferencias; aunque también se posibilitaría un Fondo donde las transferencias integrasen una parte de su dotación total. Pero dicho artículo combinado con el artículo 158.2 no altera para nada la inspiración de este último a favor de una descentralización total de los recursos del Fondo entre las Comunidades Autónomas beneficiadas.

Así pues, puede concluirse que la reserva de parte de los recursos del Fondo a la Administración Central del Estado, excluyéndolos del cauce de las *transferencias*, vulnera a la vez lo dispuesto en el artículo 16 de la LOFCA y en el artículo 158.2 de la Constitución.

En este caso, el riesgo de inconstitucionalidad posee una doble vertiente. Se trataría de una infracción, del artículo 158.2 de la Constitución, que marca los trazos fundamentales del Fondo de Compensación, y de una infracción simultánea del artículo 81.2 de la Constitución que regula la modificación de las Leyes Orgánicas.

Por si fuera poco, adviértase que el *mero hecho* de que el artículo 158.2 de la Constitución plantee con *sustantividad* presupuestaria un Fondo de Compensación Interterritorial, como instrumento de ajuste financiero para lograr una distribución territorial del gasto en inversión pública acorde con inquietudes de desarrollo regional y de solidaridad y de que en el reparto de sus cuotas deban estar presentes los nuevos entes autonómicos, *es suficiente* para deducir que, salvo causas de fuerza mayor en la fase inicial del despegue autonómico, *todos los recursos* del Fondo deberían ser *transferidos* a las Comunidades Autónomas.

En efecto, con esos mimbres argumentales, incluso en una interpretación límite *permissiva* de una financiación parcial o total con recursos del Fondo de Compensación a favor de los proyectos que no fuesen competencia de los entes autonómicos, habría de otorgarse *preferencia* a los proyectos cuya realización fuese competencia de tales entes y a las posibilidades del régimen de realización conjunta de proyectos de inversión pública, *respecto al renglón* de proyectos de inversión pública con techo regional no cubiertos por los dos cauces anteriores. Este último renglón solamente adquiriría justificación en el plano del Fondo de Compensación, como reserva de posibilidades inversoras *durante los primeros años de vida* del Fondo mencionado —fase en la que estos entes van adquiriendo gradualmente sus competencias inversoras—, en añadidura o junto al régimen de realización conjunta. Y aun así, dentro de ese período habría de otorgarse *preferencia* a la modalidad de obras cuya competencia corresponde a la Administración Central del Estado y cuya financiación (abono de certificaciones periódicas) se realizara *a través de las Comunidades Autónomas*, con recursos del Fondo de Compensación, *sobre* la modalidad de obras cuya competencia corresponde a la Administración Central del Estado y cuya financiación se realiza directamente por ésta con recursos del Fondo de Compensación *no-transferidos* a las Comunidades Autónomas.

Baste observar, en respaldo de tales asertos, que si el Fondo no comportara normalmente una *descentralización total* de sus recursos, carecería de razón de existir como *nuevo concepto* presupuestario. La problemática

del desarrollo regional, en cuanto a la corrección de desequilibrios económicos interterritoriales, encabezada por la punta de lanza de la inversión con inquietudes de solidaridad interterritorial, podría abordarse *técnica y políticamente* con plena eficiencia *sin otro marco financiero* que el tradicional de los Presupuestos Generales del Estado, mediante la adecuada *regionalización* del gasto anual en inversión pública. El mero juego con etiquetas presupuestarias no posee rigor ni sustancia analítica alguna. Fondo es *sinónimo* de regionalización *máxima* y de descentralización *máxima*.

9. EL PAPEL DE LAS CORTES GENERALES EN LA DISTRIBUCION ANUAL REGIONALIZADA DE LOS RECURSOS DEL FONDO

Hallamos en este punto una singular faceta de la regulación del actual proyecto de Ley del Fondo, que posee visos discutibles debido a su divergencia respecto a lo indicado en el artículo 158 de la Constitución.

El sistema de redistribución territorial del gasto público formulado en el artículo 158 de la Constitución posee dos renglones diferenciados.

En síntesis, una visión global de ellos advierte: 1) por un lado, la presencia de *asignaciones presupuestarias*, con las cuales *se nivela* la financiación del gasto público corriente que corresponde a los territorios que no alcancen un determinado estándar de prestación de servicios públicos fundamentales, de manera que paulatinamente las áreas en peores condiciones de esa prestación de servicios públicos se vayan acercando a la media nacional; y 2) por otro lado, sobre la asignación territorial de recursos públicos para inversión guiada grosso modo por criterios de eficiencia económica a escala de todo el Estado, se introduce un *ajuste de carácter redistributivo* a favor de los territorios con mayores desequilibrios económicos interterritoriales, en aras de coadyuvar a la reducción de tales desequilibrios haciendo efectivo el —poco preciso— principio de solidaridad dentro del desarrollo regional, ajuste que en el plano financiero genera el llamado *Fondo de Compensación Interterritorial*.

Cierra la síntesis la indicación de que las Cortes Generales *distribuirán expresamente* el Fondo de Compensación entre las distintas Comunidades Autónomas beneficiadas.

Semejante formulación constitucional clama por *dos opciones políticas periódicas*, plausiblemente anuales y realizadas por los poderes públicos, que revelen la *cuantía de los esfuerzos* de solidaridad interterritorial en el plano del gasto público corriente y en el plano del gasto público para inversión, en línea con los objetivos mencionados.

9.1. Posibilidades de distribución parlamentaria del Fondo de Compensación

Además, la distribución expresa del Fondo de Compensación, encomendada a las Cortes Generales, clama por la forja de opciones políticas ilustradas que con arreglo a criterios *auxiliares* de racionalidad económica determinen la asignación de sus recursos *entre* las Comunidades Autónomas.

De arrancada esta última cuestión puede abordarse según tres vías alternativas:

- Las Cortes Generales utilizan un mínimo de criterios económicos y numéricos expresos y realizan la distribución buscando un equilibrio político poco sensible a la realidad de los fenómenos económicos.
- Las Cortes Generales acuerdan una serie de criterios numéricos de distribución, como reglas de juego básicas, dotadas de racionalidad económica, y los aplican con grados de libertad que permitan dar entrada a consideraciones políticas o económicas no recogidas en los criterios formalizados.
- Las Cortes Generales acuerdan una serie de criterios numéricos de distribución que hacen *automático* el reparto regionalizado de los recursos del Fondo hasta el momento en que por un acuerdo ulterior los criterios utilizados se renuevan o actualizan total o parcialmente.

Puede afirmarse que la presencia sustantiva de criterios económicos expresos en la regionalización anual de los recursos del Fondo constituye una orientación *más que deseable*.

Además de la *ayuda* que en todo caso presten los criterios de nivelación, a lo largo del proceso de los acuerdos parlamentarios, debe reconocerse la *inadecuación parcial* de los Parlamentos en esta clase de tareas. Señalaba F. A. Hayek ¹¹: «Es importante ver con claridad las causas de la admitida ineficacia de los Parlamentos cuando se enfrentan con una administración detallada de los asuntos económicos de la nación. La falta no está en las personas de los representantes ni en las instituciones parlamentarias en cuanto tales, sino en las contradicciones inherentes a la tarea que se les encomienda. No se les pide que actúen en lo que puedan estar de acuerdo, sino que lleguen a un acuerdo en todo, a un acuerdo sobre la completa asignación de los recursos nacionales. Para una tarea semejante, empero, el sistema de decisión por mayoría es inapropiado. Las mayorías se lograrán cuando se trate de una elección entre pocas alternativas; pero es una superstición el creer que tiene que existir una opinión mayoritaria sobre todas las cosas.» «Tampoco puede lograrse un plan coherente rompiéndolo en partes y votando sobre las cuestiones particulares. Una asamblea democrática votando y enmendando un plan económico global, artículo por artículo, tal como se delibera sobre un proyecto de ley ordinario, carece de sentido.»

Tales escollos se recrudecen sobremanera cuando, como es el caso del Fondo de Compensación, el Parlamento debe vérselas con un *gran juego de suma cero*, en el que lo que unas regiones se llevan de más otras se lo llevan de menos.

Son conocidas las grandes dificultades de los sistemas democráticos permisivos, para afrontar con éxito juegos de suma cero ¹² cuando los criterios de reparto no se hallan institucionalizados, así como la necesidad, en tales casos, de la incorporación de criterios objetivos merecedores *a priori* de ge-

¹¹ Ver F. A. Hayek, *Camino de servidumbre*, Alianza Editorial, Madrid, 1977, páginas 94 y 95.

¹² L. C. Thurow, *The Zero Sum Society*, Basic Books, Nueva York, 1980.

neral aceptación, en respaldo de las soluciones políticas que se adopten; o alternativamente de velos y espejismos financieros.

En atención a las razones previas el papel de las Cortes Generales sobre distribución territorial del Fondo de Compensación debería enmarcarse bien según la vía segunda anterior, bien según la vía tercera. En ambos casos las Cortes Generales primero aprobarían una ley sobre criterios de distribución del Fondo de Compensación (y del resto de la inversión pública). Y luego, dentro de los márgenes permitidos por tales criterios procederían anualmente a dar cumplimiento a la tarea de distribución que les encomienda la Constitución.

La LOFCA, en su artículo 16, permite la forja de cualquiera de esas dos vías. Si bien *enumera cinco criterios* expresos con arreglo a los cuales se regionalizará el Fondo de Compensación, no preconiza una rigidez total en la aplicación de tales criterios y en añadidura permite flexibilizar indirectamente su uso dando entrada a «f) otros criterios que se estimen procedentes».

9.2. *Reparos al automatismo distributivo de la Ley del Fondo*

Pero no ocurre así con el proyecto de Ley del Fondo que formula los criterios con total detalle y rigidez, con lo que la distribución regional anual de los recursos del Fondo se reduce a un simple ejercicio numérico. El papel de las Cortes, más allá de la Ley del Fondo, se limitaría a darse por enteradas de las cifras anuales que resultan.

¿Cuál es la solución *más constitucional y operativa*? ¿La que plantea los criterios económicos como una trama auxiliar de referencia no reñida con la incorporación de iniciativas políticas nuevas o la que los establece con una visión puramente mecanicista?

Habría que comparar: 1) la fórmula según la cual las Cortes Generales *distribuyen* el Fondo de Compensación entre las Comunidades Autónomas *con la ayuda y orientación* de unos criterios flexibles que cubran a dicho Fondo y que además se extiendan en parte a *todo el gasto público* para inversión; y 2) la fórmula alternativa —daltoniana a la contemplación integral de ese último gasto público y empeñada en el automatismo de la distribución anual de los recursos del Fondo—, según la cual las Cortes Generales acuerdan en el marco de una ley expresa unos criterios para distribuir anualmente, durante períodos mínimos quinquenales y con total automatismo y rigidez los recursos del Fondo, haciendo uso de una óptica ajena al resto del gasto público para inversión.

Entendemos que sólo es claramente constitucional la primera orientación; que, de otro lado, es la más eficiente y la única que podría orientar al Fondo de forma que *asegure o garantice*, como instrumento de ajuste, la realización efectiva del principio de solidaridad.

Con la segunda orientación el mandato constitucional a las Cortes Generales de que distribuyan al Fondo de Compensación entre las Comunidades Autónomas se traspondría en la encomienda a las Cortes Generales de que aprobasen quinquenalmente una ley con arreglo a la cual se distribuiría cada año automáticamente el Fondo de Compensación. Lo que *no es exactamente lo mismo*.

Según esta deducción el proyecto de Ley del Fondo adquiriría *tintes adicionales* de inconstitucionalidad directa, en cuanto se aparta del artículo 158.2 de la Constitución.

En todo caso recalcaremos que ese proyecto exhibe, en el punto analizado, una inequívoca prudencia y hasta desconfianza sobre las capacidades de las Cortes Generales.

10. MAS OBJECIONES: LAS CIFRAS DE LA RENTA REGIONAL Y EL PAPEL DE LA TASA DE PARO

En fin, la dimensión numérica del Fondo de Compensación soporta, además de las objeciones jurídicas de alteración antes expuestas, distintos rasgos *recusables*.

Por ejemplo, una cuestión negativa difícilmente subsanable *a corto plazo* es que el criterio o indicador de la inversa al cuadrado de la renta regional por habitante *no posee* una fuente estadística oficial publicada y actualizada digna de mucho crédito; para 1982 se utilizan unas inesperadas estimaciones del Instituto Nacional de Estadística sobre el año 1977 (nunca dicho organismo se había ocupado de la cuestión), que dan pie a serias objeciones, hasta el punto de sospecharse que en algún caso las cifras hayan sido determinadas con reglas superficiales de tanteo (así las rentas por habitante de Ceuta y Melilla se igualan por las buenas a la de Andalucía)¹³.

La extrañeza sube de grado si se observa que en el plano normativo la *tasa de paro*, que es otro de los criterios de distribución utilizados, no se pondera en el proyecto de Ley del Fondo; *no se poblacionaliza* (no se multiplica por el número de habitantes de las regiones que correspondan). En tales términos su utilización carece de toda lógica económica; corresponde a un fallo que pasa un tanto *desapercibido* a causa de la *pequeña* proporción del Fondo vinculada a dicha tasa (un 5 por 100), pero que adquiriría tintes absurdos e inaceptables si esa proporción fuera de mayor envergadura.

11. EL FONDO COMIENZA A ANDAR

Pero habíamos afirmado inicialmente que las perspectivas en esta cuestión no son *negras ni deleznales*.

¹³ No deja de ser *curioso* que el súbito aporte del Instituto Nacional de Estadística, acompañado de un certificado de su director general, ofrecido en 1981 sobre la renta regional de España, corresponda al año 1977, fecha de las últimas estimaciones de distribución provincial de la Renta Nacional de España publicadas por el Banco de Bilbao el año pasado, *un tanto alejada* ya de la distribución territorial actual de la renta en nuestro país (recientemente el Banco de Bilbao ha publicado las cifras para 1979 de la Renta Nacional de España y su distribución provincial).

Ultimado este trabajo, llegan a nuestro conocimiento los porcentajes territoriales de la propuesta del Fondo de Compensación para 1983, preparados por la Administración Central en forma análoga, a lo ocurrido para 1982. Las cifras de la renta regional por habitante utilizadas corresponden al año 1979, que es precisamente el de la publicación última del Banco de Bilbao. Sin embargo, cabe estimar que las cifras ofrecidas por ambas fuentes no coinciden.

En efecto, aparece ahora en marcha un proyecto de Ley del Fondo que intenta superar la falta de operatividad y de calidad del artículo 16 de la LOFCA.

En paralelo aparece, para 1982, una distribución territorial de los recursos del Fondo planteado en ese ejercicio, concretada tras el examen de noventa simulaciones, y que pese a sus debilidades no puede tildarse de despropósito ni mucho menos en cuanto al perfil de nivelación territorial de una franja financiera dotada con 180.000 millones de pesetas.

11.1. *Un frente de aspectos positivos*

Más en detalle, tras el anterior cúmulo de reparos, cabe afirmar que salvo el caso singular de Extremadura —muy favorecida, recalcamos, por la aguda pendiente de la rama de la curva en que se traduce la variación de las inversas de la renta regional por habitante elevada al cuadrado, que es el criterio fundamental de distribución— y, en menor grado, los casos opuestos de Aragón o Murcia —perjudicadas por la escasa pendiente de esa rama de curva en el campo de variación que incluye a tales regiones—, la *nivelación parcial* del gasto público en inversiones lograda a través de las franjas financieras denominadas Fondo de Compensación parece defendible¹⁴. Y hasta parece *insuperable* siempre que se mantenga *tributaria* del sencillo modelo de distribución territorial de la financiación de la inversión pública propio del informe de los expertos, poco apto para garantizar ni orientar ninguna realización efectiva de la solidaridad interterritorial.

Sobremanera cabe destacar un frente de relativos aciertos de la actual regulación del Fondo, hasta ahora silenciados, con los que se favorece la *participación* de las Comunidades Autónomas en las decisiones de inversión pública.

Nos referimos:

- 1) A la potenciación del papel del *Consejo de Política Fiscal y Financiera*, como foro de encuentro, de diálogo y de entendimiento político interregional.
- 2) A la vertebración y posible extensión de la regla del *común acuerdo* Administración-Comunidades Autónomas en la selección de los proyectos de inversión pública, especialmente los financiados con recursos del Fondo de Compensación.
- 3) A las posibilidades de *descentralización*, un tanto imprecisas en origen pero que podrían llegar a ser importantes con el transcurso del tiempo, del gasto público encauzado por el Fondo de Compensación.
- 4) Al juego que puede dar la *programación regional del desarrollo*, basada en decisiones de gasto público y en incentivos fiscales y de otro

¹⁴ El caso del País Vasco, incluido a la vez como *donante expreso* y como *receptor de cuotas* del Fondo, lo que implica para esa región una *pérdida de facultades* en cuanto a la asignación de los recursos correspondientes a su cuota del Fondo —sometida a la regla del *común acuerdo* con la Administración Central—, podría subsanarse con facilidad, excluyendo a esa región de tal reparto, a salvo su obligación de entregar el saldo entre su aportación bruta y la cuota contable especificada en la lista del Anteproyecto de Ley del Fondo.

tipo, cuestión ésta ignorada en la LOFCA, e incorporada en el proyecto de Ley del Fondo.

- 5) A la suavidad de despegue con la que el Fondo inicia su singladura. Nos atrevemos a decir que, en general, la relación del proyecto de Ley del Fondo no genera y no va a generar muchas tensiones en la Administración Central y en las Comunidades Autónomas.

En otro orden de ideas, y dicho sea de paso, cabe anticipar que los reparos jurídicos ante las divergencias entre la Constitución, el artículo 16 de la LOFCA y el proyecto de Ley del Fondo, aunque pudieran verse potenciados por algunas protestas «regionales», y, sobre todo, por algunas posiciones de los partidos políticos de la oposición, no es seguro desemboquen a corto plazo en el Tribunal Constitucional. Es probable que el temor al vacío consiguiente a una declaración de inconstitucionalidad sobre el tema que nos ocupa se les echara encima.

En fin, de otro lado, el proyecto de Ley del Fondo se inscribe en unos Pactos autonómicos previos, respetables desde distintos ángulos, que le confieran viabilidad política indirecta.

12. EVALUACION FINAL DE LA REGULACION DEL FONDO Y LOS PROBLEMAS DE SU INTERPRETACION CONSTITUCIONAL

Ahora bien, a estas alturas y tras lo dicho no es aventurado señalar que el modelo de distribución territorial de los gastos de inversión pública planteado en el Informe de los expertos no conduce a *soluciones óptimas* en cuanto a garantías y orientación cuantitativa de la solidaridad interterritorial en la inversión pública —cabe la afirmación de que de emerger en el futuro soluciones efectivas de solidaridad interterritorial en la inversión pública, ello no sería *obligado* por la LOFCA o por la Ley del Fondo, sino a consecuencia de decisiones políticas nuevas o renovadas, que, desde luego, no precisarían vulnerar ambas leyes— aunque las perspectivas de la realización efectiva de la solidaridad mejorasen con una nueva normativa.

Ni tampoco conduce a soluciones óptimas en cuanto a la vertebración de una política de desarrollo regional eficiente y solidario a la altura de la década de los ochenta. Ni en cuanto al mapa territorial de la descentralización de los gastos en inversión pública razonablemente demandados.

12.1. *Síntesis de la evaluación de la regulación del Fondo*

En efecto, la evaluación directa anterior del proyecto de Ley del Fondo se resume en los rasgos siguientes con fuerte relevancia a largo plazo:

- 1) Resultados reales escasos o muy escasos en cuanto al enunciado constitucional del artículo 158.2 de nuestra Ley Fundamental, sobre corrección de desequilibrios económicos interterritoriales y sobre realización efectiva del principio de solidaridad entre las regiones.
- 2) Necesidad de recurrir a cuatro *alteraciones* de cierto calibre sobre lo indicado en el artículo 16 de la LOFCA, para conseguir por la vía

de la Ley del Fondo un producto vendible en el plano político, y dotado de suave operatividad administrativa.

- 3) Vulneración bastante clara del tríptico constitucional sobre solidaridad, en lo que atañe a ámbito territorial cubierto por la asignación de recursos del Fondo; y riesgo de vulneración adicional del artículo 158.2 de la Ley Fundamental.

De donde cabe inferir que la LOFCA, aparte sus innegables virtudes (visión global, coherencia en líneas generales, mantenimiento de la unidad del sistema impositivo, mantenimiento de la unidad del espacio económico del Estado, creación del Consejo de Política Fiscal y Financiera), se redactó, por lo que atañe al artículo 16, con alguna flaqueza analítica.

Estos *handicaps a largo plazo* de la regulación actual del Fondo de Compensación entendemos no se ven «compensados» del todo por las indudables y considerables virtudes *a corto plazo* vinculadas a su rápida y suave *puesta en marcha*. Ni siquiera si hacemos hincapié en el anterior frente de aciertos con el que favorece sensiblemente la participación de las Comunidades Autónomas en las decisiones de inversión.

12.2. *Hacia un control parlamentario de la realización efectiva del principio de solidaridad*

El balance, creemos, podría mejorar un tanto si se procediera a la inserción, en el proyecto de Ley del Fondo, de cautelas favorables a la efectividad del principio de solidaridad.

Se trata de la posibilidad, hasta ahora silenciada en el proyecto de Ley del Fondo, pero de fácil realización técnica, de que dicha Ley, en la línea de *garantizar la inspiración en el principio de solidaridad* a que alude de pasada el artículo 16 de la LOFCA cuando menciona la inversión pública financiada *directamente* por los Capítulos tradicionales de los Presupuestos Generales del Estado, y en la línea de *garantizar la realización efectiva del principio de solidaridad* a la que alude la Constitución, acabe incorporando un párrafo por el que se encomendaría al Senado el *control* de tal garantía, para el *conjunto* de los recursos movilizadas por el Fondo de Compensación y por aquellos Capítulos de los Presupuestos Generales. Este control se conseguiría a base de utilizar *flexiblemente* el criterio de evolución a lo largo del tiempo, de las *proporciones regionales* del conjunto de la inversión pública realizada anualmente en el ámbito de *cada* Comunidad Autónoma, respecto a la inversión pública total ejecutada en el mismo ejercicio a escala del Estado.

Tal incorporación a todas luces redoblaría, por otra parte, los atractivos para que los criterios de reparto del Fondo poseyesen un significado de ayuda y orientación a las Cortes Generales, alejado del automatismo y rigidez, ya reseñados, con que se presentan actualmente en el proyecto de Ley del Fondo.

Indudablemente: la entrada en liza de ese criterio, en ausencia de una estrategia de desarrollo regional *coherente* con las ásperas realidades económicas del último tercio del siglo xx, no dejaría de plantear problemas de *racionalidad económica*. Y, lo que es igual de grave, tal vez representan abrir un

frente de conflictos, en cuanto a la *multiplicación de tensiones políticas*, incluso entre los representantes parlamentarios de un mismo partido.

Ahora bien, su omisión, sustituida simplemente por la rigidez y automatismo en la regionalización de los recursos del Fondo, coadyuvaría, o poco menos, a la *inanidad* del Fondo en cuanto al doble objetivo constitucional de perseguir la reducción de los desequilibrios económicos haciendo efectivo el principio de solidaridad.

De otro lado, esa omisión recrudecería las dificultades para *interpretar constitucionalmente* el artículo 16 de la LOFCA y el proyecto de Ley del Fondo.

Con la cautela de control de proporciones, y con fuertes dosis de buena voluntad, tal vez pudiera interpretarse constitucionalmente (es decir, al menos de acuerdo con el apartado 2 del art. 158 de la Constitución) el proyecto de Ley del Fondo, mediante una lectura *concreta y política* del mismo, dejando a un lado las lecturas *abstractas y jurídicas*, preocupadas por lo que dice exactamente cada texto legal.

De rechazo, y aunque fuese con un fórceps interpretativo, entonces también podría releerse constitucionalmente (sólo a la luz del art. 158.2 de la Constitución) el artículo 16 de la LOFCA, pese a las *notables divergencias* que se constatan entre dicho artículo y el proyecto de Ley del Fondo: esas declaraciones constitucionales, una vez contempladas *en armonía* con el proyecto de Ley del Fondo, se utilizarían como piqueta para doblegar los problemas propios de la visión *literal* del artículo 16 de la LOFCA.

Pero en ausencia del control de proporciones, semejantes interpretaciones constitucionales, un tanto incómodas, quedarían sobremanera amenazadas. Traer entonces a la Constitución para salir del trance de las divergencias entre el artículo 16 de la LOFCA y el proyecto de Ley del Fondo equivaldría a recortar drásticamente, sin rebozo, las pretensiones del apartado 2 del artículo 158 de la Ley Fundamental, como manifiesto de un desarrollo regional eficiente y solidario.

En cualquier caso, recalamos, la propuesta de incorporación del criterio de *control* de la solidaridad por medio de *proporciones regionales* de inversión no podría presentarse por sí sola, como un *counsel of perfection*. La incorporación de ingredientes de solidaridad interterritorial redistributiva a la asignación regionalizada del gasto público para inversión precisa de numerosos elementos analíticos. Por ello, y por la presumible multiplicación de tensiones políticas, aquel control habría de reducirse en la práctica a poco más que *impedir* que el conjunto de los territorios comparativamente menos desarrollados *se viera perjudicado*, al hilo de la aparición del Fondo de Compensación.

13. COMENTARIOS ULTIMOS

En estas circunstancias *cabe apuntar* que el Fondo de Compensación emerge no como un *parto de los montes*, pero sí como un *logro algo desdibujado* respecto a lo que cabría esperar del fuelle de la Constitución. Y ello pese al *indudable esfuerzo* desplegado en su regulación actual, tanto en *tra-*

bajo afortunado y no afortunado de los expertos como en tensión política por llegar a un resultado perceptible y funcional.

No obstante, también debe recalarse que *a corto plazo* —digamos que dentro del horizonte *quinquenal* de la Ley del Fondo, y tal vez hasta cerca de un horizonte decenal— sería casi ilusorio que los economistas pretendiesen otra solución *muy distinta* a la diseñada en dicho proyecto de Ley. Si a ese marco de imposibilidad añadiéramos el supuesto de que, pese a la jurisprudencia incipiente del Tribunal Constitucional, las antinomias entre el proyecto de Ley del Fondo y las normas de rango superior sobre esta materia fueran temporalmente tolerables en el plano jurídico, cabe concluir que la presente regulación del Fondo de Compensación *aproxima un óptimo a corto y medio plazo* —digamos un óptimo de horizonte quinquenal—, sin perjuicio de que dicha regulación carezca de virtudes aunque no de claros inconvenientes —económicos y jurídicos— en horizontes alejados, tales como los situados en el decenio y más allá del decenio.

Así pues, con una óptica de economistas —de bárbaros especialistas, que diría Ortega y Gasset— y con la preocupación de no caer en utopías, tal vez no resulte una intolerable *herejía* afirmar que lo más importante es que a trancas y barrancas, pese a las antinomias iluminadas, se da un primer paso en la vida del Fondo de Compensación. Que el Fondo de Compensación se pone en marcha y que su formulación como *franja simple de nivelación parcial*, ofrecida por el proyecto de Ley del Fondo, constituye un acierto relativo.

Tiempo habrá, con sosiego aunque con diligencia, de examinar, y en su caso impulsar, una revisión rigurosa de la *regionalización* del gasto público en inversión, cuando así lo requieran las fuerzas políticas y sociales españolas. Más en concreto, cuando, como hemos repetido tantas veces, lo permita y justifique la plausible elaboración de una adecuada *estrategia de desarrollo* regional en la difícil década de los ochenta; y, en conexión con esa estrategia, cuando se haya afrontado una *mejora general* del proceso de preparación, selección y realización de la inversión pública, presidida por preocupaciones de eficacia económica.

Semejantes conclusiones representan un estímulo para profundizar con carácter general en la cuestión, espinosa y compleja, del papel de los expertos en la legislación técnica. La difícil (y aquí especialmente necesaria) conjunción entre rigor técnico y oportunidad política, entre representantes y asesores, plantea una serie de problemas teóricos y prácticos de los cuales destaca la necesidad de que tanto el jurista como el economista desplieguen todas sus virtualidades en identificar e ilustrar las distintas alternativas susceptibles de ser elegidas por los políticos, y no se limiten a pergeñar, vestir o retocar una sola solución, por más que pudiera parecer idónea en la inmediatez de las posibilidades administrativas o aun políticas¹⁵. Estos problemas, muy sugestivos, *desbordan* el objeto de nuestro estudio; por ello basta con mencionarlos, aunque, desde otro ángulo, integren una *cuestión capital* escondida tras el análisis de las divergencias entre la Constitución, la LOFCA y el proyecto de Ley del Fondo.

¹⁵ Este inciso corresponde a una observación del profesor F. Murillo Ferrol, realizada como comentario a nuestro manuscrito.