

EL FONDO DE COMPENSACION INTERTERRITORIAL: UN ANALISIS JURIDICO

SUMARIO.—I. *Consideraciones generales.*—II. *El Fondo de Compensación Interterritorial: concepto y naturaleza.*—III. *La dotación presupuestaria del Fondo de Compensación Interterritorial.*—IV. *La participación de las Haciendas territoriales.*—V. *Los proyectos de inversión pública.*

I. CONSIDERACIONES GENERALES

El tema abordado en el presente estudio toma como punto de partida la importancia que, en la actualidad, reviste el tratamiento de los problemas planteados por el desarrollo del Título VIII de la Constitución española.

El análisis de la organización de las Haciendas autonómicas exige un esfuerzo prioritario que, en el ámbito jurídico, ya está realizando un sector de nuestra doctrina. Por nuestra parte pretendemos, dentro de los límites de este trabajo, aportar una visión jurídico-financiera del Fondo de Compensación Interterritorial en la que esta figura presenta, en principio, aspectos de interés desde el punto de vista conceptual y metodológico.

En el terreno conceptual aquel Fondo, entendido como instrumento de asignación de recursos, ofrece la particularidad de ser un punto de conexión entre Haciendas de distintos niveles territoriales, configurándose, de este modo, como un mecanismo representativo de la llamada Hacienda de la coordinación.



La conexión entre ingresos y gastos públicos a través del Fondo se proyecta, además, en el ámbito de cada Hacienda territorial, dada la naturaleza de las transferencias, que son, por imperativo legal, un recurso afectado a los gastos ocasionados por los proyectos de inversión pública financiados a través de aquél.

En el terreno metodológico, la visión sustancialista del Derecho, caracterizada por la reivindicación de los principios constitucionales como criterios rectores en el análisis de los institutos jurídicos, incide en el Fondo de Compensación Interterritorial que la Constitución ordena para hacer efectivo el principio de solidaridad¹.

No obstante, conviene formular unas precisiones iniciales que deben matizar la aproximación al análisis jurídico del Fondo desde dicha posición metodológica.

En primer lugar, no debe olvidarse el problema histórico-político que la vigente Constitución ha intentado resolver a través de las disposiciones de su Título VIII y la construcción del denominado «Estado de las autonomías». En este marco, autonomía y solidaridad se configuran, en el artículo 2 de la Constitución, como los dos principios ordenadores básicos de aquel tipo de Estado y no es difícil deducir el sentido político que adquiere, de este modo, la idea de la solidaridad interterritorial en relación con la configuración del Estado, ya que aquellos dos principios mantienen una relación dialéctica caracterizada por la función de equilibrio o compensación que el segundo juega respecto del primero.

En tal sentido, un sector de la doctrina ha observado cómo el principio de solidaridad cumple una doble función: límite de la autonomía financiera regional e impulso estatal para corregir los desequilibrios económicos territoriales. El profesor Palao señala, acertadamente, cómo la solidaridad es expresión de la unidad y actúa, por ende, como contrapeso de la autonomía regional².

En definitiva, aquella relación entre autonomía y solidaridad sería expresión de la relación básica entre los principios de autonomía y uni-

¹ La metodología principalista en el ámbito del Derecho financiero ha sido reivindicada en nuestra doctrina por CORTÉS DOMÍNGUEZ, M., y MARTÍN DELGADO, J. M., en *Ordenamiento tributario español*, Ed. Civitas, Madrid, 1977, pp. 69-80; SAINZ DE BUJANDA, F.: *Sistema de Derecho financiero*, Ed. Universidad Complutense de Madrid, 1979, pp. 327-328; RODRÍGUEZ BEREIJO, A.: *Introducción al estudio del Derecho financiero*, Ed. IEF, Madrid, 1976, p. 387; y MARTÍN QUERALT, J.: «La Constitución española y el Derecho financiero», en *HPE*, núm. 63, 1981, pp. 114-117.

² PALAO TABOADA, C.: *La financiación de la Hacienda regional*, Ed. Universidad de Zaragoza, 1979, p. 57.



dad que, a pesar de los pronunciamientos integradores de nuestro Tribunal Constitucional —como el de la sentencia de 2 de febrero de 1981—, no puede calificarse de relación totalmente exenta de conflicto y tensión³.

En segundo lugar, en el terreno de la función distributiva del Derecho, en la que ocupa un lugar prioritario la asignación de los recursos, el principio de solidaridad cumple un papel fundamentalmente legitimista también en relación con el principio básico de unidad de la nación española⁴.

Como señalaba en este punto la Memoria de la Ley orgánica de financiación de las Comunidades autónomas (LOFCA): «La solidaridad constituye la otra cara de la moneda del derecho a la autonomía regional reconocida y garantizada en la Constitución.»

El principio de solidaridad, a través de su mención expresa en el artículo 158-2.º de la Constitución, es el eje axiológico sobre el que se configura, jurídicamente, el Fondo de Compensación Interterritorial. Este precepto dispone:

«Con el fin de corregir los desequilibrios económicos interterritoriales y hacer efectivo el principio de solidaridad, se constituirá un Fondo de Compensación con destino a gastos de inversión, cuyos recursos serán distribuidos por las Cortes Generales entre las Comunidades autónomas y provincias, en su caso»⁵.

El artículo 157-1.º-c) de la Constitución menciona, asimismo, las transferencias de un Fondo de Compensación Interterritorial entre los recursos de las Comunidades autónomas y esta misma previsión se contiene en todos los Estatutos de autonomía vigentes, así como en la

³ De acuerdo con la doctrina establecida en esta sentencia, el principio de autonomía no puede oponerse en ningún caso al de unidad, sino que es precisamente dentro de éste donde alcanza pleno sentido. Sentencia número 4/1981, de 2 de febrero (B. O. E. de 24 de febrero de 1981).

⁴ Así el artículo 2 de la Constitución dispone el reconocimiento y garantía de «el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas».

⁵ Artículo 158 de la Constitución: «1. En los Presupuestos Generales del Estado podrá establecerse una asignación a las Comunidades autónomas en función del volumen de los servicios y actividades estatales que hayan asumido y de la garantía de un nivel mínimo en la prestación de los servicios públicos fundamentales en todo el territorio español.

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 inversión, cuyos recursos serán distribuidos por las Cortes Generales entre las Comunidades autónomas y provincias, en su caso.»



Ley de Finanzas de la Generalitat de Cataluña y en la Ley de Hacienda Pública de Andalucía⁶.

En la legislación estatal, el régimen jurídico general del Fondo está regulado en el artículo 16 de la LOFCA, que se ocupa de su dotación en los Presupuestos generales del Estado, los criterios de distribución y el contenido de los proyectos de inversión pública. Las transferencias, dentro del sistema de recursos de las Haciendas autonómicas, aparecen asimismo contempladas en el artículo 4-2.º-b) de esta Ley y el artículo 3-2.º-b) recoge entre las funciones del Consejo de política fiscal y financiera la de estudio y valoración de los criterios de distribución del Fondo.

El 6 de noviembre de 1981 se presentó un proyecto de Ley reguladora del Fondo de Compensación Interterritorial que no llegó a aprobarse en la pasada legislatura. El 1 de junio de 1983 el Gobierno acordó la remisión de un nuevo proyecto de Ley de contenido análogo al anterior, ya que, en ambos casos, se han tomado como base los acuerdos autonómicos suscritos en 1981, que recogían, a su vez, las recomendaciones formuladas por la Comisión de expertos sobre financiación de las Comunidades autónomas. Este segundo proyecto se ha convertido en la Ley 7/1984, de 31 de marzo, reguladora del FCI.

II. EL FONDO DE COMPENSACIÓN INTERTERRITORIAL: CONCEPTO Y NATURALEZA

En el Derecho comparado, y sobre todo en los Estados con estructura federal o regional, el ordenamiento positivo prevé la existencia de fondos de distinta naturaleza para cubrir la financiación de servicios corrientes, programas de inversión pública regional o Fondos de Compensación Fiscal.

Merece destacarse en este sentido la previsión contenida en el ar-

⁶ Los preceptos de los Estatutos de autonomía vigentes relativos al FCI son los siguientes: artículo 42 del Estatuto del País Vasco; artículo 44 del Estatuto de Cataluña; artículo 44 del Estatuto de Galicia; artículo 56 del Estatuto de Andalucía; artículo 44 del Estatuto del Principado de Asturias; artículo 46 del Estatuto de Cantabria; artículo 34 del Estatuto de La Rioja; artículo 42 del Estatuto de la Región de Murcia; artículo 51 del Estatuto de la Comunidad Valenciana; artículo 48 del Estatuto de Aragón; artículo 44 del Estatuto de Castilla-La Mancha; artículo 48 del Estatuto de Canarias; artículo 58 del Estatuto de Extremadura; artículo 56 del Estatuto de Baleares; artículo 53 del Estatuto de Madrid; artículo 35 del Estatuto de Castilla-León.



título 104 de la Ley fundamental de Bonn, relativa a las ayudas de la Federación a los Estados para financiar inversiones que contrarresten los desequilibrios económicos interterritoriales. El artículo 119 de la Constitución italiana prevé la asignación por parte del Estado de ayudas especiales a las regiones del sur y a las islas. En Estados Unidos la Ley de asistencia fiscal de 1982 creó un sistema de compensación a los Estados y entes locales con carácter de subvención condicionada a la realización de gastos en obras y servicios, repartido de acuerdo con variables que ponderan el grado de desarrollo⁷.

En nuestro Derecho no existe propiamente antecedente del FCI, si bien pueden reseñarse determinadas dotaciones que tuvieron, en su momento, funciones análogas.

Así, la Dotación de acción coyuntural, prevista en el artículo 57.1.º-a) de la Ley general presupuestaria, consistente en un crédito global con destino a programas de inversión, incluida en los Presupuestos generales del Estado, El llamado Fondo de Compensación Interprovincial, creado por la Ley 41/1964, se trataba en realidad de un Fondo de redistribución fiscal, cuya dotación provenía de la recaudación del arbitrio provincial del impuesto general sobre el tráfico de las empresas. No ha faltado algún autor que, considerando el papel prioritario que el Fondo puede jugar en relación con la política de desarrollo regional, ha buscado su antecedente en la normativa sobre los polos de desarrollo y las zonas de preferente localización industrial, característica de la anterior legislación sobre Planes de desarrollo. Pero la figura que en realidad respondía a una finalidad análoga al FCI fue el llamado Fondo de Acción Urgente, dotado en 1979 con el objetivo

⁷ El artículo 119 de la Constitución italiana dispone que «A las regiones se atribuirán contribuciones propias y cuotas de impuestos estatales en relación con las necesidades de la región para atender a los gastos necesarios al cumplimiento de sus funciones normadas. Para atender a finalidades determinadas, y particularmente para revalorizar el Sur y las islas, el Estado asignará por Ley contribuciones especiales a cada región».

El artículo 104.4.º de la Ley fundamental de Bonn establece que: «La Federación podrá otorgar a los Estados ayudas financieras para inversiones de importancia especial de los Estados y los Municipios siempre que dichas inversiones sean necesarias para contrarrestar una alteración del equilibrio económico general o para compensar las desigualdades de capacidad económica dentro del territorio federal o para promover el crecimiento económico. La reglamentación, en la que se determinarán especialmente las clases de inversiones a promover, se hará por Ley federal, que requiere la aprobación del Consejo Federal, o bien mediante un Convenio administrativo en virtud de la Ley federal de Presupuestos.»



prioritario de la lucha contra el desempleo y en cuya Memoria se señalaban, como criterios de distribución, la renta regional y el índice de paro existente en el territorio⁸.

El concepto jurídico del FCI parte de la idea del mismo como dotación específica para gastos de inversión. Aunque el artículo 158-2.º de la Constitución no es muy expresivo al respecto, parece evidente la noción del Fondo como una dotación presupuestaria cuya especificidad radica en su régimen de distribución y afectación, ya que su asignación se produce mediante la distribución territorial —directamente por el Estado o a través de las transferencias a las Comunidades autónomas— de la dotación presupuestaria destinada a la cobertura de los gastos de inversión pública.

El Fondo ofrece en su caracterización jurídica un perfil complejo que exige analizarlo desde distintos aspectos, tales como: la propia dotación presupuestaria, la participación de las Haciendas territoriales y los proyectos de inversión pública. A ellos dedicamos los puntos siguientes del presente estudio.

En cuanto a su fundamento jurídico, puede decirse que, inicialmente, el FCI presenta un carácter finalista, como instrumento nivelador de los desequilibrios económicos interterritoriales a través de una utilización específica del gasto de inversión. Es éste un objetivo que se mantuvo, desde el texto del anteproyecto constitucional, hasta la vigente redacción del artículo 158-2.º Sin embargo, la mención del principio de solidaridad no figuraba ni en el anteproyecto ni en el informe de la ponencia, siendo posteriormente incluida en el dictamen de la comisión constitucional⁹.

En la redacción actual del citado precepto se conecta, como hemos visto, aquella finalidad a la aplicación efectiva del principio de solidaridad, lo cual permite interpretar la relación entre ambos objetivos. En esta línea, algún autor como Muñoz Machado entiende como uno de los significados de la solidaridad el de principio habilitante de la ac-

⁸ Sobre el Fondo de Acción Urgente (FAU) de 1979, ver por todos: FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, F., y LÓPEZ NIETO, A.: «El Fondo de Compensación Interterritorial: inquietudes de un proyecto de ley», en *Revista de Estudios Regionales*, 1980, pp. 558 y siguientes.

⁹ Sobre el tema, ver el comentario al artículo 158 de la Constitución realizado por CAZORLA PRIETO, L. M.ª, en *Comentarios a la Constitución* dirigidos por GARCÍA DE ENTERRÍA, E., Ed. Civitas, 1981, p. 1667.



ción estatal para corregir los desequilibrios económicos interterritoriales ¹⁰.

Debe tenerse en cuenta lo dispuesto en el artículo 138 de la Constitución, que, con carácter general, parece contemplar aquella corrección como una de las garantías de efectiva realización del principio de solidaridad; en tal sentido, podría decirse que este mandato tiene una proyección específica en el ámbito de la actividad financiera a través del FCI regulado en el artículo 158-2.º

Sin embargo, algunos autores, como Casado y Pérez Moreno, han señalado el alcance impreciso que, como concepto jurídico indeterminado, reviste la propia noción de solidaridad. Otro sector de la doctrina (Martín Queralt, Cazorla) ha destacado la función de la solidaridad como proyección específica del principio de igualdad ¹¹.

Parece evidente el papel que, en el futuro, deberá jugar la jurisprudencia constitucional en relación con el contenido de este principio. En este terreno, Muñoz Machado ha apuntado la posibilidad de aplicar a la solidaridad reconocida en nuestra Constitución la jurisprudencia del Tribunal constitucional alemán sobre la «Bundestreue», que cumple una función análoga en el funcionamiento del sistema federal y se ha utilizado para legitimar mecanismos de equiparación financiera entre los Länder ¹².

La relación establecida en el artículo 158-2.º de la Constitución debe, en todo caso, aceptarse con reservas, en la medida en que en el terreno teórico puede considerarse una relación discutible. El informe Kilbrandon señalaba cómo la solidaridad y la corrección de los desequilibrios regionales no deben confundirse en un mismo plano, ya que dicha corrección puede y debe ser un objetivo de la política económica general del Estado. Así, podrán utilizarse mecanismos financieros para una política de equiparación o nivelación, pero que ésta se haga en aras de la

¹⁰ MUÑOZ MACHADO, E.: «Las competencias en materia económica del Estado y de las Comunidades autónomas», en *La distribución de competencias entre el poder central y las autonomías territoriales en el Derecho comparado y en la Constitución española*, dirigido por GARCÍA DE ENTERRÍA, E., Ed. IEE, Madrid, 1980, p. 358.

¹¹ MARTÍN QUERALT, J.: «La institucionalización de la Hacienda en los futuros Estatutos de autonomía», en *HPE*, núm. 59, 1979, p. 151, y CAZORLA PRIETO, L. M.: «El esquema constitucional de la Hacienda de las Administraciones públicas españolas», en *HPE*, núm. 59, 1979, p. 52.

¹² Ver MUÑOZ MACHADO, *ob. cit.*, pp. 357-358.



solidaridad interterritorial dependerá, fundamentalmente, de cómo se efectúa la corrección de los desequilibrios¹³.

Sobre esta cuestión ha observado el profesor Palao la escasa relevancia de los argumentos económicos para mantener aquella relación, si se tiene en cuenta, además, que el creciente aumento y centralización de los gastos redistributivos dejan poco margen a las políticas presupuestarias independientes, como demuestran las investigaciones realizadas en el campo de la Economía financiera. Este autor señala cómo son fundamentos éticos los que exigen que las medidas compensadoras se expresen a través del principio de solidaridad¹⁴. En opinión del profesor García Añoveros, la solidaridad no es sólo un principio moral, sino un principio político con operatividad jurídica que se desarrolla a través de la Ley y en la forma que ésta establezca¹⁵.

Siguiendo estas observaciones, podemos decir que lo dispuesto en el artículo 158-2.º de la Constitución no responde a una exigencia lógica desde el punto de vista económico, sino a un imperativo ético-jurídico que ordena corregir los desequilibrios económicos interterritoriales mediante un mecanismo solidario de asignación de los recursos públicos.

Lo que debe determinarse, desde la perspectiva del Derecho financiero, es si la solidaridad, así entendida, constituye la expresión de un criterio material autónomo de justicia financiera o puede subsumirse en el principio general de justicia del gasto público, entendido por el artículo 31-2.º de nuestra Constitución como la realización de una asignación equitativa de los recursos públicos.

A nuestro juicio, si entendemos la solidaridad como principio que ordena la distribución del FCI, ésta viene necesariamente referida a un criterio de reparto desigual, que favorece a unos territorios respecto de otros y que permite así cumplir el objetivo de nivelación que la Constitución le asigne. Es precisamente esa función niveladora, de corrección de las desigualdades —sobre todo en las necesidades públicas básicas—, lo que da contenido al principio de justicia material del gasto, como ha entendido un autorizado sector de la doctrina; así, Rodríguez Bereijo, que propugna la corrección de las desigualdades a tra-

¹³ Sobre este tema, ver BLANCO MAGADÁN, J. A., y FERNÁNDEZ MARUGÁN, A.: «Aspectos financieros de la regionalización en el Reino Unido (Informe Kilbrandon)», en *HPE*, núm. 54, 1978, p. 231.

¹⁴ PALAO TABOADA, *ob. cit.*, p. 57.

¹⁵ Intervención del Ministro de Hacienda, J. GARCÍA AÑOVEROS, durante la discusión en el Senado del primer proyecto de Ley reguladora del FCI. Sobre el tema, ver: RECODER DE CASSO, E.: «Crónica parlamentaria del FCI», en *PGP*, núm. 12, 1982, pp. 221 y ss.



vés de la actividad financiera de gasto, o Bayona de Perogordo, para quien una de las exigencias de aquel principio es la ausencia de discriminaciones, tanto en sentido absoluto como relativo¹⁶.

Por todo ello, consideramos, en punto al fundamento jurídico del FCI, que la solidaridad se manifiesta, sobre todo en la distribución territorial de la dotación global para gastos de inversión, como un modo de actuación del principio de asignación equitativa de los recursos públicos.

Precisamente a partir de la necesaria adecuación de las leyes de gasto a este principio ha entendido algún autor, como Martínez Lafuente, la posibilidad de un control de constitucionalidad —en concreto de la Ley de presupuestos— motivado por la aplicación del Fondo, en el que tendrían legitimación activa los órganos ejecutivos y las Asambleas de las Comunidades autónomas, a tenor del artículo 32 de la LOTC¹⁷. No obstante, debe tenerse en cuenta que aquella aplicación supone un proceso complejo de asignación de recursos, como veremos a continuación, con distintos aspectos relativos a los criterios de reparto, el régimen de transferencias y los proyectos de inversión pública. A ellos remitimos, en su caso, el análisis de esta cuestión.

III. LA DOTACIÓN PRESUPUESTARIA DEL FCI

El régimen de dotación del FCI aparece, en principio, como un tema no resuelto a nivel constitucional, y por ello mismo suscita interpretaciones doctrinales diversas, según se considere que debe nutrirse con aportaciones de la Hacienda estatal, de las Haciendas territoriales o, en su caso, de ambas.

Así, Lasarte entiende que las aportaciones de las Comunidades autónomas al FCI son necesarias si se quiere dar contenido al principio de solidaridad activa¹⁸. Una posición distinta parece mantener Ferreiro, que sitúa las transferencias del Fondo entre el bloque de partici-

¹⁶ Ver RODRÍGUEZ BEREJO, A.: «Derecho financiero, gasto público y tutela de los intereses comunitarios en la Constitución», en *Estudios sobre el proyecto de Constitución*, Ed. CEC, Madrid, 1978, pp. 347 y ss., y BAYONA DE PEROGORDO, J. J.: «Procedimiento y control del gasto público», en *PGP*, núm. 13, 1982, p. 52.

¹⁷ MARTÍNEZ LAFUENTE, A.: «Ley de Presupuestos e inconstitucionalidad», en *CREDF*, núm. 25, p. 59.

¹⁸ LASARTE ALVAREZ, J.: «La financiación de las Comunidades autónomas», en *DA*, núm. 181, 1979, p. 434.



paciones de las Comunidades autónomas en los ingresos generales del Estado¹⁹.

Cazorla mantiene al respecto una postura ecléctica, por entender que no vulneraría la Constitución el hecho de que el FCI se nutriera con aportaciones de las Comunidades autónomas con elevado grado de desarrollo²⁰.

Martín Queralt destaca el tema como un problema no resuelto en la Constitución, y parece inclinarse porque sea el Estado quien asuma dicha dotación²¹.

En el Derecho positivo, tanto la LOFCA como el proyecto de Ley se decantan claramente por esta alternativa. En especial, aquella Ley al conceptuar la dotación en sus artículos 4-2.º-b) y 16-1.º como «carga general del Estado. Los vigentes Estatutos de autonomía mantienen el silencio respecto de posibles aportaciones para la dotación del FCI; debe reseñarse, no obstante, el proyecto originario de Estatuto para el País Vasco, que se refirió en su día a la aportación de esta Comunidad al Fondo de Compensación.

Tomando como punto de partida el artículo 158-2.º de la Constitución, el problema relativo a la dotación del FCI se podía resolver en base a una de las dos alternativas. Es evidente que un sistema basado en aportaciones de las Comunidades autónomas (de todas o de algunas de ellas) hubiera manifestado una solidaridad activa en el sistema de dotación, tal como proponía Lasarte. El problema radicaba, en este caso, en la necesidad de establecer en la legislación posterior los criterios para fijar los porcentajes de aportación, así como su revisión periódica en función de la situación relativa de los distintos entes afectados.

Tras la publicación de la LOFCA, se trata de determinar si la solución adoptada en esta Ley desvirtúa el carácter del Fondo como instrumento de «aplicación efectiva del principio de solidaridad» a tenor del mandato constitucional.

Creemos, sin embargo, que resultaría excesivo considerar que la LOFCA incurrió en este punto en inconstitucionalidad, partiendo de la propia indefinición del artículo 158-2.º de la Constitución. Por otro lado, no puede decirse que en la solución adoptada en la Ley esté totalmente ausente una solidaridad de este tipo que se manifiesta, en opi-

¹⁹ FERREIRO LAPATZA, J. J.: «El reparto de las competencias financieras en la República Federal de Alemania», en *DA*, núm. 181, 1979, p. 82.

²⁰ CAZORLA PRIEGO: «El esquema constitucional», cit., p. 53.

²¹ MARTÍN QUERALT, *ob. cit.*, p. 152.



nión de García Añoveros, indirectamente por la vía de los ingresos tributarios que reciben los Presupuestos generales del Estado de los territorios más desarrollados²².

Respecto de la dotación presupuestaria propiamente dicha, el artículo 16-1.º de la LOFCA dispone que el FCI «se dotará anualmente con una cantidad no inferior al 30 por 100 de la inversión pública que para cada ejercicio haya sido aprobado en los Presupuestos generales del Estado». Se ha entendido que esta configuración de la dotación desnaturaliza en cierto modo la función compensadora y redistributiva del Fondo, que se transforma en una mera dotación de la inversión pública prevista en los Presupuestos generales del Estado que se hubiera realizado en cualquier caso.

En cuanto a la base del cálculo, esta norma no especifica lo que debe entenderse por inversión pública a estos efectos. En este sentido, se ha apuntado la posibilidad de utilizar el concepto de inversión pública previsto a efectos de la clasificación presupuestaria. Sin embargo, en este punto el informe de la comisión de expertos señaló que la base del cálculo del FCI no puede derivarse estrictamente de aquella clasificación.

El artículo 3 de la Ley 7/1984, de 31 de marzo, reguladora del FCI, establece el concepto de inversión pública a efectos de la dotación en función de una delimitación positiva y negativa.

Así, como inversión pública computable se incluye: el conjunto de gastos destinados a inversiones reales incluidas en los PGE (incluidas las del propio FCI); los gastos de igual naturaleza previstos en los presupuestos de los Organismos autónomos del Estado; las transferencias de capital efectuadas por el Estado y sus Organismos autónomos en favor de las entidades locales con destino a gastos de inversión.

Como inversión pública no computable se consideran los gastos de defensa, así como los de conservación, mejora y sustitución del capital afecto a la prestación de los servicios públicos.

El resultado más significativo de esta división es la exclusión del cómputo de la llamada inversión de reposición, con lo que la base del cálculo queda limitada a la inversión pública real y nueva. Este ha sido un aspecto especialmente criticado, en la medida en que implica una excesiva rigidez en la delimitación del concepto de inversión y puede resultar inadecuado desde el punto de vista económico, dada la alta proporción que, en el conjunto de la inversión pública, repre-

²² Cfr. nota núm. 15.



sentan los gastos destinados a la inversión de reposición. Asimismo, se ha apuntado la dificultad técnica que supone, en ocasiones, diferenciar dentro de un mismo proyecto la inversión nueva de la inversión de reposición.

La opción por la inversión pública real y nueva responde a la fórmula establecida en los acuerdos autonómicos, que, asimismo, preveían, como volumen mínimo del FCI, la suma de las inversiones nuevas correspondientes a las transferencias realizadas a las Comunidades autónomas; esta cautela aparece recogida en la disposición transitoria segunda de la Ley²³.

Aquella opción aparece justificada en el informe de la comisión de expertos a partir de lo dispuesto en la disposición transitoria segunda de la LOFCA, de la que se deduce que la Ley garantiza a todas las Comunidades autónomas los gastos de inversión necesarios para la financiación de los servicios en el momento en que se produce la transferencia, de tal forma que la redistribución se realiza, exclusivamente, sobre el margen. De ahí la necesidad de deducir de la inversión bruta los gastos en inversión de reposición que están formando parte del coste efectivo de los servicios.

En cuanto al porcentaje que sobre dicha base se reserva a la dotación del FCI, hemos visto cómo el artículo 16-1.º de la LOFCA establece el 30 por 100 con carácter limitativo mínimo. El artículo 2 de la Ley dispone que la fijación del porcentaje deberá hacerse quinquenalmente y establece, en su disposición transitoria primera, el 40 por 100 para el período 1984-1986, que ha sido utilizado en las dos últimas leyes de presupuestos. Aunque el precepto citado de la Ley reguladora del Fondo no especifica otro contenido, parece evidente que puede y debe tratarse de la misma Ley a que se refiere el artículo 16-1.º de la LOFCA, relativa a la revisión quinquenal de los criterios de distribución. Se trata, en definitiva, de una Ley que fijará cada cinco años el régimen de dotación y distribución del FCI.

La dotación del FCI en la Ley de presupuestos viene determinada constitucionalmente, si se interpreta en tal sentido el mandato contenido en el artículo 158-2.º Sobre este tema, García Añoveros señaló

²³ La disposición transitoria segunda de la Ley reguladora del FCI establece que «Hasta que finalice el proceso de transferencia a todas las Comunidades la dotación del Fondo de Compensación Interterritorial no podrá resultar inferior al conjunto de las inversiones reales nuevas vinculadas a los servicios transferidos a las Comunidades autónomas».



cómo no se trata de un Fondo voluntario, sino de un Fondo obligatorio cuyo contenido determinan las Cortes Generales ²⁴.

Sin embargo, el tenor literal de aquel precepto es ambiguo, sobre todo en relación con lo dispuesto en el número 1.º, que sí menciona, expresamente, los Presupuestos generales del Estado como vehículo para la asignación complementaria con destino a la cobertura de los servicios mínimos.

El problema guarda relación con lo expuesto anteriormente sobre el sistema de dotación del FCI. En cualquier caso, debe tenerse en cuenta que, materialmente, la dotación del Fondo, en cuanto mecanismo de asignación de recursos a través del gasto de inversión pública, es, por esencia, una dotación presupuestaria, con independencia del vehículo normativo en que se aloje.

Lo que ocurre es que la LOFCA, al asumir aquel mandato constitucional como una carga general, ha dispuesto, con toda lógica, que dicha dotación se constituya, anualmente, en la Ley de presupuestos generales.

No existen, en cambio, problemas de vinculación a lo que constituye la base de la dotación (es decir, la inversión pública), puesto que la propia LOFCA se remite a la que, en cada caso, prevén los Presupuestos, sin que aquella dotación vincule a un determinado volumen del gasto de inversión, ni produzca un incremento del gasto resultante.

Esta fue asimismo una recomendación de la comisión de expertos que se justificó por el mantenimiento de la necesaria soberanía presupuestaria de las Cortes. En este punto, más bien podría hablarse de una vinculación en sentido inverso, ya que la dotación del FCI resulta siempre predeterminada por la decisión relativa a la cuantía global de los créditos de inversión pública autorizados anualmente en la Ley de presupuestos generales del Estado.

Sí puede plantearse, en cambio, el problema de la vinculación de esta Ley a destinar un porcentaje, como mínimo del 30 por 100 de la inversión pública, a la dotación del FCI para financiar los proyectos de inversión previstos en ese marco.

Dicha vinculación puede replantear el viejo problema de la Ley de presupuestos como norma procesal de las leyes de gasto. Se trata de una cuestión que, hasta ahora, se ha resuelto por la vía de la vinculación política o, jurídicamente, a través de la sujeción del Gobierno en

²⁴ Cfr. nota núm. 15.



la elaboración del proyecto de Ley de presupuestos; esta última fue la tesis mantenida en su día por Rodríguez Bereijo respecto de la vinculación de la Ley de presupuestos a la Ley del plan ²⁵.

Parece evidente que las reglas de jerarquía normativa no dan una respuesta adecuada a este tipo de problemas, ni siquiera al que plantea la LOFCA, si tenemos en cuenta que la consideración de las leyes orgánicas como leyes intermedias es minoritaria en nuestra doctrina, frente a un autorizado sector mayoritario, que ha criticado el intento de establecer unas reglas de jerarquía normativa de base procedimental ²⁶.

En otra instancia, podría plantearse una cuestión de inconstitucionalidad por entender que la desatención del FCI en el porcentaje previsto por parte de la Ley de presupuestos vulnera el principio de asignación solidaria y equitativa de recursos ordenada, específicamente, en el artículo 158-2.º y con carácter general en el artículo 31-2.º de la Constitución.

Por nuestra parte, creemos que la solución debe buscarse en la naturaleza específica de la Ley de presupuestos como Ley complementaria o procesal de las leyes de gasto, de acuerdo con la tesis mantenida en nuestra doctrina por García Añoveros y Bayón y recogida, implícitamente, por el Tribunal Constitucional, que, en su sentencia de 20 de julio de 1981, se refirió al carácter instrumental y ejecutivo de aquella Ley ²⁷. También en la admisión de lo que en el Derecho francés se ha denominado la rigidez presupuestaria, fenómeno cada vez más extendido en el desarrollo de la actividad financiera y que acentúa el carácter de aquella norma como Ley de cobertura ²⁸.

En el caso del FCI, la rigidez, entendida en sentido técnico, derivaría no tanto de la fijación del porcentaje como, fundamentalmente, de que los proyectos de inversión pública, en cuanto decisiones de gasto, se adopten en instancias extrapresupuestarias.

²⁵ RODRÍGUEZ BEREIJO, A.: *El Presupuesto del Estado*, Ed. Tecnos, Madrid, 1970, p. 258.

²⁶ Sobre este tema, ver, por todos, GARCÍA DE ENTERRÍA, E.: *Curso de Derecho Administrativo*, Ed. Civitas, Madrid, 1979, pp. 134-136.

²⁷ Cfr. fundamento 2.º de la sentencia número 27/1981, de 20 de julio (B. O. E. de 13 de agosto de 1981).

²⁸ Sobre el tema de la rigidez presupuestaria y sus principales, me remito al tratamiento expuesto en el capítulo I de mi trabajo *Las decisiones presupuestarias en su dimensión jurídica vigente* (tesis doctoral), Valencia, 1977.



IV. LA PARTICIPACIÓN DE LAS HACIENDAS TERRITORIALES

La configuración jurídica de la participación de las Haciendas territoriales en el FCI debe partir, ante todo, de lo dispuesto en la Constitución. Por un lado, del artículo 158-2.º cuando ordena la distribución de los recursos del Fondo «entre las Comunidades autónomas y provincias, en su caso», y, por otro, del artículo 157-1.º-c), que incluye, entre los recursos de las Comunidades autónomas, «las transferencias de un Fondo de Compensación Interterritorial».

El desarrollo de estos dos preceptos en la legislación ordinaria permite y exige, a nuestro juicio, efectuar una distinción previa entre dos aspectos o niveles en los que se plantea este tema.

Por un lado, dicha participación, entendida como resultado de distribuir la dotación presupuestaria entre los territorios beneficiarios —de acuerdo con los criterios establecidos en el artículo 16-1.º de la LOFCA— efectúa un reparto del gasto público de inversión. De ahí que algún autor, como Lozano, haya afirmado que el FCI no es un recurso de las Comunidades autónomas, sino un mecanismo de regionalización del gasto público²⁹.

Por otro lado, aquel sistema de distribución debe conectar con lo dispuesto en el citado artículo 157 de la Constitución, pudiendo afirmarse que las transferencias resultantes de aquella cuota de reparto asumen, a su vez, la condición de recurso de las Haciendas autonómicas, en función de un criterio competencial, representado por la titularidad de la Comunidad autónoma sobre el servicio al que vaya referido aquel gasto de inversión.

Esta interpretación viene avalada por la configuración jurídico-positiva del FCI. Así, en la propia LOFCA, cuyo artículo 16-3.º contempla el criterio de competencia en relación con los proyectos de inversión pública. La Ley 44/1983, de 28 de diciembre, de Presupuestos generales del Estado para 1984, en su artículo 22, y la Ley reguladora del FCI, en su artículo 7, separan la parte de la consignación presupuestaria asumida como gasto estatal y la parte transferida a las Co-

²⁹ LOZANO SERRANO, C.: *Configuración jurídica del Fondo de Compensación Interterritorial*, comunicación presentada en las Jornadas de Estudio sobre las Comunidades Autónomas organizadas por la Dirección General de lo Contencioso del Estado, Madrid, 1983.



munidades autónomas, efectuando dicha separación, lógicamente, de acuerdo con un criterio competencial ³⁰.

La participación de los territorios afectados por la distribución del FCI tiene, pues, un contenido más amplio que la transferencia, entendida en sentido técnico estricto, como recurso de las Haciendas autonómicas, salvo cuando éstas asuman la titularidad de todos los proyectos financiados, en su territorio, con cargo al Fondo. Esta situación deriva de la propia lógica del FCI como mecanismo distributivo del gasto de inversión, ya que como señalaba la Memoria del proyecto de 1981 «la función distributiva en su dinámica territorial tiene que efectuarse a través de las competencias asignables, ya sean de la Administración central, ya de las Comunidades autónomas».

Estas precisiones iniciales nos permiten desarrollar el contenido de este punto relativo a la participación de las Haciendas territoriales en los dos niveles o aspectos anteriormente expuestos.

Es evidente que, en el primer caso, no puede hablarse con rigor de una participación de la Hacienda autonómica, sino más bien del territorio de una determinada Comunidad, que es el auténtico beneficiario del gasto de inversión; en tal sentido puede decirse que es el territorio y no la Comunidad autónoma en cuanto ente político lo importante a efectos de la distribución del FCI.

Es frecuente, tanto en la doctrina como en el Derecho positivo, utilizar la expresión «Comunidades autónomas beneficiarias del Fondo»; aunque, a nuestro juicio, hubiera sido preferible la mención de los territorios, aquélla viene, sin duda, motivada por la propia Constitución, que en su artículo 158-2.º se refiere a la distribución del Fondo «entre las Comunidades autónomas y provincias en su caso».

En el segundo aspecto, relativo a las transferencias propiamente dichas, sí puede hablarse de un mecanismo participativo que constituye, en rigor, un recurso para estas Haciendas, tal como dispone el artículo 157-1.º-c) de la Constitución y, en el mismo sentido, el artículo 4-2.º-b) de la LOFCA, así como los distintos Estatutos de autonomía vigentes y leyes financieras regionales que incluyen dichas transferencias en el sistema de recursos de sus respectivas Haciendas ³¹.

³⁰ Artículo 7-1.º de la Ley reguladora del FCI: «Los proyectos de inversión que deben financiarse con cargo al FCI se decidirán, de común acuerdo, por la Comunidad autónoma y la Administración central del Estado, según la distribución de competencias existente en cada momento, siguiendo, en su caso, las directrices del programa de desarrollo regional y en coordinación con el resto de las inversiones públicas que se vayan a realizar en el ámbito territorial de la Comunidad.»

³¹ Cfr. nota núm. 6.



La mención que el artículo 158-2.º de la Constitución contiene respecto de la distribución del FCI entre las Comunidades autónomas y provincias plantea problemas de interpretación, pues, aunque no se contienen criterios de exclusión, el propio objetivo de compensación podría apoyar una aplicación restrictiva de aquella distribución.

En este punto, Cazorla ha entendido que lo dispuesto en aquel precepto, en relación con el artículo 157-1.º-c) de la propia Constitución, permite mantener dicha interpretación. Este parece ser el criterio adoptado por la LOFCA cuando en su exposición de motivos declara beneficiarios a los «territorios comparativamente menos desarrollados»³².

Pero a nuestro juicio, para ser coherente con este pronunciamiento, la Ley debería haber incluido en su articulado los criterios para determinar la media de desarrollo regional necesaria para disfrutar de la distribución del Fondo.

La doctrina, en general, ha interpretado en coherencia con aquella declaración de la exposición de motivos lo dispuesto en el artículo 4-2.º-b) de la LOFCA cuando señala como recurso de las Comunidades autónomas «en su caso las transferencias del Fondo de Compensación Interterritorial», trasladando así los términos del debate a si dichas transferencias constituyen un recurso ordinario para todas las Comunidades autónomas o sólo para aquellas menos desarrolladas.

La mención de las transferencias en los Estatutos de Autonomía vigentes no parece mantener un criterio uniforme respecto de este problema, ya que, en unos casos, se da por supuesto que aquéllas son un recurso más de la Hacienda autonómica, mientras que en otros, siguiendo la línea de la LOFCA, se citan las transferencias «en su caso» o «cuando correspondan». Entre estos últimos figuran los Estatutos iniciales como los de Cataluña, País Vasco, Galicia, Asturias y Aragón, así como la Ley de Finanzas de la Generalitat de Cataluña.

En este punto, Serrano Triana ha observado cómo los Estatutos que recogen esta segunda opción, avalada por el artículo 4 de la LOFCA, efectúan una aplicación correcta resultante de la conjunción de los artículos 157-1.º-c) y 158-2.º de la Constitución³³.

Este problema resultó especialmente debatido con ocasión de la discusión en el Senado del proyecto de Ley de 1981, que declaraba bene-

³² En dicha exposición se señala expresamente que los recursos del FCI deben distribuirse entre las Comunidades autónomas comparativamente menos desarrolladas.

³³ SERRANO TRIANA, E.: «Sobre la financiación de las Comunidades autónomas», en *CREDA*, núm. 29, 1981, pp. 349-350.



ficiarias a todas las Comunidades autónomas, vulnerando así, en opinión de determinados grupos parlamentarios, lo dispuesto en el artículo 4 de la LOFCA. No faltaron, sin embargo, opiniones según las cuales la participación de todas las Comunidades autónomas deriva del propio artículo 157 de la Constitución; en todo caso, se declaró que el reparto del FCI entre todas las Comunidades no se trataba de un principio, sino de un criterio que podría, en su caso, resultar modificado en el futuro³⁴.

Aquella solución, confirmada en la Ley reguladora del FCI —cuyo artículo 4 declara beneficiarias a «todas las Comunidades autónomas»—, responde al criterio sentado en los Acuerdos Autonómicos que, siguiendo en este punto la recomendación de la comisión de expertos, de no excluir a ninguna Comunidad del acceso a los recursos del Fondo, determinaron la distribución de dichos recursos entre todas las Comunidades, pero de tal forma que los mismos se concentren en los territorios menos desarrollados.

La Memoria del anterior proyecto justificaba esta opción a partir de una interpretación de la mención a los «territorios menos desarrollados» en dos posibles sentidos: distribución a los territorios tipificados como tal a partir de unas condiciones que la Ley no explicita, o bien, distribución entre todas las Comunidades autónomas, debiendo éstas cumplir un principio de solidaridad interna que orientara los recursos hacia los territorios de su jurisdicción comparativamente menos desarrollados.

Considerando ambas interpretaciones ajustadas a Derecho, se optó por la decisión política de declarar beneficiarias a todas las Comunidades autónomas, justificando dicha decisión en que al referirse la LOFCA a «territorios» y no a «Comunidades autónomas» y entender que en todas éstas hay bolsas de pobreza, la consideración de todas ellas como beneficiarias del FCI no pugna abiertamente con aquel pronunciamiento de la Ley; dicha decisión venía asimismo avalada por el tamaño del Fondo, cuya cuantía permitía ampliar el número de beneficiarios sin merma de sus objetivos.

Por nuestra parte creemos, en base a la distinción inicialmente expuesta, que el artículo 4.2.º-b) de la LOFCA no constituye una norma ilustrativa, por sí sola, en relación con este problema. La expresión «en su caso» utilizada en este precepto se presta a diversas interpretaciones: una la ya apuntada en el sentido de restringir la distribución

³⁴ Ver sobre el tema la crónica parlamentaria citada en nota núm. 15.



del FCI en coherencia con el propósito explicitado en la exposición de motivos; otra relacionada con el supuesto que provoca la transferencia, que se produce sólo en el caso en que la Comunidad autónoma asuma la competencia sobre el gasto de inversión.

Como hemos dicho anteriormente, la transferencia en sentido técnico es un concepto más estricto que el de participación del territorio beneficiario, que contiene no sólo las transferencias, sino también la parte de la inversión directamente asumida por el Estado. En este sentido, es correcto el razonamiento de la Memoria citada cuando justifica la solución adoptada en el proyecto, en base a la distinción entre Comunidad autónoma y territorio como expresión del beneficiario de la distribución compensadora del FCI.

No obstante, queda en pie el problema de fondo, relativo a la distribución de la dotación entre todos los territorios o sólo entre aquellos que tienen un menor grado de desarrollo. Por ello, la legitimidad de la opción política reflejada en los Acuerdos autonómicos y plasmada en la propia Ley reguladora del FCI debe contrastarse con el mandato constitucional, determinando si los desequilibrios económicos, como situaciones de desigualdad, se dan en mayor o menor medida en los territorios de todas las Comunidades autónomas y provincias a que se refiere el artículo 158-2.º de la Constitución.

Por nuestra parte creemos que se trata, en definitiva, de una cuestión de grado que, en términos de justicia financiera, podría venir referida —siguiendo en este punto a Bayona— a la discriminación relativa por la distinta situación frente a una misma necesidad pública³⁵.

En cuanto al régimen jurídico de las participaciones, el artículo 158-2.º de la Constitución atribuye su fijación, como hemos visto, a las «Cortes Generales», sin especificar otros contenidos de la tarea legislativa, pero sí el procedimiento parlamentario, que ofrece la especialidad de iniciarse en el Senado, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 74-2.º

El artículo 16-1.º de la LOFCA se refiere al establecimiento por Ley de la ponderación de los índices y criterios de distribución que este mismo precepto señala y su revisabilidad cada cinco años. Con base en esta norma, se han presentado los sucesivos proyectos de Ley reguladora del FCI, que han seguido el trámite parlamentario antes citado —culminando en la vigente Ley 7/1984, cuyo contenido, básicamente dedicado a aquella ponderación, trata asimismo otros aspectos, relativos al régimen de las transferencias y los proyectos de inversión pública.

³⁵ BAYONA DE PEROGORDO, *ob. cit.*, p. 52.



La cuantía de la cuota de participación vendrá, en cada caso, pre-determinada por la ponderación de los criterios que constituyen, en cuanto módulos de reparto del gasto, normas para la asignación territorial de los recursos públicos y como tal deberán ser valoradas desde la perspectiva de la justicia financiera.

En este terreno la doctrina venía apuntando la renta, indicativa de la capacidad contributiva potencial, como un índice especialmente idóneo para medir el grado de desarrollo económico, y así se pronunciaba la Memoria del proyecto citado, considerando la renta por habitante como variable muy superior a cualquier otra.

García Añoveros señaló a este respecto la dificultad de encontrar mejor indicador que la renta para hacer justicia distributiva o para nivelar los desequilibrios económicos entre las regiones³⁶. En opinión de Lasarte, debía tratarse de criterios operativos, sin olvidar el objetivo de la solidaridad, valorando como más idóneos: el número de habitantes, la renta per cápita, la extensión del territorio y las aportaciones fiscales de los ciudadanos y los indicadores de la actividad económica³⁷.

En el marco de los Acuerdos Autonómicos, el Gobierno presentó al estudio e informe del Consejo de política fiscal y financiera —de acuerdo con lo previsto en el artículo 3-2.º-b) de la LOFCA— el estudio y valoración de los criterios de distribución. Del contenido de aquel informe deriva la ponderación que el artículo 4 de la Ley reguladora del FCI efectúa de los criterios contemplados en el artículo 16-1.º de la LOFCA y que ofrece la siguiente distribución del FCI: 70 por 100 en forma inversamente proporcional a la renta por habitante; 20 por 100 en proporción directa al saldo migratorio; 5 por 100 en proporción directa al paro existente en el territorio y otro tanto a la superficie; se pondera asimismo el hecho insular³⁸.

³⁶ Cfr. nota núm. 15.

³⁷ LASARTE ALVAREZ, *ob. cit.*, p. 436.

³⁸ La ponderación y cálculo de las variables de distribución aparece regulada en el artículo 5 de la Ley reguladora del FCI. Así:

- La inversa de la renta por habitante se pondera por la población existente, multiplicada por la relación existente entre la renta por habitante de la Comunidad que la tenga más baja y la de la propia Comunidad.
- La variable migratoria consiste en la media del saldo migratorio interno de cada Comunidad más la media de emigración exterior correspondiente a los últimos diez años.
- La variable de paro se expresa por las diferencias existentes entre la tasa de paro de cada Comunidad y la media nacional.



La inversa de la renta por habitante y el porcentaje de la población emigrada son, pues, los criterios que en mayor medida —sobre todo el primero— se tienen en cuenta como parámetros de la situación socioeconómica de un determinado territorio. A nuestro juicio, la adecuación de los criterios de distribución a la naturaleza finalista del FCI exige plantear si aquéllos pueden establecerse sin tener en cuenta el tipo de inversión pública a financiar, prevista con carácter indicativo en el artículo 16-2.º de la LOFCA, dada la conexión, especialmente patente en este tema, entre recursos y necesidades públicas. Así se ha cuestionado, por ejemplo, el tener en cuenta la tasa de emigración cuando las inversiones pueden afectar a obras de infraestructura necesarias en grandes concentraciones de población. Independientemente de la utilidad política de este tipo de argumentos, creemos que la cuestión impone una reflexión sobre el contenido del principio de asignación equitativa de los recursos públicos y, por ende, de la solidaridad en su proyección sobre la corrección de desequilibrios no simplemente territoriales, sino entre individuos o colectivos dentro de distintos territorios.

La distribución puede asimismo plantear problemas de vinculación normativa —respecto de la Ley del FCI— en cuanto a la inadecuación a los criterios definidos en el artículo 16-1.º de la LOFCA. En este punto algún autor, como Serrano Triana, ha llegado incluso a cuestionar aquella vinculación, dado que este precepto no establece jerarquía alguna entre dichos criterios y considerando la cláusula general que permite ponderar «otros criterios que se estimen procedentes»³⁹.

El reparto anual de la dotación debe ser la instancia en que, lógicamente, se verifique aquella adecuación efectiva, teniendo en cuenta el silencio legal en este punto y —en particular como ha señalado Martín Queralt— respecto de la residenciabilidad de las reclamaciones regionales contra los criterios de distribución del FCI y su aplicación⁴⁰. Las reclamaciones sí podrían plantearse en virtud de la legitimación activa de las Comunidades autónomas en la cuestión de inconstitucionalidad a que nos referimos anteriormente, si se entiende en reparto de la dotación del Fondo como una fase del proceso de asignación de recursos entre los territorios afectados y, como tal, la valoración de los índices, a la luz del principio de asignación solidaria y equitativa. El problema, en este caso, radica en determinar cuál es la norma sobre la que se ejecuta aquel control; será la Ley de Presupuestos si se apar-

³⁹ SERRANO TRIANA, *ob. cit.*, pp. 345-346.

⁴⁰ MARTÍN QUERALT, *ob. cit.*, p. 152.



ta, en la cuantificación de las participaciones, de la ponderación que rija durante el quinquenio; podría ser la propia Ley quinquenal de ponderación y distribución del FCI, que es, en definitiva, el marco en que se fijan los criterios, cualitativos y cuantitativos, para la asignación territorial de los recursos.

En cuanto a las transferencias del FCI a las Haciendas territoriales, representadas por la cuantía de la participación que financia los proyectos de inversión de su competencia, los Estatutos de autonomía las califican indistintamente como «participaciones», «asignaciones», o bien, en función de su destino específico, como «inversiones para el desarrollo regional».

Respecto a su naturaleza jurídica, Ferreiro las considera como participaciones de las Comunidades autónomas en el fondo común de los ingresos estatales⁴¹. Palao entiende que constituyen una transferencia de inversión⁴². Para Lozano se trata de una subvención condicionada que se rige por la regla del «servicio hecho» especialmente estricta en el régimen de disposición de fondos que establece la Ley de Presupuestos y el proyecto, como veremos en el punto siguiente⁴³.

Sobre este tema deben tenerse en cuenta, a nuestro juicio, dos tipos de consideraciones:

Por un lado, el contenido de la transferencia refleja la cuota de participación en el FCI en los términos ya expresados y, en tal sentido, tiene en principio la misma función que otros recursos de tipo participativo, previstos en la Constitución para las Haciendas autonómicas.

Por otro lado, las participaciones actúan, como hemos visto, en un proceso de reparto del gasto, lo cual impide afirmar, con rigor, que se reparten recursos, salvo si se entiende dicho reparto a través del principio de cobertura que subyace en todo crédito presupuestario.

Se trata, como ha observado Palao, de una transferencia de capital⁴⁴. El informe de la comisión de expertos la definía como «la transferencia de la parte de la inversión del FCI que ejecutan las Comunidades autónomas». Nuevamente aparece la competencia, asumida por las Haciendas territoriales en la realización del gasto de inversión como «conditio iuris» que habilita para efectuar la transferencia. Por

⁴¹ FERREIRO LAPATZA, *ob. cit.*, pág. 82.

⁴² Ver PALAO TABOADA, *ob. cit.*, pp. 60-61.

⁴³ Cfr. nota núm. 29.

⁴⁴ Cfr. nota núm. 41.



ello ésta debe entenderse, a nuestro juicio, como una transferencia de naturaleza esencialmente presupuestaria.

Esta naturaleza se justifica por la peculiar estructura jurídica del FCI, que implica que los gastos a realizar por las Haciendas autonómicas en los proyectos de inversión de su competencia figuren, junto a los gastos estatales, incluidos a través de aquella dotación en los Presupuestos generales del Estado.

Esta interpretación viene avalada por las normas que regulan el funcionamiento del FCI y, en concreto, por lo dispuesto en el artículo 22-2.º de la Ley de Presupuestos para 1984, que configura las transferencias como la disponibilidad de los créditos presupuestarios inscritos en la dotación del Fondo, condicionada a la realización del gasto. El mismo razonamiento puede considerarse aplicable al proceso de transferencia de la Comunidad autónoma a los Ayuntamientos y Diputaciones que tengan asignada la competencia sobre los proyectos, prevista en el artículo 13 de la citada Ley ⁴⁵.

Dentro de las normas presupuestarias, resulta asimismo significativo el régimen al que se someten los remanentes de crédito, que descubren la actuación de la transferencia como un instrumento para el trasvase de fondos, que, a reservas de su utilización efectiva, nunca pierden su adscripción al crédito presupuestario global que constituye el FCI.

Sobre este punto, el artículo 16-5.º de la LOFCA establece que «los posibles excedentes del Fondo en un ejercicio económico quedarán afectos al mismo para la atención de los proyectos de ejercicios posteriores» ⁴⁶.

A partir de esta norma, el artículo 22-3.º de la Ley de Presupuestos para 1984 dispone la incorporación de los remanentes de crédito asignados a una Comunidad autónoma al ejercicio siguiente, pero si transcurrido éste no son comprometidos dichos remanentes se incorporan a

⁴⁵ De acuerdo con el número 3.º del artículo 13 de la Ley reguladora del FCI, «Cuando entre los proyectos de inversión incluidos en el FCI que corresponda a una Comunidad autónoma existan algunas cuya ejecución se haya encomendado a alguna entidad local, de acuerdo con lo establecido en el punto anterior, la Comunidad autónoma le transferirá los recursos financieros necesarios en la misma forma que se prevé en el artículo 10 para las relaciones entre la Administración central y las Comunidades autónomas».

⁴⁶ Cfr. el número 1.º del artículo 12 de la Ley reguladora del FCI. El número 2.º establece el mismo régimen para la incorporación de los remanentes de crédito que financian proyectos de competencia estatal.



la dotación global del Fondo. La misma norma aparece prevista en el artículo 12 de la Ley reguladora del FCI.

Por todo ello, se observa una diferencia fundamental de estas transferencias con las participaciones en recursos estatales propiamente dichas (como, por ejemplo, la participación en la recaudación de los impuestos estatales no cedidos, prevista en el artículo 13 de la LOFCA). Tampoco creemos, dada la peculiar configuración presupuestaria que hemos expuesto, que pueda considerarse como una subvención, ni su identidad con las asignaciones complementarias previstas en el artículo 158-1.º de la Constitución, con las que sí comparte, en cambio, el fundamento distributivo.

En cuanto a la consideración de las transferencias como recurso afectado, creemos que no puede hablarse en este caso de afectación en sentido técnico-jurídico, pues si bien tienen una aplicación específica al actuar como mecanismo de trasvase de recursos estatales a las Haciendas autonómicas, éstos proceden, indiscriminadamente, del conjunto de ingresos de los Presupuestos.

Sí que debe considerarse en todo caso la vinculación de las Haciendas autonómicas en relación con el empleo de las transferencias, condicionado a la cobertura de los proyectos de inversión pública. En tal sentido puede decirse que el artículo 16-2.º de la LOFCA relativo al contenido de dichos proyectos contiene una norma de ordenación del gasto en el ámbito de dichas Haciendas y en el mismo sentido se pronuncia el artículo 6 de la Ley reguladora del FCI, como vemos en el punto siguiente.

V. LOS PROYECTOS DE INVERSIÓN PÚBLICA

La programación y realización de los proyectos de inversión pública financiados con cargo al FCI se encuadra en la actividad financiera de gasto. La consideración del gasto en relación con la Hacienda del Estado o las Haciendas territoriales es, como hemos visto, una cuestión a resolver en cada caso de acuerdo con un criterio competencial, ya que, tratándose de obras o servicios —generalmente de infraestructura—, dependerá de la distribución de competencias existente en cada territorio.

En tal sentido, el artículo 16-3.º de la LOFCA dispone que el Estado y los entes territoriales determinarán, de común acuerdo, según la distribución de competencias existentes en cada momento, los proyectos en que se materializan las inversiones realizadas con cargo al FCI.



El artículo 7 de la Ley reguladora del Fondo establece que dicho acuerdo deberá alcanzarse antes del 1 de mayo del ejercicio precedente⁴⁷.

El artículo 13-1.º de la Ley reguladora contempla la posibilidad de financiación conjunta de proyectos por parte de distintas Haciendas y en el número 3.º ordena la transferencia de las Comunidades autónomas a las Haciendas locales, cuando existan proyectos relativos a gastos de competencia municipal o provincial.

Un sector de la doctrina ha destacado la importancia de la competencia de las Comunidades autónomas sobre los proyectos para el desarrollo de la inversión pública regional, ya que la decisión del Estado sobre dichos proyectos podría determinar una política de inversiones no siempre acorde con los intereses regionales⁴⁸. En este sentido, la previsión relativa a la necesidad de común acuerdo para la decisión sobre los proyectos de inversión pública, constituyó otro de los puntos especialmente debatidos en la discusión parlamentaria de la Ley reguladora del FCI, en la medida en que se consideraba una vulneración de la autonomía financiera de las Comunidades autónomas en relación con los gastos propios de su competencia.

Frente a este tipo de consideraciones se argumentó que la autonomía financiera es un concepto relativo y que en este caso concreto el requisito del común acuerdo es consecuencia lógica del tamaño del FCI y su peculiar configuración jurídica; así: la composición de la inversión pública (de competencia estatal y autonómica) y la naturaleza de los fondos que se reparten, que son, según se dijo literalmente, «recursos de las Comunidades autónomas pero cuya titularidad es estatal», lo cual implica la participación del Estado en la decisión relativa a los proyectos. Por su parte, el informe de la comisión de expertos era consciente de que la regulación del Fondo implica una limitación para las Asambleas de las Comunidades autónomas, porque la magnitud y destino de una parte de sus recursos les viene determinada por las Cortes Generales, pero justificaba dicha limitación en aras del carácter redistributivo de aquellos recursos.

Los argumentos suscitados en este debate plantean, a nuestro juicio, un importante problema desde el punto de vista jurídico-financie-

⁴⁷ Para el ejercicio de 1984, la coordinación de la política de inversiones públicas aparece fijada en el Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera número 2/1983, de 29 de julio (B. O. E. de 10 de marzo de 1984).

⁴⁸ En este sentido se pronunciaron diversos comunicantes en el coloquio sobre «El Fondo de Compensación Interterritorial» celebrado en las Jornadas ya citadas (ver nota núm. 29).



ro; se trata de determinar si la autonomía financiera en materia de gasto puede mantenerse haciendo abstracción de los mecanismos de cobertura, sobre todo cuando éstos consisten en recursos de tipo participativo entre Haciendas de distintos niveles territoriales. Parece evidente que no todos los recursos participativos ven condicionada su aplicación, pero en este caso, la naturaleza vinculada de las transferencias del Fondo resulta de la propia Constitución en una interpretación conjunta de lo dispuesto en los artículos 157-1.º-c) y 158-2.º. Sin embargo, ni la procedencia de los fondos ni su vinculación son, a nuestro juicio, argumentos suficientes para sustraer a las Comunidades autónomas la decisión sobre los proyectos de inversión en obras y servicios de su exclusiva competencia, llevando dicha decisión al ámbito del común acuerdo; admitir lo contrario sería condicionar la autonomía en las decisiones de gasto, como hemos dicho, al mecanismo de cobertura lo cual subvierte una de las conclusiones postulada por la doctrina jurídico-financiera que es, precisamente, la compatibilidad entre la autonomía financiera en materia de gasto y una Hacienda integrada por recursos participativos en la que los recursos propios tienen una importancia relativa. Mayor viabilidad ofrece, en todo caso, el argumento relativo a la composición mixta de la inversión pública para justificar la fórmula del común acuerdo, pudiendo esgrimirse, además, que la tutela de la corrección de los desequilibrios a través de los proyectos, es una competencia de la que no puede hacer total dejación del Estado, en una correcta interpretación del artículo 158-2.º de la Constitución.

Sobre la relación entre los proyectos de inversión pública y la política de planificación regional, el Informe de la Comisión de expertos interpretó la concepción del FCI en la LOFCA como un instrumento de la política de desarrollo regional, más que como un mecanismo de compensación. Como reflejo de este propósito, el artículo 8 de la Ley reguladora dispone, para todas aquellas Comunidades cuya dotación resulte igual o superior al 8 por ciento de la cuantía total del Fondo, la obligación de elaborar un programa de desarrollo regional⁴⁹.

La competencia es relevante en la decisión del proyecto de inversión, pero es compatible con las normas sobre ejecución, que prevén delegar la gestión de aquél en una Administración distinta, tal como

⁴⁹ En el Acuerdo número 2/1983 del CPFF se establece una recomendación «en el caso de aquellas Comunidades que opten por elaborar un programa económico regional, se deberá profundizar más en lo que respecta a las inversiones públicas que se realicen fuera del FCI».



dispone el artículo 9 de la ley reguladora, siguiendo en este punto la opción prevista en los Acuerdos autonómicos.

El gasto derivado de los proyectos no presenta, salvo por lo que se refiere a su cobertura, ninguna especificidad, en su configuración jurídica como tal gasto de inversión. Dicha configuración puede ser analizada, de acuerdo con el concepto de gasto público propuesta en nuestra doctrina por Bayona, a través de las nociones de necesidad pública, obligación y gasto⁵⁰.

Si entendemos por necesidad pública —siguiendo a este autor— la carencia material de bienes y servicios que puede ser satisfecha mediante el empleo de fondos públicos⁵¹, podemos decir que los proyectos de inversión pública contemplados en el artículo 16-2.º de la LOFCA responden a la concreción de una serie de necesidades públicas determinadas por el desequilibrio económico interterritorial. La mayor parte pueden ser consideradas como gastos de consumo social que, en opinión de Rodríguez Bereijo, están sometidos en su distribución a un principio de justicia⁵².

Sobre el contenido de los proyectos, tanto el artículo 16-2.º de la LOFCA como el artículo 6 de la Ley reguladora se refieren a: obras públicas, regadíos, ordenación del territorio, vivienda y equipamiento colectivo, mejora del hábitat rural, transportes y comunicaciones y, «en general, aquellas inversiones que coadyuvan a disminuir las diferencias de renta y riqueza entre los habitantes de los territorios». Este último ha de considerarse el criterio-guía que debe presidir, en cualquier caso, toda inversión que pretenda financiarse con cargo al FCI.

El artículo 7 de la Ley reguladora dispone que los proyectos de inversión deberán presentarse ordenados de acuerdo con las preferencias de la Administración responsable; en caso de sustitución posterior —de proyectos que no puedan realizarse en el ejercicio por causas justificadas— este mismo precepto exige el acuerdo del Comité de inversiones públicas y la Consejería correspondiente con aprobación del Consejo de Gobierno o, en su caso, del Consejo de Ministros, según el proyecto sea de competencia autonómica o estatal.

También en este punto se ha planteado que el establecimiento de estos objetivos en una ley estatal puede considerarse como una limitación de la autonomía financiera de las Comunidades autónomas en materia de gasto, ya que el precepto citado (artículo 6 de la Ley regula-

⁵⁰ Ver BAYONA, *ob. cit.*, p. 29.

⁵¹ BAYONA DE PEROGORDO, *ob. cit.*, p. 29.

⁵² RODRÍGUEZ BEREIJO: «Derecho financiero, gasto público», *cit.*, p. 356.



dora) es una norma de ordenación que vincula como tal a todas las instancias, estatales y no estatales, que intervienen en los proyectos de inversión. Sin embargo, tanto dicho precepto como el artículo 16-2.º de la LOFCA deben verse como la concreción, en el contenido de los proyectos, de la finalidad compensadora atribuida al Fondo por el artículo 158-2.º de la Constitución que, por otra parte, ofrece una fórmula amplia y abierta que no puede suponer una predeterminación absoluta para las Haciendas territoriales —ni para la Hacienda del Estado— en sus decisiones de gasto que, por lo demás, se realizan en el marco del mutuo acuerdo establecido en la propia LOFCA como hemos visto.

Esta programación conjunta sí puede plantear, en cambio, problemas de vinculación respecto de la Ley de Presupuestos. Así, si en el futuro dichos acuerdos se incluyen en el marco de una legislación planificadora —global o regional— se reproducirá el problema jurídico que ya planteó en su día la vinculación de la Ley de Presupuestos a la Ley del Plan y, en concreto, el deber del Gobierno de incluir en aquella los créditos presupuestarios para la cobertura del programa de inversiones públicas. En cuanto a la vinculación de las Cortes en la aprobación de la Ley de Presupuestos —que ha sido siempre el nudo gordiano de esta cuestión— creemos, desde luego, que se produce a nivel político, como ha entendido la práctica totalidad de la doctrina⁵³. En el terreno jurídico, el tema sigue siendo problemático; pero debe tenerse en cuenta la vinculación del Legislativo a los mandatos constitucionales que, en este caso, encontraría fundamento en el artículo 158-2.º de la Constitución, cuando atribuye a las Cortes Generales una competencia específica en punto a la distribución del FCI a la que no puede sustraerse la instancia presupuestaria. No se trata, pues, de someter la Ley de Presupuestos a una ley anterior, sino de vincular toda la tarea legislativa al mandato constitucional, que se proyecta sobre el proceso de creación, cuantificación y distribución del Fondo, en el cual la ley presupuestaria desempeña su propia función como norma de cobertura del gasto.

En un segundo nivel, la realización de los proyectos dará lugar a las obligaciones surgidas con ocasión de las obras y servicios que con-

⁵³ Sobre este tema, ver en la doctrina española: BAYÓN MARINÉ: *Aprobación y control*, cit.; RODRÍGUEZ BEREIJO: *El Presupuesto*, cit.; COSCULLUELA MONTANER, L.: «Sector público y planificación», en *RAP*, núm. 57, 1968, pp. 35 y ss.; GARRIDO FALLA, F.: *La configuración jurídica de los Planes de Desarrollo*, discurso de ingreso en la R. A. de Jurisprudencia y Legislación.



lleve su ejecución y que, como tal, quedan sometidas al régimen general previsto en los artículos 43 y siguientes de la Ley general presupuestaria y, en su caso, a las normas regionales que regulan las obligaciones y gastos a realizar por las Haciendas autonómicas. El artículo 22-4.º de la Ley de Presupuestos para 1984 ha previsto la posibilidad de imputar a los créditos anuales del FCI, el pago de las obligaciones generadas en ejercicios anteriores por revisiones de precios, ampliaciones o reformas de los proyectos que supongan variación económica de lo inicialmente concertado. Los gastos de funcionamiento ocasionados por las inversiones, cuando se trate de proyectos asumidos por las Haciendas autonómicas, se cubrirán con sus propios recursos, a recursos, a reservas de que la Comunidad se encuentre por debajo del nivel mínimo de servicios que garantiza el artículo 15 de la LOFCA. Este es el régimen que, para este supuesto, prevé el artículo 14 de la ley ⁵⁴.

El gasto en el tercer y último nivel, entendido como flujo monetario, vendrá representado por el empleo efectivo de los fondos necesarios para atender el pago de aquellas obligaciones. Para la disposición efectiva de los fondos por parte de las Haciendas autonómicas, tanto la vigente Ley de Presupuestos como la Ley reguladora del FCI en su artículo 10, sientan el principio de realización efectiva de la inversión, condicionando el libramiento de los fondos a la presentación de una certificación relativa a la parte de obra ejecutada o adquisición realizada. Respecto del régimen de incorporación de remanentes, nos remitimos a las consideraciones expuestas en el punto anterior de esta exposición ⁵⁵.

Finalmente, en cuanto al control, el artículo 16-4.º de la LOFCA ordena para aquellas Haciendas el deber de dar cuenta a las Cortes Generales del destino de los recursos recibidos y de la realización de los proyectos. Asimismo, el artículo 11 de la Ley reguladora del FCI dispone un procedimiento específico de control sobre los proyectos de inversión financiado con cargo al Fondo, tanto por parte del Tribunal de Cuentas como por los órganos legislativos correspondientes (Cortes

⁵⁴ En este supuesto, dispone el artículo 14-2.º de la Ley que «al fijarse la cuantía de las asignaciones presupuestarias correspondientes a dicha Comunidad autónoma en los Presupuestos generales del Estado se contemplará la capacidad financiera de la referida Comunidad autónoma para asumir los gastos corrientes derivados de tales inversiones».

⁵⁵ Cfr. nota núm. 46.



Generales y Asambleas legislativas de las Comunidades autónomas)⁵⁶. Aunque este precepto no se refiere a ello deberá tenerse en cuenta, igualmente, el control por parte de la Sindicatura o Cámara d cuentas en aquellas Comunidades en cuyos estatutos de autonomía reconozcan dichos órganos de control (Cataluña, Galicia, Comunidad Valenciana y Navarra).

Debe advertirse por último que los proyectos de inversión, en cuanto decisiones de gasto —con independencia del vehículo normativo en que se adopten—, deben ser asimismo valorados desde la perspectiva del principio de asignación equitativa de los recursos públicos, si bien el control de constitucionalidad se presenta en este punto más problemático, partiendo del previo acuerdo en la programación de la inversión pública por parte de las distintas instancias afectadas.

MARÍA TERESA SOLER ROCH

⁵⁶ El artículo 11 de la Ley reguladora del FCI establece:

«1. El control parlamentario de los proyectos de inversión financiados con cargo al Fondo de Compensación Interterritorial, tanto si se trata de los efectuados por la Administración central como por la autonómica, se llevará a cabo por las Cortes Generales y por las Asambleas legislativas de las respectivas Comunidades autónomas. Para ello se constituirá en el Senado una Comisión de seguimiento permanente.

2. No obstante, el Tribunal de Cuentas del Estado, y en su caso los Tribunales de Cuentas de las Comunidades autónomas, presentarán ante las Cortes Generales y las Asambleas legislativas de las Comunidades autónomas, respectivamente, informe separado y suficiente de todos los proyectos financiados con cargo al Fondo de Compensación Interterritorial.

3. Asimismo, con objeto de permitir el control parlamentario, las Administraciones competentes que efectúen gastos con cargo al Fondo de Compensación Interterritorial deberán contabilizar analíticamente los costes imputables a cada proyecto, así como las unidades físicas de realización del mismo que resulten más significativas. Dicha información, a través del Tribunal de Cuentas, se pondrá igualmente a disposición de las Cortes Generales y de las Asambleas legislativas de las Comunidades autónomas que correspondan.

4. El destino de las dotaciones del Fondo de Compensación Interterritorial a finalidades distintas de las previstas tendrá el mismo tratamiento sancionador, cualquiera que sea la Administración que incurra en dicho comportamiento.»

