

LA SOLIDARIDAD EN EL ESTADO AUTONÓMICO EN LA DISTRIBUCIÓN DE LAS INVERSIONES REGIONALIZABLES

Vicente Garrido Mayol

*Catedrático acreditado de Derecho Constitucional. Universitat de València y
Universidad Católica de Valencia "San Vicente Mártir".*

*Profesor visitante de la Universidad Miguel Hernández de Elche
Presidente del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana*

LA SOLIDARIDAD EN EL ESTADO AUTONÓMICO EN LA DISTRIBUCIÓN DE LAS INVERSIONES REGIONALIZABLES

Es sabido que nuestro Estado autonómico se articula sobre la base de tres principios esenciales: el de igualdad, el de autonomía y el de solidaridad. No es momento de hacer consideraciones sobre los dos primeros, pero sí de una reflexión sobre el de solidaridad al hilo de determinadas medidas normativas adoptadas en las reformas de los Estatutos de Cataluña y de Andalucía operadas durante la VIII Legislatura, en relación con las llamadas inversiones estatales regionalizables, que ha propiciado, quizás como respuesta al criterio del Tribunal Constitucional al enjuiciar el primero de los citados (STC 31/2010) el impulso de la reforma del Estatuto de autonomía de la Comunidad Valenciana en el mismo sentido.

No debemos olvidar que el artículo 16, apartado 10 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de diciembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas, – en la versión dada por la ley Orgánica 7/2001, de 27 de diciembre– dispone que *“sin perjuicio de lo establecido en los apartados anteriores, (en relación con los recursos del Fondo de Compensación Internacional), las inversiones que efectúe directamente el Estado y el Sector Público Estatal se inspirarán en el principio de solidaridad”*.

El principio de *“solidaridad entre todos los españoles”* constituye uno de los fundamentales del orden económico en general. El Tribunal Constitucional, en su Sentencia 135/1992, señala al respecto que *“Su contenido más importante es el financiero y en tal aspecto parcial le alude más adelante con carácter genérico (art. 156.1) y también con un talante instrumental, como fundamento del propio Fondo de Compensación, con la finalidad de corregir desequilibrios económicos interterritoriales y hacer efectivo el principio de solidaridad (art. 158.2), cuya salvaguardia se encomienda al Estado, que ha de velar por el establecimiento de un equilibrio económico, adecuado y justo, entre las partes de territorio español, con particular atención a su competente insular (art. 138.1)”*.

Dicho principio actúa como exigencia de un equilibrio económico adecuado y justo entre las distintas Comunidades Autónomas. Manifestaciones concretas de

la regulación de la solidaridad se encuentran en el artículo 138.1, en el que el Estado aparece como garante del principio de solidaridad; artículo 149.1.14^a, que atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de "Hacienda General"; artículo 156.1, que recoge el principio de "solidaridad entre todos los españoles"; y artículo 157.1 c), que regula las asignaciones presupuestarias para garantizar un nivel mínimo en la prestación de los servicios esenciales y transferencias del Fondo de Compensación Interterritorial, entre otros.

La solidaridad a que se refiere el art. 2 de la CE es expresión de la especial relación que se establece en el seno de la Nación Española de las nacionalidades y regiones entre sí y respecto del conjunto. Como señala Solozabal, es consecuencia necesaria de que son integrantes de la comunidad superior que es la Nación¹. Trata de evitar desequilibrios entre las distintas partes del territorio, proscribiendo medidas que comporten el enriquecimiento de unas y el consiguiente empobrecimiento de otras.

Conviene recordar que, conforme al art. 138.1 CE, el Estado ha de garantizar la realización efectiva del principio de solidaridad, velando por el establecimiento de un equilibrio económico, adecuado y justo ante las diversas partes del territorio español. Ello significa que ni el Estado, ni las Comunidades autónomas pueden ejercer sus competencias de modo que atenten o lesionen los intereses generales del conjunto o los particulares y legítimos de las otras partes, tal y como ha apuntado el Tribunal Constitucional².

Es cierto que, como ha señalado el Consejo de Estado, existe una indeterminación en la formulación de este principio, no quedando claros los deberes que impone, ni los destinatarios de los mismos, ni las sanciones que su incumplimiento supone³. Pero no lo es menos que el conjunto normativo integrado por la Constitución y por la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades autónomas, cabe deducir unos parámetros que deben respetarse a la hora de establecer, no solo el correcto sistema de financiación, sino también el que debe regir la distribución de recursos del Fondo de Compensación, que tiene el carácter de carga general del Estado.

Y así, el art. 16.4 de la LOFCA, establece que dichos recursos se distribuirán entre las Comunidades autónomas perceptoras conforme a criterios que van, desde la inversa de la renta por habitante, hasta la tasa de población asignada en los próximos diez años; la superficie territorial; el porcentaje de desempleo

¹ SOLOZÁBAL, J.J., "Comentario al artículo 2", en CASAS BAAMONDE, M.E. y RODRÍGUEZ-PIÑERO BRAVO-FERRER, M. (Dtrs.), *Comentarios a la Constitución Española*, Fundación Wolters Kluwer, Las Rozas, 2009, pág. 61.

² STC 46/1990 y 64/1990, entre otras.

³ *Informe sobre modificaciones de la Constitución*. Edición a cargo de RUBIO LLORENTE, F., y J. ÁLVAREZ JUNCO, I., Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2006, pág. 158.

sobre población activa; o el hecho insular, en relación con la lejanía del territorio peninsular, amén de otros criterios que puedan estimarse pertinentes, estableciéndose por Ley la ponderación de tales criterios y de los índices de distribución, que, en todo caso, habrá de revisarse cada cinco años.

Las transferencias del Fondo de Compensación tienen carácter finalista pues conforme prescribe la LOFCA, se han de destinar a financiar proyectos de carácter local, comarcal, provincial o regional, de infraestructuras, obras públicas, regadíos, ordenación del territorio, vivienda y equipamiento colectivo, mejora del hábitat rural, transportes y comercializaciones, y, en general, a todo aquello que coadyuve a disminuir las diferencias de renta y riqueza en el territorio español. Y todo ello, de común acuerdo entre el Estado y las Comunidades autónomas.

Pero la LOFCA no solo contiene una serie de previsiones para la distribución y destino de los recursos del Fondo de Compensación Interterritorial. Va más allá al establecer, como hemos visto, -art. 16.10-, que las inversiones que efectúe directamente el Estado y el Sector Público Estatal “*se inspiran en el principio de solidaridad*”. Naturalmente, dentro del margen de actuación que le permite la LOFCA, es al legislador estatal a quien corresponde adoptar una medida, que si bien es eminentemente política, está condicionada por el principio de solidaridad.

Las inversiones que anualmente proyecta realizar el Estado constituyen una de las partidas más importantes de los Presupuestos Generales del Estado. Podemos distinguir entre la inversión que afecta únicamente a aquellas Comunidades Autónomas a las que se destina, la inversión regionalizable, y la que afecta a todos los españoles por igual que constituye la inversión no regionalizable.

Por ello sorprendió en su momento que en los Estatutos de autonomía de Cataluña y Andalucía, se introdujeran Disposiciones con el objetivo de condicionar la libertad del Legislador estatal a la hora de determinar las inversiones regionalizables.

La Disposición Adicional Tercera del Estatuto de Cataluña, dispone que “*La inversión del Estado en Cataluña en infraestructuras, excluido el Fondo de Compensación Interterritorial, se equiparará a la participación relativa del producto interior bruto de Cataluña con relación al producto interior bruto del Estado para un periodo de siete años...*”.

Por su parte, la Disposición Adicional Tercera del Estatuto de autonomía de Andalucía, en su segundo apartado, prescribe que “*la inversión destinada a Andalucía será equivalente al peso de la población andaluza sobre el conjunto del Estado para un periodo de siete años*”.

De esta manera se fija el criterio que ha de emplear el Estado al tiempo de cuantificar el importe de la inversión regionalizable en dichas Comunidades autónomas durante los siguientes siete años a su entrada en vigor.

Ambas Disposiciones tienen en común la fijación en sede estatutaria del criterio de inversión regionalizable del Estado en la respectiva Comunidad Autónoma, e imponer dicho criterio durante un mismo período de siete años. Ahora bien, difieren en el tipo de criterio que va a regir dicha inversión: así, mientras en Andalucía el criterio –como se ha indicado anteriormente– es el del peso de la población en el conjunto del Estado, en Cataluña el porcentaje de la inversión ha de ser igual al porcentaje que representa el PIB de la Comunidad con respecto al PIB nacional. Además, en el Estatuto de Cataluña, la inversión que se prevé lo es dejando aparte los fondos que puedan percibirse del Fondo de Compensación Interterritorial, mientras que la Disposición del Estatuto de Andalucía guarda silencio al respecto.

El contenido de ambas Disposiciones Adicionales⁴ plantea la cuestión de la posibilidad de introducir este tipo de cláusulas de porcentajes de reparto de las inversiones regionalizables estatales en los Estatutos de Autonomía.

Como ya he señalado en otro lugar⁵, hemos de partir, en primer lugar, del ámbito normativo de aplicación a las inversiones estatales que está constituido por la LOFCA, que se dictó en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 157.3 de la Constitución con la finalidad de garantizar el cumplimiento real de los principios de coordinación y solidaridad, así como los restantes principios constitucionales en materia económico-financiera. Este precepto prevé, por tanto, lo que constituyen las inversiones directas del Estado en las Comunidades Autónomas, sujetando la actuación inversora al principio de solidaridad interterritorial.

Corresponde posteriormente al legislador estatal, conforme a lo dispuesto en la Ley estatal 47/2003, de 26 de noviembre, sobre Contabilidad y Presupuestos, proceder a la determinación de los concretos criterios de reparto de las inversiones regionalizables por medio de la Ley de Presupuestos del Estado. La atribución al Estado de la competencia para fijar los porcentajes de reparto de las inversiones se justifica en los títulos referidos de las “Bases y Coordinación de la planificación general de la actividad económica” (artículo 149.1.13) y “Hacienda General” (artículo 149.1.14^a) al afectar a la hacienda general y fundamentalmente a las directrices de política económica que para un determinado ejercicio o ejercicios presupuestarios se fijen por el Gobierno y las Cortes Generales.

Es necesario recordar que el artículo 134 de la CE atribuye al Gobierno la competencia para la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado y a las Cortes Generales su examen, enmienda y aprobación. Unos presupuestos que incluirán la totalidad de los “gastos” del sector público estatal. De esta forma, cualquier compromiso de gasto, como pueda ser la política inversora del Estado,

⁴ Que fueron objeto de atención del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana, en sus dictámenes 633/2006 y 543/2007.

⁵ “La deconstrucción del Estado autonómico”, en *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 24, 2010, pág. 383-409.

es competencia de las Cortes Generales expresada en las correspondientes leyes de presupuestos.

La improcedencia de incluir previsiones estatutarias que afecten a la función de las Cortes Generales ha sido puesta de manifiesto, entre otros, por MARTÍN QUERALT, esencialmente por dos razones: la congelación de rango que conlleva la inclusión en norma estatutaria y la competencia estatal sobre los mecanismos que hacen posible la solidaridad y el equilibrio entre los diversos territorios que integran el Estado⁶.

La previsión contenida en los Estatutos catalán y andaluz constituye un compromiso de gasto que se pretende imponer al Estado en materia de inversiones directas. Con dichas cláusulas se perseguía que durante siete años los presupuestos del Estado previeran, de forma imperativa, una inversión para Cataluña y Andalucía equivalente al “peso de su producto interior bruto” o al “peso de su población” respectivamente, cuando toda decisión en esta materia debe corresponder exclusivamente a las Cortes Generales de acuerdo con el principio de solidaridad y en función de las posibilidades reales del país en su conjunto⁷.

A mi juicio, no es el Estatuto de Autonomía la norma en la que deben fijarse y petrificarse decisiones políticas en materia de inversiones que correspondan al legislativo, y no obsta a ello el hecho de que el Estatuto se trate de una norma aprobada por las Cortes Generales mediante Ley Orgánica. Y es que el Estatuto no es una simple Ley Orgánica, sino la norma institucional básica de las Comunidades Autónomas que se aprueba por Ley Orgánica. Prueba de ello es que una vez aprobado el Estatuto ni el Estado ni la Comunidad autónoma pueden unilateralmente proceder a su modificación sin el concurso de las voluntades de ambos. Son normas jurídicas de naturaleza compleja con un singular procedimiento de elaboración y con un singular procedimiento de reforma. No son simples Leyes Orgánicas y por ello no pueden ser reformados como las Leyes Orgánicas, con la exclusiva voluntad del las Cortes Generales. Cualquier modificación exigiría necesariamente que fuese pactada entre el Estado y la Comunidad Autónoma respectiva. Y en el caso de los Estatutos de Cataluña y Andalucía, como en algunos otros, sometida a referéndum.

Si atendemos a lo argumentado con anterioridad, –y sin perjuicio de lo que

⁶ MARTÍN QUERALT, J., “Comentario al artículo 156”, en *Comentarios a la Constitución Española*, op. cit., pág. 2591.

⁷ Puede verse, al respecto, la Ley 51/2007, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2008, cuya Disposición Adicional Quincuagésima sexta contiene la aplicación de la metodología para el cumplimiento de la Disposición Adicional Tercera del Estatuto de Cataluña. Por su parte, la Disposición Adicional Quincuagésima de la misma Ley, contiene una previsión en relación con la Disposición Adicional Tercera del Estatuto de Andalucía. En el mismo sentido, la Ley 39/2010, de Presupuestos Generales del Estado para 2011, en su Disposición Adicional trigésimo octava, da cumplimiento a lo dispuesto en la Disposición Adicional Tercera de los Estatutos de Cataluña y de Andalucía.

al respecto ha estimado el Tribunal Constitucional, como veremos-, la previsión contenida en tales Disposiciones Adicionales implica que las Cortes Generales se encuentran condicionadas por ellas durante un largo plazo, siete años, sin que en ningún caso puedan modificar, en el ejercicio de sus facultades en materia de inversiones, el criterio de reparto sin la concurrencia de la voluntad de aquellas Comunidades, al haberse estatuido el criterio de reparto en una norma cuya modificación exige el concurso de voluntades del Estado y la Comunidad Autónoma. Nos encontramos ante normas que, aunque estatales desde la perspectiva de su aprobación, son indisponibles para el Estado, pues como ha quedado expuesto, el Estado no puede, por sí solo, modificar un Estatuto de autonomía⁸.

Por el contrario, la Ley de Presupuestos Generales del Estado, -instrumento constitucional al que corresponde materializar y dar efectividad a las inversiones regionalizables-, es susceptible de modificación unilateral por las Cortes Generales en el ejercicio de su potestad legislativa.

De este modo, es a las Cortes Generales a quien corresponde, mediante la Ley General de Presupuestos y no otra norma, prever las inversiones estatales, la ponderación de los criterios de reparto y la cuantificación de su importe, atendiendo al principio de solidaridad interterritorial, así como a las posibilidades económicas del Estado y a las necesidades de las Comunidades Autónomas en cada momento.

En este punto resulta significativa la doctrina del Tribunal Constitucional recogida en la Sentencia 13/2007, de 18 de enero, en la que recuerda que la competencia en la determinación de los criterios de reparto del Fondo de Compensación Interterritorial, así como respecto de las participaciones en los ingresos del Estado, corresponde de forma exclusiva a las Cortes Generales; doctrina que resulta trasladable al reparto de las inversiones del Estado con destino a las Comunidades Autónomas. Así, en el fundamento jurídico nº 5 de dicha Sentencia se señala que *“este Tribunal no puede atender la pretensión de la Comunidad Autónoma andaluza de que la variable representada por el coeficiente de población se determine en el sentido que ella propone... porque con ello estaría adoptando una decisión eminentemente política que corresponde exclusivamente tomar a las Cortes Generales de acuerdo con el principio de solidaridad y en función de las posibilidades reales del país en su conjunto. A este respecto conviene traer a colación las afirmaciones que este Tribunal ha hecho en relación con las variables que establece el art. 16 LOFCA para el reparto del Fondo de Compensación Interterritorial, en las que insistimos que era función exclusiva de las Cortes Generales, dentro de un amplio margen de apreciación,*

⁸ El Gobierno de la Comunidad Valenciana anunció en su momento, que si el Tribunal Constitucional consideraba que la Disposición Adicional Tercera del Estatuto de autonomía de Cataluña era conforme con la Constitución, impulsaría la reforma del Estatuto valenciano a fin de incluir una Disposición similar en los términos que resulten más beneficiosos para los valencianos. Y así ha procedido, como veremos más adelante.

determinar la importancia de cada criterio en la distribución del citado recurso financiero, afirmaciones que resultan trasladables mutatis mutandis a las variables a que hace referencia el art. 13 LOFCA con relación a la participación en los ingresos del Estado. (...) es a las Cortes Generales a quienes corresponde la determinación del peso respectivo de cada criterio de distribución del FCI [en el caso presente, del porcentaje de participación en los ingresos del Estado], en apreciación que no puede verse sustituida por la de este Tribunal» (STC 183/1988, de 13 de octubre, F. 4). ...«La apreciación de la mayor o menor conveniencia técnica de emplear unos datos u otros (bien los últimos disponibles, bien los correspondientes al ejercicio inmediatamente anterior) corresponde al legislador, y la decisión adoptada por éste de acuerdo con criterios de oportunidad queda dentro del margen de actuación que le concede la LOFCA» (STC 183/1988, de 13 de octubre...”.

Reitera el Alto Tribunal, en su fundamento jurídico 6º, que “... es al Estado a quien corresponde, en el momento de establecer la participación de las Comunidades Autónomas en los ingresos transferibles, ponderar los intereses en juego, tanto los del conjunto de las Comunidades Autónomas como de los suyos propios, en virtud de la competencia exclusiva que sobre la materia le atribuye el art. 149.1.14...”, y que «cuando la Constitución atribuye al Estado una competencia exclusiva lo hace porque bajo la misma subyace o, al menos, así lo entiende el constituyente, un interés general, interés que debe prevalecer sobre los intereses que puedan tener otras entidades territoriales afectadas» (STC 40/1998, de 19 de febrero F. 30); y en el mismo sentido, STC 204/2002, de 31 de octubre F. 7). (...) En suma, es de competencia exclusiva del Estado, en ejercicio de la que le atribuye al efecto el art. 149.1.14 CE, no sólo el señalamiento de los criterios para el reparto de la participación que se les conceda a las Comunidades Autónomas en los ingresos estatales, sino también la concreción por Ley de esa participación (...)”.

Dicho cuanto antecede, la fijación del porcentaje de reparto de las inversiones regionalizables del Estado no ha sido ni debe ser una previsión estatutaria. Las inversiones del Estado para que resulten efectivas necesariamente han de estar previstas en los Presupuestos Generales del Estado que anualmente aprueban las Cortes Generales, y no es admisible que un Estatuto, o varios, predeterminen el contenido de tales presupuestos en contra de la competencia que al Gobierno y a las Cortes Generales les atribuye el artículo 134 de la Constitución, para su elaboración y aprobación. Y mucho menos cuando se vincula al Estado para un plazo de tiempo largo –siete años– encorsetando las decisiones políticas que en materia presupuestaria corresponden a las Cortes, en virtud del citado artículo 134 en relación con los artículos 149.1.13 y 149. 14 de la Constitución.

Pero es que, además, como se ha indicado con anterioridad, el artículo 16.10 de Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, LOFCA, en la versión dada por la ley Orgánica 7/2001, de 27 de diciembre, dispone que “... las inversiones que efectúe directamente el Estado y el Sector Público Estatal se inspirarán en el

principio de solidaridad”.

Por ello, las inversiones regionalizables persiguen, de conformidad con el texto Constitucional y con la LOFCA, hacer efectivo el principio de solidaridad interterritorial. Las inversiones directas estatales se configuran como instrumentos al servicio del principio de solidaridad. El hecho de que los Estatutos de Cataluña y de Andalucía, hayan establecido el criterio que más interesa a dichas Comunidades autónomas a efectos del reparto de las inversiones constituye una medida que repercute en las restantes Comunidades Autónomas y, en definitiva, incide en el conjunto del sistema económico de éstas.

La población andaluza supone un 17,8% del total de la población española. Con arreglo a dicho porcentaje, el Estado tendría que invertir en dicha Comunidad un 17,8% de su presupuesto para infraestructuras. Si el reparto se hiciera siguiendo el criterio del peso del PIB, que la ley de Presupuestos ha empleado para Cataluña en 2007, Andalucía recibiría un 13,7%, es decir, menos que si atendiera al porcentaje de la población. Por su parte Cataluña, que solo tiene el 16% de la población nacional, se ha garantizado por vía estatutaria que el Estado invierta durante 7 años el 18,5% del total, con arreglo a su peso de la Comunidad en el PIB.

Como advirtió el Consejo Jurídico Consultivo de la Comunidad Valenciana en su Dictamen 543/2007 si distribuimos las inversiones estatales en función del peso del PIB regional, la suma dará 100. Si las distribuimos atendiendo al porcentaje de la población, el importe para cada Comunidad Autónoma será distinto, pero la suma también dará 100. Pero si desde cada Comunidad Autónoma se impone al Estado invertir en función del criterio que más le beneficia: (en Andalucía por la población; en Cataluña por el PIB, en las islas por la insularidad, etc) nos encontraremos que la suma de los distintos porcentajes será distinta al 100% de las inversiones totales del Estado, de forma que no será posible, en términos matemáticos, ajustar las cuentas en materia de inversiones.

También el Consejo Consultivo de la Rioja se ha hecho eco del problema que suscita tales Disposiciones Adicionales, y en su Dictamen 28/2008, advierte que *“difícilmente podrán utilizarse, –a elección de cada territorio–, criterios distintos y contrapuestos para proceder a la distribución territorial de la inversión del Estado en las Comunidades autónomas, pues resulta prácticamente imposible realizar tal reparto. La viabilidad del sistema no soporta esa dispersión y contraposición de criterios”.*

Además, la fijación de un concreto sistema de reparto de las inversiones estatales en los Estatutos catalán y andaluz perjudica a las restantes Comunidades Autónomas en la medida en que, a tenor de lo expuesto anteriormente, éstas deberían optar por el mismo criterio (el de la población) o por otro u otros que permitieran cuadrar los Presupuesto del Estado al 100%. Y no a todas las Comunidades les interesa el criterio de la población, como así se ha comprobado

en Cataluña que ha optado por el de su peso en el PIB, ni tampoco a todas les interesa el criterio del PIB.

De ello se desprende que el establecimiento a la carta de un método de distribución de inversiones para Cataluña y Andalucía condiciona inconvenientemente el criterio de reparto a las restantes Comunidades Autónomas cuyas inversiones, además, se limitarán inevitablemente a la parte sobrante de todas las inversiones regionalizables, tras descontar el compromiso de gasto al que se sujeta el Estado en virtud de las Disposiciones Adicionales de los Estatutos catalán y andaluz. Ello supone una actuación contraria al principio de solidaridad que ha de regir el reparto de las inversiones estatales entre las Comunidades Autónomas, en atención a las necesidades socioeconómicas de cada una de ellas al tiempo de cuantificar las inversiones.

Las citadas Disposiciones establecen criterios de inversión con la pretensión de que sean obligatorios para el Estado sin consideración al conjunto de las necesidades de las restantes Comunidades, que se ven obligadas a recibir menos para compensar los incrementos de las Comunidades que como Cataluña y Andalucía predeterminan su criterio de inversión. Cataluña se asegura un 18,9% de las inversiones del Estado (4,3 más que en el año 2006) y Andalucía un 17,8% (un 2,1% más).

El Tribunal Constitucional en la citada Sentencia 13/2007 afirma que *“en suma, no existe un derecho de las Comunidades Autónomas constitucionalmente consagrado a recibir una determinada financiación, sino un derecho a que la suma global de los recursos existentes de conformidad con el sistema aplicable en cada momento se reparta entre ellas respetando los principios de solidaridad y coordinación. Por este motivo, habida cuenta de que la cifra de la financiación no es ilimitada y de que su distribución debe efectuarse de conformidad con los intereses generales y en función de los de todos los entes territoriales afectados, no puede pretender cada Comunidad Autónoma para la determinación del porcentaje de participación que sobre aquellos ingresos le pueda corresponder la aplicación de aquel criterio o variable que sea más favorable en cada momento a sus intereses...”*.

Y añade, en el fundamento jurídico 9, que *“en modo alguno cabe admitir que la determinación del porcentaje de participación en los ingresos del Estado pueda depender de la voluntad de una determinada Comunidad Autónoma... Conferir carácter vinculante a la voluntad autonómica, no sólo anularía la potestad exclusiva del Estado para configurar el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas que considere más idóneo, sino que le privaría, tanto de ejercer sus potestades de coordinación (art. 156.1 CE), como de garantizar «la realización efectiva del principio de solidaridad consagrado en el art. 2 de la Constitución, velando por el establecimiento de un equilibrio económico adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español» (art. 138.1*

CE). En suma, dotar de carácter vinculante a aquella voluntad sería tanto como conceder un derecho de veto a una Comunidad Autónoma sobre el ejercicio de las competencias exclusivas del Estado, permitiéndole bloquear cualquier iniciativa de aquél dirigida a modificar el sistema de financiación (en sentido similar, y con relación a la audiencia previa al Parlamento canario prevista en la disposición adicional tercera CE y en el art. 46 del Estatuto de Autonomía, SSTC 16/2006, F. 9, y 109/2004, de 30 de junio” –doctrina que resulta aplicable mutatis mutandis a los criterios de participación en las inversiones directas del Estado–.

Igualmente resultan significativas las alegaciones vertidas por el Abogado del Estado y recogidas en la citada Sentencia 13/2007, en la que indica que “la masa de recursos que se destina a la PIE debe distribuirse de una forma proporcional atendiendo a las circunstancias socioeconómicas de cada una de las Comunidades Autónomas en un momento concreto, de acuerdo a los factores que el citado art. 13 LOFCA prevé. Sin embargo la Comunidad Autónoma recurrente emplea directamente en sus cálculos el valor absoluto de la variable población, esto es, toma en consideración para determinar el importe a percibir el valor absoluto de una determinada variable, soslayando la masa de recursos a distribuir y la proporción que dicha variable representa con respecto al conjunto de las Comunidades Autónomas con similar nivel de competencias”.

Además, en la medida en que dicho compromiso de gasto se establece singularmente a favor solo de Cataluña y de Andalucía, constituye un privilegio en materia de inversiones que infringe el principio de igualdad entre las distintas Comunidades Autónomas y entre todos los españoles, creando privilegios económicos que resultan contrarios al artículo 138.2 de la CE, que establece que “las diferencias entre los Estatutos de Autonomía no podrán implicar, en ningún caso, privilegios económicos y sociales”.

Determinados preceptos constitucionales tratan de evitar disfuncionalidades en la actividad económica, que se producirían con la aplicación desigual de los criterios de reparto. Así, el artículo 138.1 de la CE atribuye al Estado garantizar la realización efectiva del principio de solidaridad, velando por el establecimiento de un equilibrio económico, adecuado y justo entre las distintas Comunidades Autónomas. Y el artículo 138.2 prohíbe los privilegios económicos y sociales entre las Comunidades Autónomas. Asimismo, corresponde al Estado la planificación de la actividad económica general. La aplicación desigual de criterios de distribución de las inversiones vulnera el principio de igualdad, a la vez que produce una injustificada discriminación que colisiona con el citado principio de igualdad.

Por otro lado, el Tribunal Constitucional (SSTC 1/1981, 4/1981, 25/81, entre otras) ha mantenido la existencia de un principio de unidad de orden económico, extraíble de los preceptos constitucionales que delimitan la “ordenación económica de la economía, así como de la competencia estatal en materia de “ordenación general de la economía”. Pues bien, tal principio conlleva la homogeneidad

y coordinación de las inversiones estatales, como garantía del principio de solidaridad y justa distribución regional de las inversiones.

El régimen jurídico de tales inversiones, en la medida que forma parte del orden económico estatal, reclama una dosis inevitable de homogeneidad, consecuencia del principio de solidaridad y unidad como indeclinable exigencia de la igualdad de los españoles. El Tribunal Constitucional, en la Sentencia 1/1982, señala que el orden constitucional *“implica la existencia de unos principios básicos del orden económico que han de aplicarse, con carácter unitario, unicidad que está reiteradamente exigida por la Constitución, cuyo Preámbulo garantiza la existencia de un orden económico y social justo y cuyo artículo 2º establece un principio de unidad que se proyecta en la esfera económica por medio de diversos preceptos constitucionales, tales como el 128, entendido en su totalidad; el 131.1, el 139.2 y el 138.2, entre otros. Por otra parte, la Constitución fija una serie de objetivos de carácter económico cuya consecución exige la adopción de medidas de política económica aplicables, con carácter general, a todo el territorio nacional (art. 40.1, 130.1, 131.1 y 138.1)”*.

Todo ello determina que las Disposiciones Adicionales objeto de nuestra atención resulten contrarias al principio de solidaridad que exigen los artículos 2 y 156 de la CE y 2 de la LOFCA, introduciendo un privilegio a favor de aquellas Comunidades proscrito en el artículo 138.2 CE.

Ello sin entrar en otras consideraciones acerca de la posible infracción del principio de asignación equitativa del gasto público previsto en el artículo 31.2 de la CE así como del de seguridad jurídica consagrado en el artículo 9.3 CE.

No obstante el criterio del TC ya expuesto, las Cortes Generales dieron su conformidad a las Disposiciones Adicionales que se comentan de los Estatutos de Andalucía y Cataluña. Éste último, como es sabido, fue objeto de diversos recursos de inconstitucionalidad. En el formulado por los diputados del PP, el TC, en su sentencia 31/2010 señaló, en relación con la Disposición Adicional 3ª, apartado 1 del Estatuto de Cataluña, que *“no puede admitirse que... vincule a las Cortes Generales en el ejercicio de sus funciones de examen, enmienda y aprobación de los Presupuestos Generales del Estado”*, pues es al Estado a quien corresponde en exclusiva, atendiendo a la totalidad de los instrumentos para la financiación de las Comunidades autónomas, a las necesidades de cada una de éstas y a las posibilidades reales del sistema financiero del Estado, decidir al respecto.

Por lo tanto el TC estimó que no cabe concluir la consecuencia de que el Estado debe necesariamente y en todo caso, dotar de una concreta partida presupuestaria si no se ha alcanzado al efecto un acuerdo entre el Estado y la Comunidad autónoma en el seno de la Comisión Mixta y, por tanto, la Disposición

Adicional 3º ha de interpretarse en el sentido de que no vincula al Estado⁹.

Llegados a este punto cabe que nos preguntemos: ¿y entonces, por qué no se declaró inconstitucional?

Precisamente teniendo en cuenta los argumentos expuestos, contrarios a la procedencia de que los Estatutos contengan cláusulas que condicionen la política inversora del Estado, el Gobierno Valenciano impugnó, por considerarla inconstitucional, la citada Disposición Adicional Tercera del Estatuto de autonomía de Cataluña, que dio lugar a la STC 48/2010, en la que el Alto Tribunal mantuvo el mismo criterio, como no podía ser de otro modo, que en su precedente STC 31/2010.

Ello ha comportado que el Gobierno de la Comunidad Valenciana, en su reunión de 3 de diciembre de 2010, acordara dar su conformidad a la tramitación del Anteproyecto de reforma del Estatuto de autonomía de la Comunidad Valenciana, y en concreto de su Disposición Adicional Primera, proponiendo la siguiente redacción:

*“1.- La inversión del Estado en la Comunitat Valenciana, excluido el Fondo de Compensación Interterritorial, será equivalente al peso de la población de la Comunitat Valenciana sobre el conjunto del Estado por un periodo de siete años.
2.- Con esta finalidad se constituirá una Comisión integrada por la Administración estatal y autonómica”.*

Parece lógico que la Comunidad Valenciana pretenda un tratamiento igual que aquellas que, contando con una disposición que claramente les beneficia, se ven favorecidas por el Estado al cumplir, como hemos visto, lo en ella previsto.

El contenido de la Disposición proyectada coincide con el de la Disposición Adicional Tercera del Estatuto de Andalucía. El proyecto de reforma fue objeto del Dictamen 1163/2010, de 16 de noviembre, del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana. El Alto Órgano Consultivo autonómico había expresado su parecer en relación con las Disposiciones Adicionales Tercera de los Estatutos de Cataluña y de Andalucía, al dictaminar los recursos de inconstitucionalidad que el Gobierno Valenciano proyectaba presentar, en el sentido de estimar el contenido de aquéllas contrario a la Constitución. Pero a la vista de la STC 31/2010, sobre el Estatuto de Cataluña, consideró, esta vez, que no podía objetarse la inconstitucionalidad de la Disposición proyectada siempre que se interpretara en el sentido apuntado por el Tribunal Constitucional.

La reforma del Estatuto de autonomía de la Comunitat Valenciana ha sido

⁹ Sin embargo, ya hemos visto en la nota 8. precedente, que la Ley 39/2010, de Presupuestos Generales del Estado para 2011, en su Disposición Adicional Trigésimo octava dió cumplimiento a lo dispuesto en las Disposiciones Adicionales Tercera de los Estatutos de Andalucía y de Cataluña.

aprobada por las Cortes Valencianas en sesión del día 9 de marzo de 2011 y enviada al Congreso de los Diputados para su tramitación correspondiente.

Remitida la proposición de Ley de Reforma de la LO 1/2006 al Congreso de los Diputados, fue incluida en el Orden del Día del Pleno del Congreso de 12.4.2011, y a tal fin, el Presidente del Congreso interesó a las Corts para designaran tres diputados para su defensa, lo que no pudo llevarse a efecto al estar las Corts disueltas, correspondiendo al Pleno tal designación. El asunto fue, por tanto, retirado del orden del día, y se ha publicado, de nuevo, en el BOCG de 28.X.2011, e incluido en el orden del día del Pleno del día 10 de abril de 2012. Pero una vez más, tuvo que ser retirado a petición de las Cortes Valencianas, que interesaron un aplazamiento, quedando, por tanto, pendiente de debate y aprobación¹⁰.

¿Qué ocurrirá si todas las Comunidades autónomas proceden de igual modo? Será difícil explicar desde instancias estatales que las previsiones estatutarias válidas para unas Comunidades autónomas, no lo son para otras. Pero si cada Estatuto establece el criterio que más conviene a su Comunidad, el caos está asegurado.

Quizás por ello, el Consejo de Ministros, en su reunión de 30 de marzo de 2012 aprobó el proyecto de ley de presupuestos Generales del Estado para 2012, según se anunció, inspirados en la más absoluta austeridad habida cuenta la grave crisis económica que azota a España. Según las previsiones de la norma proyectada, Cataluña verá reducida en un 44,93% la inversión del Estado, sobre todo en infraestructuras. Si según su Estatuto debía recibir inversiones cuantificadas en un 18,8% del total, de acuerdo con el proyecto recibirá 11,1%. Por su parte Andalucía verá reducida esa inversión en un 37,70%(queda con 14,6%). Y es que además, la inversión del sector público estatal sufre un recorte del 24,9% en 2012 respecto a 2011¹¹. Y el Ministro de Hacienda, Cristóbal Montoro, ante las denuncias por incumplimiento de lo dispuesto en los Estatutos catalán y andaluz ha advertido que *"El Gobierno no es rehén de nadie"*¹². Las Disposiciones Adicionales que han centrado nuestra atención quedan en papel mojado. Como advirtió el Tribunal Constitucional que, no obstante, careció de coraje necesario para proclamar su inconstitucionalidad.

¹⁰ Si la propuesta de reforma es aprobada por las Cortes Generales, ello comportaría la convocatoria de referéndum para su ratificación por el pueblo valenciano, conforme se desprende del art. 81.5 del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana. No obstante, no aventuro buen fin a la reforma proyectada teniendo en cuenta, además de la fuerte crisis económica que sufre España, que el Gobierno, al redactar el proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2012, ha hecho caso omiso a las previsiones de los Estatutos catalán y andaluz, al amparo de la STC 31/2010.

¹¹ Vid. en *El País* de 3-4-12, pág. 12.

¹² Vid. en *ABC* de 4-4-12, pág. 60.

