

JAVIER LASARTE ALVAREZ (\*)

*REGIONALIZACION DE INVERSIONES PUBLICAS (\*\*)*

---

Mi intervención, que va a ser muy breve, pretende hacer referencia a algunos de los problemas que plantea el tema de la regionalización de las inversiones públicas y debe ser interpretada como una simple introducción a las intervenciones posteriores sobre esta cuestión, suficientemente compleja como para que sea muy difícil lograr una síntesis convincente.

El Estado tiene hoy día un conjunto de funciones y responsabilidades que exigen la realización de un gran volumen de inversiones públicas, a través de las cuales se intentan alcanzar objetivos muy diferentes, tales como la propia prestación de los servicios públicos, la financiación de actuaciones complementarias o sustitutivas de la inversión privada, o la presencia en los sectores económicos con especiales dificultades.

Además, tras las solemnes declaraciones constitucionales la inversión pública se considera también como un instrumento clave para el desarrollo regional y el consiguiente equilibrio económico del territorio nacional. Por ello, como una novedad más del Estado de las Autonomías, se habla con énfasis de la *regionalización de inversiones*, concepto muy amplio, que sirve tanto para articular reivindicaciones de carácter político de los territorios autónomos, como para reflejar la incidencia en las técnicas del gasto público del esquema institucional sancionado por el Título VIII de la Constitución.

Es evidente que por regionalización de inversiones se pueden entender cosas muy diferentes. Y así, en una primera aproximación

---

(\*) Catedrático de Derecho Financiero y Tributario.- Universidad de Granada.

(\*\*) Este texto corresponde a una exposición oral en la IIªs. Jornadas sobre Aspectos Presupuestarios y Financieros de las Comunidades Autónomas, organizadas en Toledo por la Universidad Internacional Menéndez y Pelayo.

cabría interpretar que esos términos significan la potenciación de los órganos regionales como agentes inversores. Pero también es posible pensar que exigen sólo acentuar la importancia de las inversiones localizadas en concretos ámbitos geográficos o con efectos económicos significativos sobre los mismos, con independencia de cuales sean los entes públicos encargados de realizarlas. También puede significar ambas cosas a la vez.

Tal vez convenga comenzar por el intento de despejar esta incógnita advirtiendo que la *regionalización de inversiones* debe ser algo diferente a la *descentralización de inversiones*, al menos desde un punto de vista teórico. Las Comunidades han puesto ya de manifiesto que conocen esa diferencia y pretenden dar a la primera un contenido sustancial del que carece la segunda.

La descentralización puede llegar a tener un contenido mínimo que suponga, simplemente, la ubicación de órganos administrativos con competencias suficientes en los diferentes territorios. Pero, en mi opinión, la regionalización parte de un contenido mínimo que exige la presencia de los intereses de las Comunidades a la hora de diseñar la política de las inversiones públicas y de controlar los efectos espaciales de las mismas, como forma de dar efectividad a los repetidos preceptos constitucionales sobre equilibrios económicos y desarrollo regional. Por supuesto el tema no es fácil y toda simplificación puede ser peligrosa, porque se trata de un aspecto más de la problemática distinción entre autonomía y descentralización administrativa. Pero me arriesgo a decir que la descentralización puede suponer sólo un modo de efectuar las inversiones, mientras que la regionalización debe tener en cuenta los efectos de las mismas en los diferentes territorios y su nivel de cumplimiento de los objetivos constitucionales antes señalados.

Si la distinción teórica puede ser compleja, la articulación práctica lo será aún más. El cuadro normativo ofrecido por la propia Constitución y desarrollado por la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA) y los diferentes Estatutos de Autonomía no es lo suficientemente claro, como una y otra vez ha sido puesto de manifiesto por partidarios y detractores de la nueva organización territorial del Estado, por análisis técnicos sorprendidos y por lecturas políticas sorprendentes. En esta materia la Administración Central tiene reconocidas una serie de competencias que justificarán sin duda su deseo de pilotar las inversiones públicas conforme a sus propios criterios e intereses generales, lo que se verá fortalecido por la propia inercia admi-

nistrativa y las dificultades que el asunto presenta para los pocos experimentados órganos territoriales. Es difícil la concepción de un plan de inversiones, el aseguramiento de su financiación y su realización material. Está claro que no es lo mismo traspasar una competencia de orden administrativo que asignar la responsabilidad del empleo del capital público. Y por si fuera poco, la precaria situación económica de nuestro sector público obliga a una estricta vigilancia de la asignación de recursos disponibles y a anteponer la efectividad económica general de los mismos a los intereses concretos de las diferentes regiones.

Por todo ello, si realmente queremos que la inversión pública sea un instrumento eficaz a favor de los principios constitucionales sobre equilibrio económico territorial y solidaridad interregional, debemos ser conscientes de la dificultad del tema y aplicarnos sin impaciencia a la tarea de una nueva regulación de la misma y de la puesta en práctica del mecanismo, que sin duda nos llevará tiempo. Quien piense que podemos sin más regionalizar la inversión, tiene una pobre concepción del alcance de este término, o quiere que nosotros la tengamos, o disfruta de una mente lúcida a la que todos quedaríamos muy agradecidos si consigue exponer cómo coordinar los diferentes intereses y cómo corregir a corto plazo lo que es consecuencia de una larga evolución económica y de la filosofía que inspira el sistema.

Como puede comprenderse, en lo que acabo de decir está latente la idea de que la regionalización debe implicar algo más que el contenido mínimo antes referido. Y ello es la propia significación como agentes inversores de las Comunidades Autónomas. Aunque, insisto en la falta de claridad del cuadro normativo actual, es evidente que los órganos regionales pueden y deben llevar a cabo gastos de capital, además de los gastos corrientes con los que atienden en general a las prestaciones de servicios. Esto está dicho expresamente en la LOFCA. Así, se reconoce al Consejo de Política Fiscal y Financiera la coordinación de la política de inversiones públicas, lo que parece presuponer que las Comunidades son agentes que las realizan, cosa que por otra parte no ofrece duda si tenemos en cuenta que el Fondo de Compensación Interterritorial actúa a través de transferencias, lo que exige el protagonismo de la Comunidad en la realización de los proyectos y distingue la financiación y ejecución de los mismos de las inversiones que efectúe directamente el Estado, según la propia terminología de la Ley. Recordemos además que se ha previsto la posibilidad de que la Administración Central y las Comunidades Autónomas realicen

conjuntamente proyectos concretos de inversión y que, en general, los entes regionales puedan acudir al crédito público para financiar los gastos de este carácter.

Y por último, no podemos olvidar que cuando la LOFCA regula la financiación de los servicios transferidos en la etapa transitoria, ordena que se tengan en cuenta los costes directos e indirectos de los mismos y los gastos de inversión que correspondan, lo que supone un primer núcleo de inversiones que habrá de ser realizadas por las Comunidades.

De modo que aunque a corto y medio plazo, si excluimos las transferencias del Fondo, no parece fácil que las Comunidades puedan conseguir cantidades importantes de dinero para jugar un papel destacado como agentes inversores, es evidente que han sido pensadas como tales, o dicho de otra forma: las novedades introducidas por el Estado de las Autonomías alcanzan también a la titularidad y responsabilidad de las inversiones públicas. La verdad es que la lectura del Título VIII de la Constitución nos invita a pensar que no podía ser de otra manera, pues las competencias que pueden ser asumidas por las Comunidades, y que de hecho aparecen relacionadas en los diferentes Estatutos de Autonomía, exigen en muchos casos disponibilidad de capital si se quiere dar un contenido real a las mismas y mantener un nivel aceptable de cumplimiento.

Desde este punto de vista puede afirmarse que la descentralización será una consecuencia de la regionalización, porque aquella derivará inevitablemente de la consideración de las comunidades como agentes inversores, lo cual resulta más convincente que el planteamiento antes referido como contenido mínimo, que entiende por regionalizar el capital público la simple consideración de sus efectos espaciales con independencia del ente a quien corresponda su empleo. Y ello es así no solo en el orden teórico, sino también en el orden práctico, porque la experiencia nos enseña que, aparte de la problemática averiguación de los efectos económicos de una operación de capital en un concreto territorio, la Administración Central del Estado antepone lógicamente los intereses generales a los de cada región, y aunque el equilibrio territorial es en si mismo un interés general, la propia lógica del sistema económico concede prioridad a razones económicas de otro tipo, que están en la base misma de nuestros desequilibrios territoriales. La institucionalización de las Comunidades, su significación política y su protagonismo económico deben servir justa-

mente para valorar en sus justos términos los mandatos constitucionales ya repetidos, y corregir al menos los defectos más visibles de una realidad socioeconómica que no nos resulta satisfactoria.

No será fácil alcanzar este objetivo. Si desconocen las dificultades reales, nos veremos obligados a aparentar lo que no es y caeremos en lo que algunos destacados autores han denunciado como *nominalismo financiero*, es decir la presentación formal de un plan regionalizado de inversiones que no supone variaciones sustanciales en los criterios tradicionales de las mismas o que, lo que es peor, ve neutralizados sus efectos por las mutaciones oportunas en el resto de las inversiones públicas.

Hay algunos datos para pensar que éste es un peligro real y que esa expresión, *nominalismo financiero*, es algo más que una fórmula afortunada o una advertencia académica. Así, cuando en 1979 se puso en funcionamiento el Fondo de Acción Urgente para Compensar Desequilibrios Regionales, dotado con 20.000 millones de pesetas destinados a financiar inversiones en los territorios de los Entes Preautonómicos, que deberían ser realizadas por la Administración Central, la acción, que realmente merecía el calificativo de urgente aunque hubiese sido más explícito el de apresurada, se concretó en una relación por regiones de proyectos de los Ministerios de Obras Públicas y Urbanismo y de Agricultura, en la que se dió acogida a planes preexistentes, con lo que prácticamente no se modificaron los criterios de inversión anteriores a dicho Fondo. Son suficientemente conocidas las críticas que se formularon a este respecto a lo largo de la discusión parlamentaria y las autorizadas opiniones que han confirmado que hubo sólo una variación en la forma de presentar el plan de inversiones, aunque debe reconocerse a la constitución de ese Fondo el mérito de haber puesto de manifiesto los problemas subyacentes y el de llamar la atención sobre la importancia política del asunto.

Advertencias y dudas similares ha provocado el Fondo de Compensación Interterritorial, ya desde su propia formulación constitucional, y en particular tras su regulación en la LOFCA. Aunque este texto legal precisa que en general las inversiones que efectúe el sector público estatal se inspirarán en el principio de solidaridad, la doctrina más autorizada ha puesto de manifiesto en repetidas ocasiones que no se han adoptado las garantías suficientes para que el Fondo pueda cumplir en verdad su función sin ser neutralizado por el resto de las inversiones públicas y que cuanto más elevada sea la dotación del mismo, mayor será el peli-

gro de caer en esa tentación y de que en buena parte quede reducido a una apariencia de regionalización, a lo que colaborará también el deseo de todos de disfrutar de una parte substancial de sus transferencias impidiendo una concentración fructífera en los territorios menos desarrollados.

Esto es comprensible habida cuenta de que una cosa es la formulación constitucional del principio de solidaridad y otra la aceptación pacífica por las diferentes Comunidades de un programa para su realización.

No insisto en esta cuestión porque será objeto de otras intervenciones y porque, sin duda, el debate se ocupará de desarrollarla oportunamente. Pero ambos ejemplos deben servir para ilustrar los obstáculos que encontraremos de modo inmediato para convertir un Estado centralizado en un Estado Regional, que para colmo arranca de un modelo institucional bastante ambiguo, como la evolución política y los análisis doctrinales ponen cada día de manifiesto.

También debemos ser conscientes de que el gasto público en general y las operaciones de capital en particular, es un terreno en el que domina la decisión política sobre la regla jurídica. Es uno de los últimos reductos en que el poder se resiste al derecho tanto por la importancia real del control de esas decisiones como por la dificultad de formular reglas jurídicas objetivas que sean algo más que principios inspiradores, porque en cuanto se intenta concretarlas asoman conflictos políticos básicos latentes en toda sociedad de muy difícil regulación. Esta resistencia se manifiesta incluso en los aspectos formales del gasto público, sobre el que ni siquiera hemos conseguido disponer hasta ahora de una información regionalizada veraz. Los principios constitucionales de asignación equitativa de los recursos y de eficiencia y economía en el gasto público serán muy difíciles de traducir a preceptos operativos. No cabe esperar pues que los criterios para una regionalización de las inversiones, entendida en su significado sustancial, vayan a ser formulados y cumplidos sin esfuerzo.

Pero una cosa es reconocer el problema y recomendar prudencia y otra muy diferente es renunciar a los objetivos. Por ello tal vez convenga aclarar algunas cuestiones.

En diversas ocasiones, e incluso en estas mismas Jornadas, he oído el argumento de que el principal obstáculo para la regiona-

lización de inversiones es el grado de rentabilidad que debe exigirse a las mismas. En efecto, se dice, el dinero es escaso y las necesidades son muchas y por ello no podemos permitirnos el lujo de emplearlo en operaciones de capital que no ofrezcan la máxima rentabilidad. Y como resulta que la inversión es rentable no sólo en función del proyecto concebido sino también, y como un factor más del mismo, en función del medio económico en que éste va a realizarse, no es oportuno canalizar el dinero público hacia los territorios menos desarrollados, que por ser tales no ofrecen una serie de economías externas ni un espacio económico suficientemente atractivo. Una manifestación más del círculo vicioso del subdesarrollo, que en la exigencia de asignación óptima de los recursos públicos encuentra de nuevo un argumento para defender la mecánica económica del sistema que precisamente queremos conseguir.

El razonamiento es sin duda digno de tener en cuenta, y en cierta forma está implícito en alguna de mis afirmaciones anteriores. Además su fuerza es mayor cuanto mayores sean los desequilibrios interterritoriales, que son la causa última de esa diferencia en la tasa de rentabilidad. Esto es de sobra conocido por todas las personas con una preocupación mínima por los problemas de desarrollo, que saben también que este planteamiento no se puede discutir desde la perspectiva de la propia lógica económica que lo inspira, pues esa es la realidad si nos reducimos al análisis de una inversión concreta y de sus posibles frutos, de ahí que las decisiones privadas sobre ubicación del capital se atengan a esta idea con los inevitables procesos de concentración de todos conocidos.

Pero me veo en la obligación de recordar que no estamos tratando de dinero privado, sino de dinero público. Conviene por ello razonar en términos de largo plazo y tener en cuenta, además de la rentabilidad inmediata, el costo de tales procesos de concentración de capital y de los consiguientes problemas de todo tipo, y entre ellos, el costo futuro de los desequilibrios regionales provocados por los mismos, que fundamentalmente se cargarán a los presupuestos públicos. Esto es igualmente innegable, de modo que tratándose del sector público, y siempre dentro de la estricta lógica económica que analiza con cuidado la tasa real de rentabilidad, el argumento no es, ni mucho menos, imbatible, porque, como suele decirse utilizando un bárbaro lenguaje, la concentración produce una serie de *externalidades* que las unidades económicas no *internalizan*, viéndose obligado el Estado a la asunción de las mismas, con el consiguiente saneamiento de sus cuentas de

resultados que se benefician de las economías externas sin sufrir el perjuicio de esas externalidades. Por ello puede afirmarse que el equilibrio económico territorial de una nación es en sí mismo una operación económica rentable para el propio Estado y que si dirige parte de sus inversiones a este objetivo no tiene un comportamiento económico heterodoxo, o si es así, es sólo en la medida en que las exigencias del corto plazo impidan absolutamente una política a largo plazo, o en la medida en que repudiamos una canalización de fondos hacia territorios menos desarrollados que perjudica inmediatos intereses económicos regionales (públicos y privados) en defensa de los intereses públicos generales. No se trata de construir catedrales en el desierto, sino de evitar la desertización para no afrontar los altos costos de la aglomeración en la estrecha franja habitada.

Las propias empresas privadas conocen bien el costo de esa desertización cuando en lugar de una conducta depredatoria tienen una auténtica política a largo plazo sobre la base de su expansión, que les lleva a la búsqueda de mercados inexistentes fuera del área privilegiada. Entonces, siempre dentro de aquella estricta lógica económica, aprecian las ventajas del desarrollo económico de los otros territorios en defensa de la tasa de rentabilidad propia. Y llegados a este punto, como es manifiesto en el orden internacional, de nuevo corresponderá al sector público soportar la financiación necesaria una vez que el problema económico ha alcanzado el grado necesario de formulación política.

Pero afortunadamente, aunque la paradoja *regionalización versus rentabilidad* puede ser combatida en el ámbito del propio razonamiento económico, las cosas no se reducen a esta perspectiva. También se puede revisar la escala de valores y preguntarse hasta qué punto debe prevalecer la cuantía de la tasa de rentabilidad sobre otro tipo de consideraciones. Y esto es lo que se hace, de forma más o menos consciente, cuando se habla de *rentabilidad social* de las inversiones. En verdad este es un concepto ambiguo porque quiere expresar todas aquellas ventajas que pueden derivarse para la sociedad del empleo de un capital, aparte de las económicas propiamente dichas. Aunque en la manera en que normalmente se expresa y utiliza me inclino a pensar que incluye también todos esos costes que habrá de afrontar el sector público a los que acabo de referirme, es evidente que esa expresión nos remite a un conjunto de ventajas políticas, que se traducirán ante todo en la evitación de conflictos sociales y en la defensa de una serie de valores que van más allá de lo puramente económico.

Tal vez se ha acuñado la expresión rentabilidad social por *metus reverentialis* a las ideas económicas. La penitencia ha sido tener que soportar una y otra vez el argumento de que ese rendimiento no se puede medir, como ocurre con el económico, que sí puede determinarse con precisión (sobre todo una vez que se ha efectuado la inversión y han transcurrido los ejercicios necesarios). Pero este argumento indica que no se ha comprendido el concepto, porque lo que quiere expresarse con él es justamente lo que no se puede cuantificar en términos económicos, con el fin de trascender de un planteamiento reducido a esta perspectiva. Por ello definiendo que es lícito, e incluso conveniente, aducir el criterio de la rentabilidad social ante la acusación de la menor rentabilidad económica de la desviación de fondos públicos hacia los territorios menos desarrollados.

Lo que sucede es que para usar una herramienta es necesario conocer su manejo y el uso para el que ha sido diseñada. No podemos enfrentar estos criterios como ideas contradictorias de manera que nos planteen una alternativa. Quien considere que en base a una pretendida rentabilidad social pueden llevarse a cabo inversiones ruinosas nos conducirá inevitablemente a la ruina. Quien por el contrario opine que no hay más criterio que la tasa de rentabilidad puede conducirnos al caos social. La gran aportación de las ideas económicas ha sido la lucha contra la ignorancia y la aventura que pone en peligro el bienestar de los hombres. Por su parte la formulación de valores sociales y políticos ha servido para conseguir una sociedad más justa. Así pues cuando hablamos de rentabilidad social sólo debemos pretender que se valoren como es debido los beneficios generales o que los planteamientos económicos no originen daños a la comunidad mayores que los beneficios económicos producidos. (Y aquí está precisamente la dificultad de la aplicación del concepto, porque esos daños o beneficios generales no pueden cuantificarse y los beneficios económicos sí). Y cuando argumentamos sobre la tasa de rentabilidad de un proyecto ponemos de manifiesto que los valores socio-políticos de las inversiones públicas no pueden ignorar la realidad económica. A fin de cuentas las decisiones políticas se adoptan a partir de la limitación impuesta por la escasez de los medios y toda decisión económica surge en un contexto político y social que le impone una serie de servidumbres. La tasa de rentabilidad nos recuerda lo primero y el concepto de rentabilidad social nos evidencia lo segundo.

Tal vez alguien pueda pensar que esos pretendidos valores ajenos al razonamiento económico son deseos de buena voluntad.

Pero el hecho es que están en la Constitución Española con la fuerza vinculante de preceptos jurídicos.

Por citar sólo los principios que más directamente afectan al tema examinado, en ella podemos encontrar el mandato al Estado para que vele por el equilibrio económico entre las diversas partes del territorio, para que impulse el desarrollo regional y la mejor distribución de la renta, para que garantice la igualdad de derechos en el ámbito nacional. Estos son valores sociales de indudable *rentabilidad* que exigen intervenciones correctoras de premisas y resultados del sistema económico y que deben ante todo condicionar las decisiones del sector público, cuyos proyectos no pueden valorarse exclusivamente en función de la tasa de rentabilidad, porque la Constitución exige eficiencia y economía en el empleo de los recursos públicos, pero también impone su asignación equitativa, fórmula que bien podemos entender referida a los objetivos antes citados.

Y sobre todo el texto constitucional recoge en repetidas ocasiones el principio de solidaridad entre las diferentes regiones.

Este principio, que por primera vez encuentra en nuestro ordenamiento una formulación tan contundente, está pendiente de explicación doctrinal y de desarrollo legislativo, pero también en este caso podríamos convenir en un contenido mínimo: las regiones más desarrolladas deberán ayudar a las que sufren peor situación económica. Y como la solidaridad no puede quedarse en palabras, esa ayuda tendrá que traducirse en sacrificios económicos de unas a favor de otras. No obstante ello no implica necesariamente la puesta en marcha de un sistema de transferencias interregionales, porque ese objetivo puede conseguirse de modo directo actuando desde la Administración Central del Estado mediante una asignación territorial de recursos públicos que tenga en cuenta el mandato constitucional.

Así lo ha decidido la Constitución al ordenar que se instruya un Fondo de Compensación haciendo constar expresamente que su finalidad será la de hacer efectivo el principio de solidaridad. La LOFCA ha cerrado el mecanismo al decir que la dotación de ese Fondo corre a cargo de los Presupuestos Generales del Estado. La inversión pública, a la que queda vinculado el Fondo, y al menos en la cuantía del mismo, deberá pues asignarse territorialmente con un criterio diferente a la tasa de rentabilidad de los proyectos, lo cual, desde luego, no quiere decir que con dinero público se deban

financiar proyectos no rentables, sino que la solidaridad distorsiona, por precepto constitucional, la lógica económica y que al menos parte de los fondos públicos acudiría a potenciar a las regiones menos desarrolladas cualquiera que hubiera sido el efecto económico de ese dinero en áreas de mayor riqueza. En mi opinión este es un modo correcto de insertar la idea de rentabilidad social en el planteamiento económico de la inversión.

Quede pues claro que, con independencia de las críticas que puedan hacerse, la regionalización de las inversiones públicas, o más precisamente de parte de ellas, es un hecho constitucional que se traduce en transferencias de fondos a las regiones en función de su situación económica. De modo que supone un nuevo comportamiento de las inversiones del sector público, que parece razonable desde un punto de vista económico, necesario desde la perspectiva político-jurídica y susceptible de medición y por tanto de control efectivo.

Todo ello no quiere decir que la actual normativa sobre el asunto sea satisfactoria, pues los principios sancionados por la Constitución conocen hasta ahora un precario desarrollo legislativo en la LOFCA y en los diversos Estatutos de Autonomía. La necesidad de profundizar en esta dirección es evidente, pues se corre el peligro de convertir los preceptos constitucionales en simples enunciados programáticos que quedarían sin cumplimiento real. Quiero manifestar mi confianza en la potencialidad de transformación social que encierran los principios comentados, pero no va a ser fácil convertirlos en reglas operativas, a no ser que todos colaboremos en la formación de la voluntad política necesaria y exijamos su aplicación. En este sentido será necesario que los economistas analicen con urgencia la veracidad y oportunidad de los argumentos que pretenden frenar las nuevas directrices de las inversiones públicas con razones de tipo técnico, que los juristas expongan la limitación de la legislación vigente y diseñen la futura, y que los políticos apoyen sus decisiones en una correcta valoración del conjunto de principios constitucionales. Tenemos pues una labor común que realizar. Este es un punto clave para la construcción del Estado de las Autonomías y se inserta en el amplio campo de la inversión pública en general, que más allá de la propia regionalización, está necesitado de definición de criterios y de delimitación y articulación de competencias de los diversos agentes.

En todo caso, para romper conductas insolidarias, y aún a riesgo de que la intención sea mal interpretada, conviene recordar

a los territorios más desarrollados y algunos de los sectores en mejor situación económica que deben ser prudentes a la hora de exponer argumentos que directa o indirectamente vayan contra la regionalización de inversiones, pues, reconociendo el mérito de su propia diligencia, parece que si han llegado a esa posición favorable es también gracias a un conjunto de inversiones que se hicieron en el pasado sin otorgar prioridad a los criterios de rentabilidad económica sino por decisiones fundamentalmente políticas, a veces no tan razonables como los preceptos constitucionales cuya aplicación reclamamos. Esto no es una añoranza del pasado sino una llamada a la solidaridad, pues al parecer las regiones menos desarrolladas han sido solidarias sin saberlo bajo un esquema político que ensalzaba la unidad sin ocuparse de aquella, soportando un alarmante proceso de concentración de la riqueza a la que el sector público ha colaborado con sus decisiones de gasto y con intervenciones en el sistema financiero que canalizaron forzosamente los fondos disponibles hacia los centros económicos beneficiarios. No se trata de volver a repetir errores, pero sí de aprender las lecciones necesarias y, entre ellas, la de ser conscientes de las obligaciones que hemos contraído unos con otros en este país.

Por ello, cuando tanto se insiste hoy en la necesidad de liberalizar el mercado financiero, hay que afirmar con valentía que este asunto tiene una incidencia directa en la financiación del desarrollo regional y referirse al costo que tal operación encierra para los territorios menos desarrollados, porque el dinero en libertad acudirá ahora prioritariamente a las zonas donde acudió antes por conductos obligatorios y el cambio de reglas servirá para asegurar la identidad de resultados. En este punto del razonamiento es posible que haya recibido la excomunión por parte de algún economista, pero si es así ha sido precipitada, porque de él no deduzco la conveniencia del intervencionismo financiero existente en nuestro país, en cuya valoración global los posibles efectos en el desarrollo regional son sólo un dato. Comparto las razones aducidas a favor de su liberalización. Sólo pretendo llamar la atención sobre la necesidad de valorar debidamente esta consecuencia y de garantizar la adopción de medidas paralelas para tener asegurada al menos la financiación de las inversiones públicas en el área de menor nivel económico y la promoción y ayuda a las inversiones de carácter privado. Este es sin duda un gran tema y precisamente por ello debemos evitar el maniqueísmo.

Pero no podemos hablar de regionalización del gasto público sin insistir en la necesidad de articulación y coordinación de los agentes que lo realizan. La aparición de las Comunidades y su protagonismo en este terreno en un momento de especiales dificultades para la financiación del sector público, obliga a plantearse este problema con máxima seriedad y a utilizar sin falsos pudores autonomistas los mecanismos legales previstos para ello dentro del orden constitucional.

En este punto, es oportuno advertir a quienes no han percibido la incidencia en la inversión pública de la acción de las comunidades que, como antes he señalado, éstas asumen desde el primer momento una serie de competencias que implican su actuación como agentes inversores.

Ello deriva, en primer lugar, de la simple transferencia de servicios, puesto que, según precepto de la LOFCA, en la etapa transitoria en que nos encontramos el Estado garantiza su financiación con una cantidad igual al coste efectivo de los mismos, entendiendo por tal la suma de los costes directos, indirectos y los gastos de inversión que puedan corresponder a esos servicios. Aunque esta ambigua referencia de la LOFCA ha provocado algunas merecidas críticas, tanto el *Informe de la Comisión de Expertos sobre Financiación de las Comunidades Autónomas* como la *Metodología* elaborada para la valoración de las transferencias, han precisado que se entienden comprendidos en ese concepto de gastos de inversión las cantidades necesarias para conservar el servicio, es decir el mantenimiento de la dotación de bienes de capital vinculado al mismo, sin incluir su posible ampliación. Se computará pues el costo de mantenimiento y reposición de esos bienes, pero no el posible valor de nuevas inversiones.

Pudiera pensarse que la interpretación dada al precepto comentado supone un comportamiento de las Comunidades como agentes inversores muy poco significativo, pues todo se reducirá a mantener el equipo de los servicios transferidos, sin incidencia efectiva por tanto en el conjunto de decisiones sobre nueva inversión pública. Pero, por una parte, el mantenimiento y reposición de la dotación de capital del conjunto de los servicios transferidos, o que se transferirán a corto plazo, supone ya una importante presencia de los entes regionales en la ejecución de los gastos de inversión. Y por otra, no todo se reduce a esa conducta autonómica que no alcanza a la realización de nuevas inversiones. Me refiero a la disposición adicional que aparece en el Estatuto de Andalucía

según la cual las transferencias estatales para financiar los servicios, incluirán, además del importe correspondiente a su costo, unas asignaciones complementarias para mejorar su nivel, dadas las circunstancias socio-económicas de esta región. Es evidente que con cargo a estas asignaciones la Comunidad podrá realizar inversión pública nueva, aunque las decisiones sobre la misma hayan sido adoptadas por una comisión formada por representantes del Estado y la Comunidad y ratificadas por las Cortes Generales, que las conceden con especificación de su destino.

Además las Comunidades ya constituídas han puesto en marcha operaciones de crédito para financiar inversiones, o lo harán en breve plazo. Aunque la legislación vigente establece diversos límites y condiciones para la emisión de los títulos, los entes regionales podrán adoptar sus propias decisiones de gasto al elaborar los programas en que han de ser empleadas las cantidades recibidas.

Si a ello añadimos las transferencias procedentes del Fondo de Compensación, que serán de cuantía significativa, al margen de las críticas que pueden hacerse a su regulación actual, nos encontramos con que las Comunidades Autónomas jugarán a corto plazo un papel importante en la realización de las inversiones públicas, y sería un error no valorarlo debidamente. Por ello insisto en la necesidad de coordinar su acción con la del conjunto de entes públicos que las llevan a cabo y principalmente, claro está, con la Administración Central del Estado y el Instituto Nacional de Industria, que es el organismo autónomo que opera con un mayor volumen de gastos de capital, que, además, aunque suele ser definido como un instrumento de actuación sectorial que tiene en cuenta intereses nacionales, ha asumido recientemente objetivos de desarrollo regional a través de las sociedades de Desarrollo Industrial, que vienen operando hasta ahora en los territorios menos desarrollados, tales como Andalucía, Canarias, Galicia y Extremadura.

Podría argumentarse que cuanto acabo de decir no significa que vaya a producirse una auténtica regionalización de inversiones en el sentido, antes apuntado, de alteración del comportamiento espacial de las mismas conforme a los principios constitucionales. Así, las partidas para inversión incluidas en la financiación asegurada de los servicios transferidos, se limita a garantizar la prestación de los mismos en el nivel actual en cada una de las regiones; la deuda podrá limitarse a cuantías poco significativas; y el Fondo

puede convertirse en una forma de presentar las inversiones estatales, neutralizado por la conducta de los demás gastos de capital. Y en verdad, si llegamos a este extremo de *nominalismo financiero* la regionalización se nos reduciría a descentralización, conforme a lo ya comentado, pues el protagonismo como agente inversor de un ente regional es sólo formal si sus decisiones de gasto no pueden influir en la distribución territorial y efectos espaciales de la inversión. No obstante, me resisto a creer que en el nuevo marco político el sistema pueda llegar a este grado de malignidad, pues podrán impedirlo el propio peso político de los entes regionales y las exigencias del procedimiento de adopción de decisiones sobre asignación de recursos en un contexto democrático. Pero en cualquier caso la coordinación será igualmente necesaria.

Aquí nos enfrentamos con un nuevo problema: ¿cómo puede lograrse la coordinación sin comprometer la regionalización?. El peligro está en que al incorporarse las inversiones regionales al cuadro más amplio de las inversiones públicas y al trazar desde arriba líneas de acción conjunta para todos los agentes inversores, pueda producirse la digestión o domesticación de las reglas constitucionales sobre equilibrio territorial y solidaridad. No sería nada nuevo perder el pleito regional por razones de procedimiento.

Parece evidente que esta coordinación ha de venir por la vía del artº 131 de la Constitución, según el cual el Estado puede dictar una ley sobre planificación de la actividad económica con el objetivo particular de equilibrar el desarrollo regional y conseguir la más justa distribución de la riqueza. Y este mismo precepto establece que el Gobierno preparará el proyecto de planificación conforme a los datos que, entre otros, les sean suministrados por las Comunidades Autónomas, que de esa forma estarán presentes en la adopción de decisiones trascendentales para los intereses económicos de su territorio.

Este artículo del texto constitucional es una consecuencia del reconocimiento de la competencia exclusiva del Estado sobre la planificación y coordinación general de la actividad económica, en la cual deben insertarse las competencias que puede asumir cada Comunidad sobre desarrollo. De modo que si en general la actividad económico-financiera regional debe coordinarse con la acción estatal según diversos preceptos constitucionales, el grado máximo de esa coordinación se puede articular en una ley de planificación, que ante todo afectará a la inversión pública, dadas las características de nuestro sistema económico en el que se reconoce la libertad de la iniciativa privada.

Y en esa norma se inspira sin duda el artº 2 de la LOFCA cuando reconoce que la garantía del equilibrio económico corresponde al Estado y que éste es el encargado de conseguir la estabilidad económica y el desarrollo armónico del territorio. Por ello cuando los diversos Estatutos de Autonomía aceptan responsabilidades en el desarrollo de su región, prevén instituciones para promoverlo y regulan la planificación de la actividad económica, hay que entender sus preceptos en el marco general de las competencias estatales referidas. De ahí que a partir del *Informe de la Comisión de Expertos* ya citado se haya abierto paso la idea de que el plan de inversiones públicas totales en un territorio autónomo debe venir contenido en un *programa de desarrollo regional*, exigido además por la Comunidad Económica Europea para tener acceso a los fondos destinados a esta finalidad, sugiriendo incluso ese *Informe* la inmediata creación de un grupo de trabajo para elaborar ese programa. Estas propuestas han cristalizado en los *Acuerdos Autonómicos* firmados entre el Gobierno y el Partido Socialista Obrero Español en 1981 y en preceptos concretos del proyecto de Ley sobre el Fondo de Compensación, aunque en ambos casos con un planteamiento menos ambicioso que sería conveniente revisar tal vez con motivo de la Ley de Ordenación Económica cuya aprobación se reclama.

Pero no debe pensarse que la coordinación sea asunto fácil, como está poniendo de manifiesto la discusión sobre la Ley Orgánica sobre Armonización del Proceso Autonómico.

Estas son pues algunas de las cuestiones suscitadas por la regionalización de las inversiones, tema en el que las dudas alcanzan desde el propio concepto a que nos remiten esos términos hasta el procedimiento más adecuado para su realización. A ello se debe su interés como objeto de estudio y como campo para la decisión política. Espero que nuestra doctrina le preste en el tiempo próximo una mayor atención y que las opciones políticas se formulen con la precisión necesaria para dar un contenido real a los principios constitucionales y construir un cuadro normativo apropiado para la acción inversora de los entes públicos.