

XV ENCUENTRO DE ECONOMÍA PÚBLICA

Salamanca, 7-8 de febrero de 2008

Solidaridad efectiva, inversiones productivas y Fondos de Compensación Interterritorial*

Roberto Fernández Llera

rflera@uniovi.es

Francisco J. Delgado Rivero

fdelgado@uniovi.es

UNIVERSIDAD DE OVIEDO

Resumen

El Fondo de Compensación Interterritorial nace como instrumento de solidaridad destinado a promover el avance de los territorios menos desarrollados de España. Sin embargo, su pérdida de efectividad en los últimos años, debida en parte a una cierta subordinación a los fondos europeos, plantea un interrogante acerca de su papel en el futuro. Partiendo de un repaso a su evolución histórica, se plantea una propuesta de reforma integral que concierne a los aspectos esenciales del Fondo de Compensación Interterritorial (desdoblado, a partir de la regulación del año 2001), tales como su dotación global y el reparto entre territorios beneficiarios, sobre la base de unas determinadas variables fácilmente identificables. Se aboga por un considerable incremento de los recursos disponibles, utilizando para ello una senda de ajuste temporal a medio plazo, teniendo en cuenta los objetivos de estabilidad presupuestaria y considerando en todo momento la factibilidad política de la reforma propuesta.

Palabras clave: fondos de compensación interterritorial, principio de solidaridad, Comunidades Autónomas

Códigos JEL: H77, R58

* Una versión de este trabajo ha recibido una ayuda de la Fundación Alternativas, dentro de la convocatoria de Estudios de Progreso, habiendo sido publicada como Documento de Trabajo EP 28/2007. Este trabajo también tiene continuidad en un amplio proyecto de investigación, financiado por el Ministerio de Educación y Ciencia (Referencia MEC-04-SEJ2004-08253).

1. Introducción

La Constitución Española reconoce y garantiza en su artículo 2 el principio de solidaridad entre territorios, uniéndolo inseparablemente al principio de autonomía, como un «corolario» de éste y como un deber «de recíproco apoyo y mutua lealtad»¹. Ya en el Título VIII de la Constitución Española, el artículo 138 desarrolla el principio de solidaridad interterritorial, «velando por el establecimiento de un equilibrio económico, adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español» y afirmando de forma explícita que «las diferencias entre los Estatutos de las distintas Comunidades Autónomas no podrán implicar, en ningún caso, privilegios económicos o sociales». Por todo ello, el principio de solidaridad interterritorial puede considerarse como intrínseco al sistema español de descentralización política y administrativa, al tiempo que se convierte en un fundamento ético de primer orden.

Entre los instrumentos concretos de solidaridad, la Constitución Española explicita en el artículo 158.2 que, «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». Es importante recordar también que las Comunidades Autónomas son, desde hace unos años, el principal agente inversor público en España, por encima de las Entidades Locales y de la Administración General del Estado. Por todo ello, el Fondo de Compensación Interterritorial (FCI) está llamado a ser un instrumento básico de solidaridad, recuperando un papel central, perdido en parte por su debilitamiento efectivo en los últimos años.

El objetivo de este trabajo es la elaboración de una propuesta de reforma para los Fondos de los Compensación Interterritorial, incluyendo aspectos relativos a su dotación total, así como los criterios y variables de reparto y la orientación que se debería dar a los proyectos de inversión que financia. En última instancia, el trabajo pretende dibujar un modelo sensato, con un horizonte de medio plazo, que no dañe el crecimiento económico,

¹ Sentencia del Tribunal Constitucional 25/1981 y Sentencia del Tribunal Constitucional 96/1986.

pero que al mismo tiempo responda a los fines encomendados constitucionalmente de cohesión y solidaridad, siempre bajo los principios de factibilidad política y económica.

En el apartado 2 se presenta una evolución histórica del FCI desde su creación, hasta la última regulación del año 2001. En el apartado 3 se presentan los elementos concretos de la propuestas de reforma, reservando para el epígrafe 4 las principales conclusiones del estudio y algunas implicaciones de política económica.

2. El FCI en perspectiva histórica

El mandato recogido en el artículo 158.2 de la Constitución Española instaba a la constitución de un «Fondo de Compensación con destino a gastos de inversión», pero su creación efectiva no se produciría hasta la aprobación de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA). En la redacción original de esta norma se establecía que «el Fondo de Compensación Interterritorial se dotará anualmente con una cantidad no inferior al treinta por ciento de la inversión pública que para cada ejercicio haya sido aprobado en los Presupuestos Generales del Estado».

Después, la Ley 7/1984, de 31 de marzo, del Fondo de Compensación Interterritorial, sería la que regulase por primera vez los aspectos concretos del nuevo recurso como una transferencia estatal condicionada. En primer lugar, la Ley 7/1984 establecía un concepto amplio de inversión pública, definida como «el conjunto de los gastos destinados a inversiones reales que figuren en los Presupuestos Generales del Estado», excluida la inversión de reposición y los gastos de defensa². En cuanto a los objetivos del FCI, la Ley 7/1984 establecía un doble propósito. Por un lado, el nuevo FCI financiaría inversiones en los territorios menos desarrollados y, de otra parte, serviría para acometer inversiones nuevas ligadas a los servicios transferidos. Es decir, en la práctica este objetivo dual permitió que el FCI beneficiase en los primeros años a todas las Comunidades Autónomas, sin excepción. Entonces, en cumplimiento de la LOFCA, se concretaron como variables de reparto la inversa de la renta por habitante (70%), el saldo

² Por eso se puede hablar de inversión real civil nueva de los Presupuestos Generales del Estado.

migratorio (20%), el paro (5%) y la superficie de cada territorio (5%). El hecho insular y la situación de Ceuta y Melilla se tendrían en cuenta *ex post*, elevando las partidas correspondientes a estos territorios y reduciendo de forma equivalente y proporcional la correspondiente cuantía del resto. La Ley 7/1984 fue recurrida ante el Tribunal Constitucional, si bien la Sentencia 183/1988 y la posterior Sentencia 250/1988 determinaron la adecuación constitucional de la Ley 7/1984 en su práctica totalidad, con mínimas excepciones, todas ellas referidas a la gestión administrativa del FCI.

Sin embargo, el FCI estaba mostrando sus debilidades como instrumento de redistribución, al ponerse de manifiesto que beneficiaba a Comunidades Autónomas de renta elevada, por efecto de un comportamiento, imprevisible y discordante con el principio de solidaridad, de la variable correspondiente al saldo migratorio. Este motivo, y otros de amplio alcance, como la integración de España en la Unión Europea o la finalización del “periodo transitorio” en la financiación autonómica, darían lugar a la primera reforma de calado en el FCI, introducida con la Ley 29/1990, de 26 de diciembre, del Fondo de Compensación Interterritorial³. Esta norma configuró el FCI como un instrumento de política regional exclusivamente, con objeto de financiar inversiones que promoviesen la renta y el empleo, contribuyendo a reducir desigualdades en términos de renta y riqueza. El FCI perdía así su segunda función como mecanismo de financiación básica de las Comunidades Autónomas y, en concreto, de su inversión nueva. A partir de ese momento sólo serían beneficiarias las Comunidades Autónomas menos desarrolladas, eligiéndose las que presentaran un PIB por habitante, medido en paridad de poder adquisitivo, inferior al 75% del promedio de la Unión Europea. Un criterio transparente, homogéneo y coherente con la política europea de cohesión y desarrollo, ya que suponía seleccionar sólo el ámbito territorial de las Comunidades Autónomas y solamente a aquellas con la condición de regiones Objetivo 1 de la Unión Europea. No obstante, cabe destacar que la Ley 29/1990, en su Exposición de Motivos, reconocía «que existe también una gran diversidad de niveles de desarrollo dentro de algunas Comunidades Autónomas, incluso entre aquellas que, en

³ Esta reforma ha sido objeto de numerosos análisis en publicaciones especializadas. Entre otras, la monografía colectiva de Varios Autores (1992).

razón a los valores medios de desarrollo de la región, no entran dentro del grupo de beneficiarias del Fondo de Compensación Interterritorial»⁴.

Por lo que se refiere a la cuantía global, la Ley 29/1990 estableció una cuantía mínima (FCI_{\min}) en función de la inversión real civil nueva incluida en los Presupuestos Generales del Estado (IN), corregida por la población relativa del conjunto de las Comunidades Autónomas beneficiarias (P_F) respecto a la estatal (P), y ponderada por el cociente entre la renta por habitante media española (R) y la renta por habitante de las Comunidades Autónomas partícipes (R_F). La innovación pretendía hacer compatible la restricción de mínimos establecida en la LOFCA y la exclusividad de un número reducido de perceptores del FCI, quedando sintetizada en la siguiente expresión:

$$FCI_{\min} = 0,30 \times IN \times \left(\frac{P_F}{P} \right) \times \left(\frac{R}{R_F} \right) \quad (1)$$

Finalmente, con respecto a las variables de reparto entre las Comunidades Autónomas perceptoras, la reforma de 1990 introduce cambios sustanciales. En primer lugar, haciendo gravitar el grueso de la financiación sobre la población relativa (87,5%), reduciendo el peso del saldo migratorio (1,6%), del paro (1%) y de la superficie (3%). En contraposición, se introduce como novedad la dispersión de los núcleos de población (6,9%), ponderada por la superficie del territorio. Estos resultados iniciales son corregidos, *ex post* y con suma cero, por la inversa de la renta *per capita* para todas las Comunidades Autónomas beneficiarias y por la insularidad para Canarias. Otra novedad consistía en la posibilidad de financiar, tanto inversiones reales como transferencias de capital, abriendo así el concepto más restrictivo emanado de la LOFCA y tratando de favorecer la complementariedad con el Fondo Europeo de Desarrollo regional (FEDER), así como la realización de proyectos conjuntos entre distintas Administraciones Públicas.

La Ley 29/1990 se aplicó hasta la entrada en vigor el 1 de enero de 2002 de la nueva normativa, la Ley 22/2001, de 27 de diciembre, existente hasta hoy y reguladora de los

⁴ Era el caso de la provincia de Teruel, dentro de la Comunidad Autónoma de Aragón.

Fondos de Compensación Interterritorial. Esta última Ley tuvo entrada simultánea a la del nuevo modelo de financiación autonómica, así como a la de la normativa sobre estabilidad presupuestaria, articulando un nuevo marco financiero para las Comunidades Autónomas, sustancialmente diferente al anterior. La primera gran novedad que introduce la Ley 22/2001 aparece ya en el nombre de la norma, donde se hace referencia a más de un fondo. El “antiguo” FCI se desdobra, a partir de entonces, en un Fondo de Compensación y un Fondo Complementario. El primero se ciñe por completo al mandato constitucional, es decir, será destinado a financiar gastos de inversión exclusivamente, siempre y cuando promuevan directa o indirectamente la creación de renta y riqueza en el territorio beneficiario. En cambio, el Fondo Complementario podrá tener esa misma finalidad y, además, se contempla la posibilidad de que financie gastos corrientes asociados a la puesta en marcha o el funcionamiento de las inversiones durante un periodo máximo de dos años.

La cuantía conjunta del Fondo de Compensación y del Fondo Complementario seguirá respetando el importe mínimo contemplado en la LOFCA, esto es, el 30% de la inversión real civil nueva de los Presupuestos Generales del Estado. El mecanismo que se utiliza a partir de ahora consiste en atribuir al Fondo de Compensación un 75% de la cuantía global y, al Fondo Complementario, el 25% restante, siguiendo lo previsto en el Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 27 de julio de 2001. No cambian las Comunidades Autónomas beneficiarias, que seguirán siendo las regiones Objetivo 1 de la Unión Europea, si bien se incluyen dentro del mecanismo general a las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla. La cuantía del Fondo Complementario será equivalente, para cada Comunidad Autónoma, al 33,33% de su respectivo Fondo de Compensación. En cuanto a las variables de reparto, no existe modificación con respecto a la normativa anterior. El cuadro 1 resume las principales características de cada una de las regulaciones del FCI a lo largo de su historia.

CUADRO 1: Síntesis normativa de los Fondos de Compensación Interterritorial

	Cuantía global	Comunidades Autónomas beneficiarias	Variables de reparto y ponderaciones
Ley 7/1984	Mínimo: 30% de la inversión real civil nueva del Estado	Todas	Inversa de la renta por habitante (70%) Saldo migratorio (20%) Paro (5%) Superficie de cada territorio (5%) Corrección <i>ex post</i> para reconocer insularidad Tratamiento especial para Ceuta y Melilla
Ley 29/1990	Mínimo: 30% de la inversión real civil nueva del Estado (con correcciones por renta y población)	Objetivo 1 de la UE	Población relativa (87,5%) Saldo migratorio (1,6%) Paro (1%) Superficie (3%) Dispersión de la población (6,9%) Corrección <i>ex post</i> por la inversa de la renta <i>per capita</i> Corrección <i>ex post</i> para reconocer la insularidad de Canarias Inclusión separada de Ceuta y Melilla
Ley 22/2001	Mínimo: 30% de la inversión real civil nueva del Estado (con correcciones por renta y población), repartido entre el Fondo de Compensación y el Fondo Complementario	Objetivo 1 de la UE	Igual que en la Ley 29/1990 Inclusión de Ceuta y Melilla en el mecanismo general

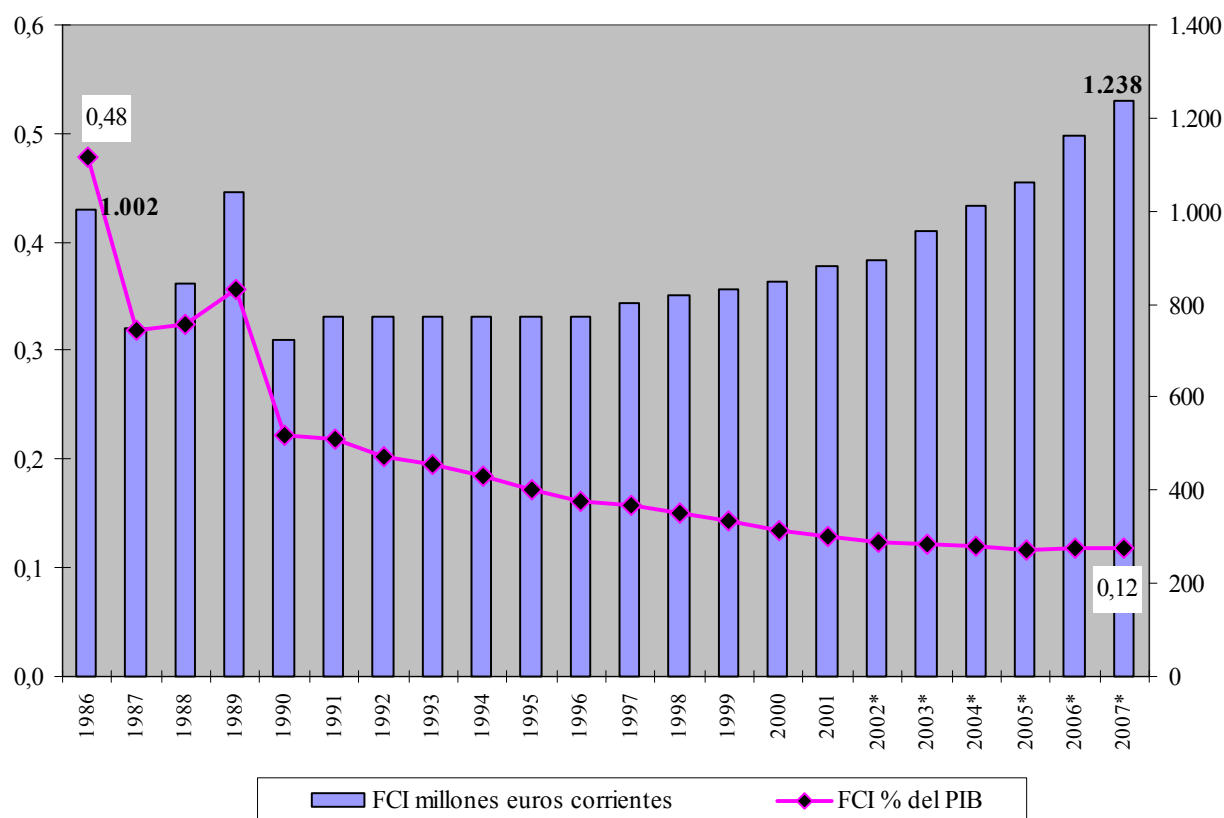
Fuente: Elaboración propia.

3. Propuestas de reforma y simulaciones numéricas

3.1. Mayor dotación presupuestaria

Uno de los principales problemas que ha sufrido el FCI a lo largo de su andadura, ha sido precisamente la debilidad de su cuantía global. Si se analiza su crecimiento por año, se podrá observar que, entre 1986 y 2007, el FCI aumentó sólo un 23,5% en términos nominales, frente a un PIB que prácticamente se ha multiplicado por 5 durante el mismo período. En el gráfico 1 se representa la cuantía global del FCI, tanto en euros corrientes como con relación al PIB, constatándose su fuerte pérdida de importancia como recurso de las Comunidades Autónomas. En concreto, en el año 1986 alcanzó su “techo” máximo, con un importe equivalente al 0,48% del PIB. Desde entonces no se ha detenido su pérdida de importancia relativa (con excepción del año 1989), hasta alcanzar un pobre 0,12% del PIB a partir del año 2002. La caída sólo se ha impedido, a partir de entonces, gracias a un nuevo esfuerzo en los Presupuestos Generales del Estado, lográndose que al menos los Fondos de Compensación Interterritorial no perdiesen valor real de año en año, aunque tampoco lo han ganado.

GRÁFICO 1: Evolución de los Fondos de Compensación Interterritorial



* A partir de 2002 se agregan las cuantías del Fondo de Compensación y del Fondo Complementario.

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Instituto de Estudios Fiscales y del Instituto Nacional de Estadística.

Las principales causas del deterioro del FCI pueden buscarse, en primer lugar, en su sumisión frente al enorme caudal de fondos europeos recibidos por España desde 1986, relegando el FCI a un papel secundario dentro de la política de reequilibrio territorial en España. Las Comunidades Autónomas financiaban sus inversiones con Fondos Estructurales y de Cohesión, en la mayoría de los casos completándolas con su propio ahorro corriente, con mecanismos de cofinanciación estatal o con el recurso al crédito. Pero la esperada reducción de los fondos europeos, así como el establecimiento de severas limitaciones al endeudamiento, han vuelto la vista de nuevo hacia el FCI, hasta el punto de que el Gobierno de España ya piensa en este recurso constitucional como la vía natural para articular las inversiones productivas en los territorios más desfavorecidos⁵.

⁵ Se han lanzado anuncios que hablan incluso de duplicar el importe de los Fondos de Compensación Interterritorial. Véase, por ejemplo, *El País* del 7 de febrero de 2006 o el mismo diario del día 27 de diciembre de 2006.

Un segundo motivo del debilitamiento del FCI ha sido su vinculación a la inversión nueva de los Presupuestos Generales del Estado, precisamente en una época en la que las principales competencias de gasto –educación y sanidad, fundamentalmente- se estaban cediendo a las Comunidades Autónomas. El efecto de una base de cálculo más reducida se unió al de un porcentaje de cálculo que ha permanecido invariable a lo largo del tiempo, dando como resultado lógico e inmediato la reducción del FCI y, como consecuencia, un fuerte debilitamiento de su eficacia real.

A la hora de plantear un incremento del FCI acorde con sus objetivos, deben tenerse en cuenta tanto sus aspectos estáticos (en el momento de la reforma), como su evolución dinámica. A grandes rasgos, cabrían dos opciones generales. Una, elevando la cuantía de la base de cálculo, tomando como referencia para el FCI una macromagnitud relevante y, sobre todo, clara. La segunda opción pasaría por mantener la base de cálculo (la inversión real civil nueva de los Presupuestos Generales del Estado), elevando el porcentaje mínimo del 30% contemplado en la LOFCA. Obviamente, cualquier otra alternativa que combine ambos aspectos sería factible, pudiendo, incluso, revisarse los ajustes que hoy se realizan en función de la renta y la población de las Comunidades Autónomas beneficiarias.

Por diversas razones, parecería bastante recomendable la vinculación directa del FCI al PIB nominal español, definiendo una senda de evolución dinámica hacia un objetivo cuantitativo a medio plazo y la meta añadida de lograr su mantenimiento a partir del instante en que fuese alcanzado. Elegir el PIB como base de cálculo del FCI tiene ventajas indudables de transparencia, claridad y eficiencia. Además, permitiría una cierta coherencia con la evolución de otros recursos del sistema de financiación autonómica e, incluso, con los objetivos de estabilidad presupuestaria. Por otra parte, dada la relativa fiabilidad de las previsiones de crecimiento del PIB, permitiría anticipar la evolución futura del FCI y, por tanto, facilitaría prever su montante a medio plazo, tanto para la Administración General del Estado como para las Comunidades Autónomas.

Partiendo de las cifras contenidas en el gráfico 1, podría establecerse el objetivo consistente en una dotación global para el FCI, equivalente al 0,5% del PIB, partiendo de un nivel del 0,12% en el año 2007. Con estos datos, la cuantía del FCI tendría que pasar, de 1.238 millones de euros en ese año, a una cifra ligeramente por encima de 5.000 millones de euros en 2008, es decir, cuatro veces superior. Huelga decir que este formidable esfuerzo presupuestario no sería asumible en un único ejercicio económico, ya que pondría en peligro los compromisos de España en materia de déficit ante la Unión Europea o, en su defecto, supondría la reducción de otras partidas de los Presupuestos Generales del Estado que, con alta probabilidad, serían las inversiones directas en las Comunidades Autónomas, dada la imposibilidad para acomodar a la baja otras asignaciones más comprometidas a corto plazo. Por este motivo, los Fondos de Compensación Interterritorial deben recuperar progresivamente su valor real, con la meta puesta en alcanzar el 0,5% del PIB a medio plazo, como condición necesaria para reforzar su efectividad y sin que se resientan los recursos de la Hacienda Central. En concreto, hemos elegido el año 2013 como horizonte de finalización del ajuste, por coherencia con la finalización del actual periodo de Perspectivas Financieras de la Unión Europea 2007-2013.

Para ello se ha partido de unos Fondos de Compensación Interterritorial que en 2008 duplicarían su cuantía global con respecto a 2007, es decir, pasarían a suponer unos 2.476 millones de euros⁶. Se trata de un esfuerzo asumible por la Hacienda Central, que podría financiarse con cargo al superávit de las Administraciones Públicas generado en los últimos ejercicios económicos. Asimismo, se ha supuesto un crecimiento nominal medio del PIB del 5%, por tratarse de una cifra sensata y moderada, si se tiene en cuenta que la tasa de inflación recomendada por el Banco Central Europeo se sitúa en el 2%, lo que equivale a suponer que la economía española crecería, en términos reales, a un promedio del 3% anual⁷. Con estos parámetros, en 2008 los Fondos de Compensación Interterritorial supondrían ya un 0,227% del PIB y en 2013 deberían ascender a 6.971 millones de euros, lo que equivaldría ya al 0,5% del PIB. El cuadro 2 presenta la senda completa de evolución, para lo cual se ha repartido la cantidad diferencial (4.495 millones de euros) a partes iguales

⁶ Vid. la nota anterior.

⁷ De acuerdo con los datos de la Contabilidad Nacional de España (INE), el crecimiento real medio del PIB español en los últimos 7 años ha superado el 3% anual.

entre cada uno de los años restantes que van de 2009 a 2013 (899 millones de euros adicionales cada año).

CUADRO 2: Senda de evolución de los Fondos de Compensación Interterritorial

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
PIB (tasa de crecimiento nominal anual del 5%)							
<i>Millones €</i>	1.040.300	1.092.315	1.146.931	1.204.278	1.264.492	1.327.717	1.394.103
A: Hipótesis de crecimiento al 5% anual (<i>statu quo</i>)							
<i>FCI (millones €)</i>	1.238	1.300	1.365	1.433	1.505	1.580	1.659
<i>FCI (% del PIB)</i>	0,119	0,119	0,119	0,119	0,119	0,119	0,119
B: PROPUESTA							
<i>FCI (millones €)</i>	1.238	2.476	3.375	4.274	5.173	6.072	6.971
<i>FCI (% del PIB)</i>	0,119	0,227	0,294	0,355	0,409	0,457	0,500
(A – B): Coste diferencial de la reforma							
<i>Millones €</i>	0	1.176	2.010	2.841	3.668	4.492	5.312
<i>% del PIB</i>	0,000	0,108	0,175	0,236	0,290	0,338	0,381

COSTE DIFERENCIAL TOTAL (2008-2013)

19.499 millones €
0,262% del PIB

Fuente: Elaboración propia.

Para evaluar el coste estimado de nuestra reforma se ha realizado el siguiente cálculo. En primer lugar, se ha considerado una senda de evolución temporal de los Fondos de Compensación Interterritorial equivalente al 5% anual, la misma tasa que se ha supuesto para el crecimiento del PIB nominal. De esta forma, al menos se asegura que los Fondos de Compensación Interterritorial no irían perdiendo importancia relativa, manteniendo estable su participación en el 0,119% del PIB. Frente a esta opción, asimilable a la situación actual de estancamiento relativo de los Fondos de Compensación Interterritorial (*statu quo*), nuestra propuesta es más ambiciosa en sus objetivos, ya que marca una senda de crecimiento sostenido a medio plazo. El coste diferencial anual equivale al esfuerzo adicional, con respecto al *statu quo*, que se debería articular a través de los Presupuestos Generales del Estado para alcanzar las metas prefijadas en nuestra propuesta. En el cómputo global del periodo 2008-2013, se ha estimado un coste diferencial total de casi 19.500 millones de euros, repartidos año a año en la forma que se indica en el cuadro 3.

Una magnitud que globalmente supone el 0,262% del PIB generado en España a lo largo de ese mismo periodo, por lo que no parece excesiva en modo alguno.

En cualquier caso, la planificación propuesta siempre podría ser revisada y modulada en función de las necesidades financieras de cada ejercicio presupuestario, pero manteniendo inalterado el objetivo final, es decir, que en 2013 los Fondos de Compensación Interterritorial alcancen el 0,5% del PIB. A partir de ese año, los Fondos de Compensación Interterritorial podrían evolucionar a la tasa de crecimiento del PIB nominal, con objeto de mantener su importancia relativa en el 0,5% del PIB, aunque no ya para incrementarla.

Tal y como ha sido planteada la propuesta, es evidente que el coste de la misma recaería en exclusiva sobre los Presupuestos Generales del Estado. Para mitigar este impacto, podría sugerirse la implantación de un mecanismo complementario de redistribución “horizontal” directa, con aportaciones de las Comunidades Autónomas excluidas del reparto de los Fondos de Compensación Interterritorial, a favor de las beneficiarias. Sin embargo, dada la nula tradición de mecanismos de transferencias “horizontales” de nivelación en España, así como los problemas de encaje constitucional que plantearían, se desaconseja de momento esta alternativa⁸.

Otra consecuencia -no buscada- que podría acarrear la propuesta de este trabajo es la posible sustitución de las inversiones directas del Estado en las Comunidades Autónomas por las nuevas dotaciones de los Fondos de Compensación Interterritorial. Tal hecho podría ser positivo en términos de solidaridad, ya que las inversiones, con el sistema propuesto, primarían ante todo la equiparación de los niveles de renta y riqueza entre territorios y, por tanto, beneficiarían a los territorios menos desarrollados. Configurarían, asimismo, un sistema más transparente y estable que el actual, ya que muchas de las inversiones directas del Estado en las Comunidades Autónomas que ahora se canalizan a través de convenios bilaterales serían reconducidas a través de los Fondos de Compensación Interterritorial, sobre la base de criterios claros y definidos.

⁸ Este sistema de transferencias “horizontales” se aplica en algunos países federales, por ejemplo, en Alemania entre los *Länder*.

Sin embargo, si se redujesen en exceso las inversiones directas del Estado en las Comunidades Autónomas excluidas de los Fondos de Compensación Interterritorial, habría un lógico impedimento para que la reforma pudiese ser aceptada en términos políticos. Por ello, se debe reconocer el empeño en tal dirección, por parte de algunas Comunidades Autónomas de renta elevada, reclamando desde hace tiempo una reorientación de las inversiones directas del Estado hacia los territorios donde se pueda maximizar su rentabilidad esperada⁹. Obviamente, procediendo de este modo se iría en perjuicio de otros territorios con mayores necesidades objetivas o con menores niveles de desarrollo. Este último razonamiento resulta, cuanto menos, cuestionable, ya que podría chocar frontalmente con el espíritu y la letra del principio de solidaridad, al tiempo que introduciría un injustificado condicionamiento en la autonomía que tiene la Hacienda Central para decidir el destino de sus inversiones en las Comunidades Autónomas.

3.2. Los territorios beneficiarios

Siendo coherentes con la orientación esencialmente redistributiva de los Fondos de Compensación Interterritorial, parece bastante sensato seguir considerando como únicas beneficiarias a las Comunidades Autónomas menos desarrolladas. El problema reside precisamente en la definición de un criterio objetivo que permita discriminar a unos territorios respecto a otros, sobre bases claras y fácilmente evaluables. Como ya se ha dicho, la Ley 29/1990 resolvió esta cuestión aplicando el mismo criterio que la Unión Europea utilizaba para clasificar a las regiones Objetivo 1, lo cual, en la práctica, situaba como variable central del análisis el PIB por habitante, medido en términos de paridad de poder adquisitivo. En aquel momento se incluyeron como beneficiarias las Comunidades Autónomas de Andalucía, Principado de Asturias, Galicia, Murcia, Comunidad Valenciana, Castilla-La Mancha, Canarias, Extremadura, Castilla y León y Cantabria, así como las Ciudades de Ceuta y Melilla. Posteriormente, en el periodo de programación 2000-2006, la única variación fue la exclusión de Cantabria, debido a su crecimiento económico, si bien

⁹ Es la filosofía que ha inspirado la redacción de la Disposición Adicional Tercera de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de Reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña. Dicha cláusula conecta la inversión del Estado en Cataluña en infraestructuras a la contribución de esta Comunidad Autónoma al PIB español. No obstante, la misma disposición ya excluye de forma explícita el cómputo del FCI.

siguió siendo receptora de los Fondos de Compensación Interterritorial, disfrutando de ayudas transitorias decrecientes, al objeto de diluir el impacto presupuestario en varios ejercicios económicos.

Con vistas a la aprobación de las Perspectivas Financieras 2007-2013, la Comisión Europea volvió a clasificar las regiones europeas en función de su PIB *per capita*, tomando esta vez los datos oficiales de Eurostat correspondientes al promedio 2000-2002. La gran novedad, en este caso, era la ampliación de la Unión Europea a diez nuevos Estados miembros, todos ellos con un PIB por habitante inferior a la media, lo cual elevaba "artificialmente" la renta relativa de los 15 Estados Miembros (UE-15) y las regiones, al considerar un ámbito de 25 Estados Miembros (UE-25). Procediendo de este modo, se dio la circunstancia de que algunas Comunidades Autónomas españolas superaron el umbral del 75% de la media UE-15, abandonando así el Objetivo 1 por un "crecimiento natural" (*phasing in*). Otras, en cambio seguían debajo de ese nivel, así que mantendrían su categoría de receptoras preferentes de Fondos Estructurales en el marco del nuevo Objetivo Convergencia, heredero del extinto Objetivo 1. Un tercer grupo de territorios superaba el 75% del PIB por habitante promedio de la UE-25, pero no así cuando se tomaba como ámbito de referencia la UE-15. A estas últimas regiones europeas se las conoce como las del grupo del "efecto estadístico" (*phasing out*) y la Comisión Europea tomó en consideración su particular situación a la hora de clasificarlas como receptoras preferentes de fondos y ayudas, también en el marco del Objetivo Convergencia. En el cuadro 3 se muestran las estadísticas oficiales, así como la clasificación de cada una de las Comunidades y Ciudades Autónomas de España que hasta 2006 eran Objetivo 1. Con estas cifras y, bajo la vigente normativa de los Fondos de Compensación Interterritorial, sólo cuatro Comunidades Autónomas seguirán siendo receptoras por derecho a partir de 2007 (Galicia, Castilla-La Mancha, Andalucía y Extremadura). Las tres Comunidades Autónomas que abandonan el Objetivo 1 por "efecto natural", podrían gozar de algún periodo transitorio de ayudas, al igual que las afectadas por el efecto estadístico, aunque parece de justicia que este segundo grupo acceda a compensaciones de superior cuantía. Por último, para Cantabria finalizaría todo derecho a seguir participando en los Fondos de Compensación Interterritorial.

CUADRO 3: PIB *per capita* en paridad de poder de compra (media 2000-2002)

	UE-15=100	UE-25=100	Consecuencias a efectos de las Perspectivas Financieras 2007-2013
Cantabria	81,74	89,60	Fin de su periodo transitorio
Comunidad Valenciana	81,10	88,89	Sale del Objetivo 1 por “efecto natural”
Castilla y León	79,06	86,66	Sale del Objetivo 1 por “efecto natural”
Canarias	79,94	87,62	Sale del Objetivo 1 por “efecto natural”
Galicia	68,29	74,86	Sigue siendo objetivo preferente
Castilla-La Mancha	67,63	74,13	Sigue siendo objetivo preferente
Andalucía	63,15	69,22	Sigue siendo objetivo preferente
Extremadura	54,79	60,06	Sigue siendo objetivo preferente
Ceuta	74,82	82,01	Efecto estadístico
Melilla	74,12	81,24	Efecto estadístico
Principado de Asturias	71,98	78,89	Efecto estadístico
Murcia	70,25	77,00	Efecto estadístico

Nota: El anterior Objetivo 1 se modifica en el periodo 2007-2013 y pasa a llamarse Objetivo Convergencia.

Fuente: EUROSTAT.

Los Presupuestos Generales del Estado para 2007 ya recogen esta situación, si bien todavía se arrastran compromisos heredados del anterior periodo 2000-2006, que desvirtúan el resultado final. En el cuadro 4 no se observa que los mayores crecimientos se registren en las Comunidades Autónomas del Objetivo Convergencia, ni tampoco hay un patrón definido de reparto que priorice los territorios menos desarrollados. Incluso Cantabria aparece todavía como beneficiaria de los Fondos de Compensación Interterritorial, eso sí, con una cantidad muy reducida.

**CUADRO 4: Fondos de Compensación Interterritorial
en los Presupuestos Generales del Estado para 2007**

	Millones €	%	Crecimiento 2007-2006 (%)
Cantabria	9,7	0,8	1,1
Comunidad Valenciana	95,9	7,7	16,4
Castilla y León	81,9	6,6	8,7
Canarias	73,3	5,9	17,4
Galicia	195,9	15,8	6,7
Castilla-La Mancha	103,5	8,4	11,6
Andalucía	457,6	37,0	1,8
Extremadura	92,10	7,4	4,9
Ceuta	9,6	0,8	6,7
Melilla	9,6	0,8	6,7
Principado de Asturias	53,9	4,4	4,6
Murcia	54,7	4,4	15,9
Total FCI	1.237,6	100,0	6,7

Fuente: Presupuestos Generales del Estado para 2007

En cualquier caso, el avance económico registrado por España en los últimos años, así como las diferencias de desarrollo que se registran internamente, han vuelto a modificar sustancialmente la ordenación de las Comunidades Autónomas en términos de su PIB por habitante. Con las cifras medias del trienio 2003-2005 (cuadro 5), se constata que sólo una Comunidad Autónoma (Extremadura) seguiría por debajo del 75% del promedio de la UE-25, por lo que no parece muy lógico seguir manteniendo este criterio como base para separar a las Comunidades Autónomas beneficiarias de Fondos de Compensación Interterritorial. Menos aún, si se tiene en cuenta la propuesta encaminada a un considerable incremento de estos recursos. En cambio, los autores de este trabajo proponemos elevar el “umbral de elegibilidad” hasta el 100% del PIB promedio de la UE-25, lo cual dejaría como beneficiarias a un total de diez Comunidades Autónomas más las dos Ciudades Autónomas, exactamente las mismas que ya eran elegibles con anterioridad. Esta clasificación sería revisable cada año en las Leyes de Presupuestos Generales del Estado, tomando siempre el las cifras oficiales de PIB correspondientes al promedio de los tres últimos ejercicios publicados.

CUADRO 5: PIB *per capita* en paridad de poder de compra (media 2003-2005)

	Media UE-25=100	Media España=100	Beneficiarias de FCI con PIB<75% UE-25	Beneficiarias de FCI con PIB<100% UE-25
Cantabria	95,8	97,7		SÍ
Comunidad Valenciana	91,3	93,1		SÍ
Castilla y León	91,6	93,4		SÍ
Canarias	90,4	92,2		SÍ
Galicia	78,5	80,1		SÍ
Castilla-La Mancha	76,8	78,3		SÍ
Andalucía	75,4	76,9		SÍ
Extremadura	65,1	66,4	SÍ	SÍ
Ceuta	88,4	90,1		SÍ
Melilla	86,5	88,2		SÍ
Principado de Asturias	85,0	86,6		SÍ
Región de Murcia	82,4	84,0		SÍ
Aragón	104,6	106,6		
Illes Balears	110,8	112,9		
Cataluña	117,4	119,7		
Comunidad de Madrid	128,9	131,4		
Comunidad Foral de Navarra	124,0	126,4		
País Vasco	122,8	125,2		
La Rioja	106,7	108,7		
ESPAÑA	98,1	100,0		

Fuente: Contabilidad Regional de España (INE), base 2000 (diciembre 2006) y elaboración propia

Alternativamente, la propuesta de reforma podría tomar como referencia la posición de cada Comunidad Autónoma con respecto al PIB español. No obstante, teniendo en cuenta que España se sitúa ya en el 98,1% de la UE-25, muy cerca de la plena convergencia real en términos de PIB *per capita*, los resultados prácticamente no varían con respecto a la propuesta examinada antes. De otra parte, la inclusión de Bulgaria y Rumanía como Estados Miembros en la Unión Europea de “los 27” (UE-27), tampoco alterará sustancialmente el análisis, al tratarse únicamente de un cambio de escala sin mayores efectos¹⁰.

La cuestión que sigue sin resolver es la posible inclusión, dentro de los Fondos de Compensación Interterritorial, de alguna partida específica para territorios ubicados en

¹⁰ Los datos oficiales de Eurostat publicados en febrero de 2007 indican que España se sitúa ya por encima de la media de la UE-27, concretamente, en el 100,7%.

Comunidades Autónomas no beneficiarias, retomando así el espíritu enunciado en la Exposición de Motivos de la Ley 29/1990. En otros términos, esta propuesta equivale a considerar otros criterios distintos al del PIB por habitante, no necesariamente sustituyendo a éste, pero sí complementándolo. Sería el caso de zonas con especiales problemas de accesibilidad, las que presentan elevados déficit de infraestructuras o aquéllas con una importante despoblación. También podría ser el caso de territorios que han sufrido o sufren importantes reconversiones sectoriales, o los afectados por desastres y catástrofes, una vez satisfechos gastos urgentes y de primera necesidad, que se canalizarían a través de mecanismos presupuestarios extraordinarios.

La propuesta más sencilla pasa por establecer una “cuota de reserva” en los Fondos de Compensación Interterritorial, de tal forma que pueda ser destinada a las necesidades especiales que en este momento se instrumentan mediante ayudas, programas y planes específicos, muchos de los cuales adolecen de un alto componente discrecional, acusada falta de transparencia y objetivos poco definidos. Esa “cuota de reserva” reemplazaría los planes específicos, si bien debería tener un límite superior, para evitar así un excesivo traslado de recursos hacia las Comunidades Autónomas de renta más elevada, como ya ocurriera durante la vigencia de la Ley 7/1984. Un límite razonable podría situarse en torno al 10% de los recursos totales de los Fondos de Compensación Interterritorial, implicando en todo caso a las Comunidades Autónomas respectivas –que son las de mayor renta de España- con porcentajes de cofinanciación, al menos, del 50% de los gastos de inversión. En determinadas circunstancias, también sería muy recomendable la participación e implicación de las propias Entidades Locales, así como de determinadas partidas de los Fondos Estructurales y de Cohesión de la Unión Europea, lo cual estimularía la inversión compartida de varias Administraciones Públicas. En coherencia con todo lo anterior, la asignación concreta de la “cuota de reserva” debería hacerla el Gobierno de España a partir de baremos objetivos y transparentes, beneficiando los proyectos presentados con mayor capacidad para estimular el crecimiento económico y para reducir las desigualdades de renta y riqueza entre territorios. En la práctica esto significa que no existiría una asignación *a priori* de la “cuota de reserva”, sino que estos fondos irían destinados a financiar los

proyectos con mayor rentabilidad social, incentivando así la capacidad de propuesta de los territorios.

CUADRO 6: Planes específicos de inversiones en los Presupuestos Generales del Estado para 2007

Plan específico	Periodo de vigencia	Anualidad 2007 (Millones €)
Plan de Actuación Específico para Soria	2005-2008	148,4
Plan de Actuación Específico para Teruel	2005-2008	215,8
Programa de Medidas de Activación Jaén XXI	2006-2009	256,7
Plan Noroeste (León, Zamora y Salamanca)	2005-2008	478,2
Plan Extremadura	2005-2008	378,9
TOTAL	---	1.478,0

Fuente: Presupuestos Generales del Estado para 2007

En el cuadro 6 se presentan, a título ilustrativo, los planes específicos de inversiones que aparecen en los Presupuestos Generales del Estado para 2007, por un importe total de la anualidad de 1.478 millones de euros. Precisamente, el riesgo de este tipo de instrumentos no reglados y establecidos *ad hoc*, es su posible consolidación en el futuro o su extensión más allá de lo razonable, lo cual podría acarrear problemas financieros a la Hacienda Central. Peor todavía resulta su capacidad para deslegitimar los Fondos de Compensación Interterritorial, que financian inversiones productivas al objeto de reducir las desigualdades de renta y riqueza entre territorios.

3.3. Variables de reparto

Una vez determinada la cuantía global de los Fondos de Compensación Interterritorial, los territorios beneficiarios (Comunidades Autónomas con menor renta *per capita*) y la correspondiente “cuota de reserva” (un máximo del 10% de los recursos totales), la siguiente cuestión a abordar sería la elección de variables de reparto sobre las cuales articular la asignación individual a cada una de las Comunidades y Ciudades Autónomas. Probablemente se trate de la cuestión más dificultosa y la que genere una mayor controversia a la hora de alcanzar consenso general. La primera regulación del FCI (Ley 7/1984) hacía descansar el grueso de la financiación sobre la inversa de la renta *per capita*, beneficiando por tanto en mayor medida a las Comunidades Autónomas menos desarrolladas. Después, la Ley 29/1990 tomaría la población como principal referencia,

matizada por otra serie de variables de necesidad fiscal, manteniéndose prácticamente la misma situación tras la aprobación de la Ley 22/2001. El cambio no fue en absoluto inocente, sino que suponía un giro total a la filosofía del FCI, pasando de una fuerte primacía de la pobreza relativa a otra muy distinta, en la que el factor demográfico se consideraba el principal determinante de necesidad fiscal y, en consecuencia, el primer factor a la hora de repartir el FCI. Ambas variables –renta y población- comparten como gran ventaja su transparencia y claridad, lo cual facilita en gran medida las asignaciones individuales de recursos y permiten incluso una cierta anticipación de los mismos, sobre la base de previsiones bastante fiables. Esta parece haber sido la motivación principal para su elección, pero no es menos cierto que esta ganancia en sencillez puede derivar en una pérdida de eficiencia, generada por la exclusión de otros indicadores relevantes.

En un estadio previo al de definir y concretar las variables y sus respectivas ponderaciones, el legislador estatal debería plantearse los criterios generales sobre los cuales pretende articular el principio constitucional de solidaridad y su instrumentación concreta a través de los Fondos de Compensación Interterritorial. En primer lugar, eligiendo unas variables o índices con cifras actualizadas disponibles, transparentes, fácilmente fiscalizables y homogéneas. A partir de ahí, resulta pertinente interrogarse acerca de la orientación general que deben tener estas variables, a efectos de dar contenido económico al principio de solidaridad. En otras palabras, esto significa que la finalidad principal de los Fondos de Compensación Interterritorial debe ser la financiación de inversiones productivas en los territorios más desfavorecidos de España y, en consecuencia, deben dirigirse prioritariamente a aquéllos que presentan unas mayores necesidades objetivas.

La dificultad para cuantificar exactamente esas necesidades ha sido, desde siempre, el elemento de discusión más relevante, no ya para la asignación del FCI, sino para la determinación de las necesidades homogéneas en el modelo general de financiación autonómica. Como es obvio, los intereses de territorios muy diversos pueden no resultar siempre compatibles e incluso ser bastante contradictorios entre sí. Por esta razón se han utilizado variables de ajuste que han modulado, al alza o a la baja, los resultados que se

obtendrían con un reparto basado estrictamente en renta o población. La LOFCA, con la redacción dada por la Ley Orgánica 7/2001, de 27 de diciembre, de modificación de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, establece la obligación de distribuir el importe del Fondo de Compensación entre las Comunidades Autónomas receptoras de acuerdo con varios criterios: la inversa de la renta por habitante, la tasa de población emigrada en los últimos diez años, el porcentaje de desempleo sobre la población activa, la superficie territorial, el hecho insular y «otros criterios que se estimen pertinentes». Además, la LOFCA obliga a fijar por Ley las valoraciones de estos criterios, siendo revisables cada cinco años. La Ley 22/2001 ha dado cumplimiento a este mandato pero, en cambio, todavía no se ha procedido a la revisión quinquenal de las ponderaciones y los índices de reparto, a pesar de que ha transcurrido el plazo contemplado en la LOFCA.

En un ámbito extrapolable al que se plantea en este trabajo, Fernández Llera (2005) planteaba un sistema de asignación “horizontal” a las Comunidades Autónomas del tramo de déficit correspondiente a este nivel de gobierno, dentro del marco más amplio de un pacto interno de estabilidad. En ese trabajo se desaconsejaban los mecanismos de negociación *ad hoc* entre el Gobierno de España y cada una de las Comunidades Autónomas, por tratarse de un criterio demasiado vago y cambiante. Además, este tipo de negociaciones bilaterales podrían beneficiar en exceso a las Comunidades Autónomas con mayores fuerza negociadora o influencia política, que podrían no ser necesariamente las más necesitadas de inversiones. Se perdería también la capacidad para planificar a medio plazo, así como la visión general y de conjunto, haciendo peligrar la posición financiera de la Hacienda Central. Por todo ello, sería muy deseable partir de un “presupuesto cero” que, obviando la asignación inicial de los Fondos de Compensación Interterritorial, dibujase criterios objetivos, predeterminados y transparentes de necesidad. Asimismo, este sistema permitiría a todos los agentes implicados sentirse partícipes del proceso de toma de decisiones, creando así un marco jurídico estable y duradero.

La propuesta del presente trabajo establece un mecanismo en el cual las variables fundamentales seguirán siendo la inversa de la renta relativa y la población del territorio, por las razones ya apuntadas de transparencia, pero por tratarse también de los indicadores

más aceptados de capacidad y necesidad fiscal, respectivamente. En este modelo se incluiría otra variable adicional que cuantificaría las necesidades de inversión en equipamientos públicos o, si se prefiere, la inversa del *stock* de capital público. El cómputo de las variables se plantearía para el periodo propuesto, partiendo de los datos más actualizados, siendo revisables estas cuotas al final de dicho periodo, es decir, en el año 2013. Durante la vigencia del modelo, la asignación de cada Comunidad Autónoma por cada una de las variables contempladas, así como la “cuota de reserva”, evolucionarían al mismo ritmo que la dotación global de los Fondos de Compensación Interterritorial.

Por simplicidad y eficacia, se han establecido idénticas ponderaciones (33%) a cada una de las tres variables. El 1% restante sería asignado libremente por el Gobierno de España entre las Comunidades Autónomas cuyo PIB por habitante no hubiese alcanzado el 75% del promedio de la Unión Europea. En caso de que no exista ninguna Comunidad Autónoma en esta situación, esta partida engrosaría la “cuota de reserva” y sería empleada según los fines expuestos anteriormente. A continuación se comenta de manera sucinta y por separado, cada una de las variables propuestas.

a. Inversa de la renta por habitante

Para el cómputo de este indicador, se tomarían las mismas cifras oficiales utilizadas para la elección de las Comunidades Autónomas beneficiarias de los Fondos de Compensación Interterritorial. El reparto de esta porción, basada en la inversa de la renta relativa, se aplicaría siguiendo la siguiente fórmula:

$$p_i = \frac{(1-r_i)}{\sum_i (1-r_i)} \times 100 \quad (2)$$

En esta expresión, p_i es el porcentaje de los Fondos de Compensación Interterritorial que correspondería a una Comunidad Autónoma en función de su renta, y r_i es su posición en términos del PIB por habitante, respecto a la media de la Unión Europea. El cuadro 7 muestra las asignaciones por este concepto, donde se observa que la Comunidad Autónoma

más pobre (Extremadura) tiene una asignación por renta que es 8 veces superior a la que tiene la Comunidad Autónoma más rica entre las beneficiarias (Cantabria).

CUADRO 7: Cuotas de reparto de los Fondos de Compensación Interterritorial según la inversa de la renta *per capita*

	PIB (promedio 2003-2005) (media UE-25=100)	1-r _i	P _i
Cantabria	95,8	4,2	2,2
Comunidad Valenciana	91,3	8,7	4,5
Castilla y León	91,6	8,4	4,4
Canarias	90,4	9,6	5,0
Galicia	78,5	21,5	11,2
Castilla-La Mancha	76,8	23,2	12,0
Andalucía	75,4	24,6	12,8
Extremadura	65,1	34,9	18,1
Ceuta	88,4	11,6	6,0
Melilla	86,5	13,5	7,0
Principado de Asturias	85,0	15,0	7,8
Región de Murcia	82,4	17,6	9,1
SUMA	---	192,8	100,0

Fuente: Elaboración propia.

b. Población relativa

Se trata del indicador de necesidad fiscal más generalizado y, a efectos del reparto, simplemente quedaría definido como el porcentaje (q_i) que supone la población de una Comunidad Autónoma (Q_i) respecto a la población total de las Comunidades Autónomas beneficiarias de los Fondos de Compensación Interterritorial. Una segunda opción (s_i) pasaría por ponderar la población por la superficie (S_i), teniendo en cuenta que las infraestructuras físicas de base territorial (carreteras, embalses, hospitales, escuelas...) tienen un elevado componente de gasto de inversión. La tercera opción sería tener en cuenta la dispersión poblacional (d_i), cuantificada a través del número de entidades singulares de población de una Comunidad Autónoma (D_i). Las expresiones 3, 4 y 5 recogen estos tres planteamientos en términos analíticos.

$$q_i = \frac{Q_i}{\sum_i Q_i} \times 100 \quad (3)$$

$$s_i = \frac{q_i \times S_i}{\sum_i q_i \times S_i} \times 100 \quad (4)$$

$$d_i = \frac{q_i \times D_i}{\sum_i q_i \times D_i} \times 100 \quad (5)$$

De acuerdo con las cifras oficiales de población correspondientes a 2006, publicadas por el Instituto Nacional de Estadística, el reparto de los Fondos de Compensación Interterritorial por la cuota de población quedaría reflejado como se indica en el cuadro 8. Destacan claramente Andalucía (30,4%), la Comunidad Valenciana (18,3%) y Galicia (10,5%), que se repartirían casi el 60% de los Fondos de Compensación Interterritorial asignados según población en puridad. Sin embargo, cuando se pondera por superficie, Andalucía obtiene una espectacular ganancia, hasta llegar a alcanzar más de la mitad de los recursos por este concepto. En este segundo escenario sólo tres Comunidades Autónomas (Andalucía, Castilla y León y Castilla-La Mancha) absorberían más del 79% del total. Finalmente, considerando la dispersión poblacional, las desigualdades internas son todavía mayores, sobre todo debido al elevado número de núcleos de población que concentra Galicia y que la convertiría en la mayor perceptora de Fondos de Compensación Interterritorial, con un 58,6% de la cuota repartida según población. Si bien la variabilidad es muy elevada con cualquiera de los tres criterios, a la vista del menor de coeficiente de variación cuando se toma únicamente la población, este será el criterio elegido. A esta ventaja se suma también la de su mayor transparencia con respecto a las otras dos alternativas.

CUADRO 8: Cuotas de reparto de los Fondos de Compensación Interterritorial según población relativa, población ponderada por superficie y dispersión

	Población de derecho 2006 (habitantes)	Superficie (km ²)	Número de entidades singulares de población (1998)	q _i	s _i	d _i
Cantabria	568.091	5.253	929	2,2	0,2	0,4
Comunidad Valenciana	4.806.908	23.254	1.132	18,3	8,1	3,8
Castilla y León	2.523.020	93.814	6.137	9,6	17,2	10,9
Canarias	1.995.833	7.447	1.060	7,6	1,1	1,5
Galicia	2.767.524	29.574	29.949	10,5	6,0	58,6
Castilla-La Mancha	1.932.261	79.409	1.668	7,4	11,2	2,3
Andalucía	7.975.672	87.591	2.807	30,4	50,9	15,8
Extremadura	1.086.373	41.634	626	4,1	3,3	0,5
Ceuta	75.861	19	1	0,3	0,0	0,0
Melilla	66.871	13	1	0,3	0,0	0,0
Principado de Asturias	1.076.896	10.604	6.893	4,1	0,8	5,2
Región de Murcia	1.370.306	11.313	966	5,2	1,1	0,9
SUMA	26.245.616	389.925	52.169	100,0	100,0	100,0
Coefficiente de variación	---	---	---	1,03	1,74	1,99

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Instituto Nacional de Estadística.

c. Indicadores de necesidades de inversión.

En última instancia, ni la renta ni la población recogerían completamente las necesidades de inversión de las Comunidades Autónomas. Por este motivo se ha decidido proponer un tercer indicador sintético que recoja expresamente los déficit de infraestructuras existentes en cada territorio beneficiario. En estos momentos se carece de estadísticas fiables en tal sentido y la que más se aproxima, con muchas limitaciones técnicas, es la estadística de stock de capital público por Comunidades Autónomas¹¹. El gran problema de estos datos hoy es su retardo y lo difícil de computar estimaciones ajustadas a la realidad, por lo que sería muy necesario contar con ellos de manera rápida y precisa y poder articular así un reparto más eficiente de los Fondos de Compensación Interterritorial, así como de otros recursos del sistema general de financiación autonómica.

Como es sabido, las Comunidades Autónomas dedican, en promedio, un 35% de su gasto a la sanidad, mientras que la educación en todos sus niveles absorbe otro 28%

¹¹ Elaborada conjuntamente por la Fundación BBVA (www.fbbva.es) y el Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas (www.ivie.es).

adicional¹². Estos dos servicios públicos fundamentales, reconocidos como tales por la LOFCA tras las reforma introducida por la Ley orgánica 7/2001, son el núcleo central de los servicios que prestan las Comunidades Autónomas. Aún así, en los últimos años se han desarrollado de manera muy importante otras importantes áreas de inversión como las infraestructuras culturales, de transportes, comunicaciones y telecomunicaciones o las instalaciones vinculadas a la promoción empresarial (parques empresariales, polígonos industriales...).

CUADRO 9: Descomposición funcional del Índice sintético de necesidades de inversión

Subíndice	Categoría	Ponderación (%)
F1	Infraestructuras de atención sanitaria primaria	20
F2	Infraestructuras de atención sanitaria especializada	15
F3	Infraestructuras de educación no universitaria	18
F4	Infraestructuras de educación universitaria	10
F5	Carreteras	12
F6	Puertos	2
F7	Telecomunicaciones	4
F8	Vivienda y urbanismo	4
F9	Infraestructuras hidráulicas de abastecimiento	4
F10	Infraestructuras hidráulicas de saneamiento	4
F11	Infraestructuras culturales y deportivas	4
F12	Edificios e instalaciones administrativos	3
F99	Otras	---
F	Índice sintético	100

Fuente: Elaboración propia.

El indicador sintético que aquí se propone, sería una combinación lineal de varios indicadores parciales del estado de las infraestructuras y las dotaciones de las Comunidades Autónomas, e incluso de los servicios asociados a ellas. La descomposición interna del índice sintético de necesidades de inversión se haría en función del peso relativo de las principales parcelas de gasto de las Comunidades Autónomas, atendiendo preferentemente a las competencias de gasto en sanidad y educación, pero desagregando a varios niveles. En el cuadro 9 se realiza una propuesta orientativa en este sentido, aunque su concreción debería ser acordada por consenso entre todas las Comunidades Autónomas y el Gobierno

¹² Datos extraídos de publicación titulada *Cuentas de las Administraciones Públicas 2004*, Madrid, Intervención General de la Administración del Estado (IGAE).

de España, en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera, y recayendo su elaboración técnica y difusión en el Instituto Nacional de Estadística¹³.

A su vez, el índice sintético de necesidades de infraestructuras podría descomponerse en dos partes para cada uno de los subíndices. La primera parte cuantificaría el grado de cobertura de las infraestructuras en función de su estado de conservación efectivo, por ejemplo, tomando sólo tres valores discretos: 0 si está en muy mal estado o no está disponible; 0,5 si la infraestructura presenta una conservación intermedia; 1 cuando la conservación sea muy buena. El segundo componente del índice graduaría, en una escala continua entre 0 y 1, la calidad de la infraestructura en concreto, con relación al estándar de calidad previamente establecido¹⁴.

En última instancia, el índice sintético resumiría la situación real de la Comunidad Autónoma en un único valor (F_i), comprendido entre 0 y 10, de tal forma que, a la hora de asignar los Fondos de Compensación Interterritorial, se primaría a las Comunidades Autónomas beneficiarias con un menor valor en su indicador sintético¹⁵. La fórmula 6 resume este planteamiento general, donde f_i sería el porcentaje de los Fondos de Compensación Interterritorial recibido por una Comunidad Autónoma en concepto de necesidades de inversión.

$$f_i = \frac{1 - F_i}{\sum_i (1 - F_i)} \times 100 \quad (6)$$

¹³ Alternativamente, el indicador sintético podría elaborarse a partir de un análisis de componentes principales que resumiese la información en dos o tres factores, teniendo en cuenta que existe una elevada correlación entre algunas de las variables propuestas. Esta metodología fue aplicada en su momento por Pérez Suárez y Delgado Rivero (1996) para elaborar un indicador de alerta para la economía.

¹⁴ Por ejemplo, si un colegio de educación primaria está disponible en buen estado de conservación, pero no alcanza más que el 75% de la ratio óptima de estudiantes por aula, el subíndice sería: $F_3 = (1 + 0,75) / 2 = 0,875$.

¹⁵ En Navarra existe un índice sintético similar para el ámbito municipal. Su desarrollo y aplicación para el reparto de los fondos forales municipales ligados a gastos de capital puede consultarse en el Decreto Foral 17/2005, de 24 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley Foral 12/2004, de 29 de octubre, del Plan de Infraestructuras Locales para el período 2005-2008.

Como consideración final, es preciso señalar que la propuesta que se ha planteado requeriría como paso previo la modificación de la LOFCA, así como de la Ley 22/2001, con objeto de adecuar sus respectivos articulados a las nuevas variables. Así, por ejemplo, se han eliminado la tasa de paro y la insularidad, un aspecto este último que sólo beneficiaba a Canarias. Parece más lógico que esta Comunidad Autónoma se integre en el mecanismo general de los Fondos de Compensación Interterritorial, eliminando algunos de los tratamientos privilegiados que ha venido disfrutando hasta el momento. El hecho insular, *per se*, no constituye un factor diferencial negativo y, en cualquier caso, quedaría recogido por las variables propuestas de renta, población y necesidades objetivas de inversión.

3.4. Simulación de resultados

La transición desde el modelo actual al nuevo modelo planteado, debe realizarse partiendo de una premisa básica, tradicional en todas las reformas de la financiación autonómica en España. La solución pragmática, habitual en todos los mecanismos de financiación autonómica, consiste en garantizar a todas y cada una de las Comunidades Autónomas una financiación mínima equivalente a la que venían recibiendo en el pasado. La experiencia indica claramente que ningún gobierno autonómico estaría dispuesto a aceptar un modelo financiero con el cual perdiese recursos con respecto a la situación anterior. Tampoco el Gobierno de España o las Cortes Generales podrían imponer tal situación, porque tendría muchas posibilidades de ser invalidada por el Tribunal Constitucional, basándose en el respeto al principio de autonomía financiera.

En consecuencia, las simulaciones numéricas del modelo planteado se han realizado mediante una aplicación de los criterios y las variables de reparto sólo sobre los recursos adicionales inyectados al sistema, a partir de la restricción inicial ya indicada. Frente a esta aplicación “blanda” del modelo, se situaría la aplicación “dura” o estricta, según la cual éste se aplicaría sobre la totalidad de los Fondos de Compensación Interterritorial, sin restricciones, por lo que no estaría garantizada una financiación mínima para todas y cada

una de las Comunidades Autónomas, e incluso algunas perderían recursos. Por tanto, se excluye la versión “dura” del modelo, por razones evidentes de pragmatismo político.

Para comparar los resultados del modelo planteado, en su versión “blanda”, con las asignaciones actuales de los Fondos de Compensación Interterritorial, se ha procedido de la siguiente forma. En primer lugar, calculando para el año 2008 las cantidades que percibirían las Comunidades Autónomas en concepto de Fondos de Compensación Interterritorial, partiendo de los datos reales de 2007 y suponiendo una evolución equivalente a la del PIB nominal (5% interanual). En el cuadro 10 se muestran las cifras, de las cuales se deduce que la restricción inicial, o financiación mínima a garantizar, equivaldría a casi 1.300 millones de euros.

CUADRO 10: *Asignaciones de los Fondos de Compensación Interterritorial: modelo actual prorrogado*

Millones €	2007 (según PGE)	2008 (previsión de crecimiento al 5%)
Cantabria	9,7	10,2
Comunidad Valenciana	95,9	100,7
Castilla y León	81,9	86,0
Canarias	73,3	77,0
Galicia	195,9	205,7
Castilla-La Mancha	103,5	108,7
Andalucía	457,6	480,5
Extremadura	92,1	96,7
Ceuta	9,6	10,1
Melilla	9,6	10,1
Principado de Asturias	53,9	56,6
Región de Murcia	54,7	57,4
SUMA	1.237,8	1.299,7

Fuente: Presupuestos Generales del Estado para 2007 y elaboración propia.

Seguidamente, se ha calculado la cuantía de los Fondos de Compensación Interterritorial, de acuerdo con la propuesta planteada y con las cuotas de reparto que se muestran en el cuadro 11. Todo ello con la salvedad y la cautela de que, ante al ausencia de

un indicador fiable de necesidades de inversión, se ha utilizado como variable *proxy* el capital neto nominal de infraestructuras públicas¹⁶.

CUADRO 11: Cuotas de reparto en el modelo propuesto

%	Inversa de la renta por habitante (p_i)	Población (q_i)	Necesidades de inversión (f_i)
Cantabria	2,18	2,16	8,84
Comunidad Valenciana	4,51	18,49	7,67
Castilla y León	4,36	9,51	7,86
Canarias	4,98	7,66	8,48
Galicia	11,15	10,44	8,16
Castilla-La Mancha	12,03	7,39	8,26
Andalucía	12,76	30,39	6,65
Extremadura	18,10	4,11	8,64
Ceuta	6,02	0,28	9,07
Melilla	7,00	0,25	9,07
Principado de Asturias	7,78	4,05	8,57
Región de Murcia	9,13	5,27	8,74
SUMA	100,00	100,00	100,00

Fuente: Elaboración propia.

En el cuadro 12 se presentan las cifras globales del nuevo reparto, donde se observa que la restricción inicial absorbe un 52,5% de la dotación total prevista para 2008 y la “cuota de reserva” un 4,7%. De esta forma, se liberan 1.058 millones de euros (42,7% del total) para ser asignados de acuerdo con los criterios y las variables del sistema propuesto.

CUADRO 12: Dotaciones globales de los Fondos de Compensación Interterritorial en la versión “blanda” del modelo propuesto

	Dotación total 2008	Restricción Inicial	Cuota de reserva	Fondos adicionales a repartir	Fondos adicionales a repartir según renta	Fondos adicionales a repartir según población	Fondos adicionales a repartir según necesidades de inversión	1% para Comunidades Autónomas con PIB per capita < 75% media UE
Millones €	2.475,2	1.299,6	117,6	1.058,0	349,2	349,2	349,2	10,6
%	100,0	52,5	4,7	42,7	14,1	14,1	14,1	0,4

Fuente: Elaboración propia.

Finalmente, en el cuadro 13 se presentan las asignaciones de Fondos de Compensación Interterritorial para cada una de las Comunidades Autónomas. En la última

¹⁶ Publicado por la Fundación BBVA (www.fbbva.es) y el Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas (www.ivie.es). Los datos utilizados se corresponden con el año 2001.

columna se sintetizan las ganancias relativas obtenidas, comparando la restricción inicial con la dotación final que tendría cada una si se aplicase el modelo propuesto. Se observa que la ganancia media es del 81,4%, aunque hay Comunidades Autónomas que superan claramente esta magnitud, particularmente Cantabria (451,8%) y las Ciudades Autónomas de Ceuta (523,4%) y Melilla (565,4%). Otras como Murcia, Principado de Asturias, Extremadura y Comunidad Valenciana, registrarían incrementos superiores al 100%.

CUADRO 13: Asignaciones individuales según el modelo propuesto (año 2008)

	RESTRICCIÓN INICIAL		APLICACIÓN DEL MODELO					TOTAL*		GANANCIA RELATIVA
	Millones €	%	Cuota renta	Cuota población	Cuota necesidades de inversión	1% adicional	SUMA	Millones €	%	%
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7=3+4+5+6)	(8=1+7)	(9)	(10)
Cantabria	10,2	0,8	7,6	7,5	30,9	0,0	46,0	56,2	2,4	451,8
Com. Valenciana	100,7	7,7	15,8	64,6	26,8	0,0	107,1	207,8	8,8	106,4
Castilla y León	86,0	6,6	15,2	33,2	27,4	0,0	75,9	161,9	6,9	88,2
Canarias	77,0	5,9	17,4	26,7	29,6	0,0	73,7	150,7	6,4	95,8
Galicia	205,7	15,8	38,9	36,5	28,5	0,0	103,9	309,6	13,1	50,5
Castilla-La Mancha	108,7	8,4	42,0	25,8	28,8	0,0	96,7	205,3	8,7	88,9
Andalucía	480,5	37,0	44,5	106,1	23,2	0,0	173,9	654,3	27,8	36,2
Extremadura	96,7	7,4	63,2	14,3	30,2	10,6	118,3	215,0	9,1	122,3
Ceuta	10,1	0,8	21,0	1,0	31,7	0,0	53,7	63,7	2,7	532,4
Melilla	10,1	0,8	24,4	0,9	31,7	0,0	57,0	67,1	2,8	565,4
Principado de Asturias	56,6	4,4	27,2	14,1	29,9	0,0	71,2	127,8	5,4	125,9
Región de Murcia	57,4	4,4	31,9	18,4	30,5	0,0	80,8	138,2	5,9	140,6
TOTAL	1.299,6	100,0	349,2	349,2	349,2	10,6	1.058,0	2.357,6	100,0	81,4

Nota: Datos en millones de euros, salvo las columnas de porcentajes.

* Sumando la "cuota de reserva" (117,6 millones de euros) se alcanzarían los 2.475,2 millones de euros de dotación total en 2008.

Fuente: Elaboración propia.

Mención especial merece el caso de Andalucía y Galicia, las dos Comunidades Autónomas que menores ganancias acumularían en el nuevo modelo, con porcentajes de incremento de sus Fondos de Compensación Interterritorial del 36,2% y 50,5%, respectivamente. Lo primero que conviene remarcar es una obviedad, que ambas recibirían mayores recursos con el modelo propuesto, por efecto de la restricción inicial que garantiza su situación anterior. Por tanto, no se debe interpretar el resultado final como una pérdida, porque ciertamente no lo es. Su crecimiento por debajo del promedio se explica porque ambas partían de unas participaciones muy elevadas en el modelo actual (37% para Andalucía y 15,8% para Galicia), bastante por encima de las cuotas que les corresponderían

según su población, su renta relativa o sus necesidades de inversión, tal y como se puede apreciar en el cuadro 14. En los informes anuales del Ministerio de Administraciones Públicas (varios años) sobre los Fondos de Compensación Interterritorial, se explican con detalle las correcciones que cada una de las variables del modelo contenido en la Ley 22/2001 había venido ejerciendo sobre los importes que percibe cada Comunidad Autónoma.

CUADRO 14: Comparativa para Andalucía y Galicia

%	Restricción Inicial	Inversa de la renta por habitante (p_i)	Población (q_i)	Necesidades de inversión (f_i)	Resultado del modelo propuesto
Andalucía	37,0	12,8	30,4	6,7	27,8
Galicia	15,8	11,2	10,4	8,2	13,1

Nota: Los porcentajes indican la participación de cada una de las CCAA en el reparto de los Fondos de Compensación Interterritorial según diferentes criterios. Fuente: *Elaboración propia*.

Por último, cabe recordar que las cuotas participativas de todas y cada una de las Comunidades Autónomas, se mantendrían a lo largo de todo el periodo 2008-2013, por lo que los respectivos Fondos de Compensación Interterritorial evolucionarían con la misma tasa que lo hiciese la dotación global. La revisión de las cuotas de reparto, con datos actualizados de las variables, se produciría al final del periodo considerado.

3.5. La importancia del gasto corriente

Cuando se aprobó la LOFCA en 1980, se realizó una interpretación bastante restrictiva del concepto de “gastos de inversión” contenido en el artículo 158.2 de la Constitución Española. En aquel momento sólo se consideraban dentro de esta categoría los gastos de capital incluidos en el capítulo 6 del presupuesto de gastos (inversiones reales). Más adelante, como ya se ha comentado, la Ley 29/1990 abrió el campo hacia las inversiones indirectas de las Comunidades Autónomas, permitiendo financiar con los recursos del FCI las transferencias de capital (capítulo 7 del presupuesto de gastos). La flexibilización definitiva llegó con la Ley 22/2001 y la creación del Fondo Complementario, que permite incluso sufragar gastos corrientes ligados a las inversiones¹⁷.

¹⁷ La Sentencia 68/1996 del Tribunal Constitucional se extiende en la interpretación del concepto de gastos de inversión.

La realidad muestra que, pasados más de 25 años de funcionamiento del Estado de las Autonomías, las dotaciones de capital público han crecido de forma considerable, ayudadas por un fuerte crecimiento de la economía española y por unas generosas y cuantiosas ayudas de la Unión Europea. Se han construido numerosas infraestructuras, pero, particularmente, carreteras, autovías, hospitales, centros de salud, universidades y centros escolares. En el momento actual, sin perjuicio de las necesarias inversiones nuevas que habrá que seguir acometiendo, han adquirido una singular importancia los gastos de mantenimiento, reposición y conservación, así como otros derivados de nuevas demandas sociales o derechos de ciudadanía, por ejemplo, la atención a personas dependientes. Todas estas partidas, en buena medida, son consideradas como gasto corriente dentro de los presupuestos de las Administraciones Públicas y, por tanto, no podrían ser financiadas con el “antiguo” FCI, ni con el actual Fondo de Compensación, aunque sí con el Fondo Complementario, que precisamente para esa finalidad ha sido creado.

Por otro lado, existen nuevas prioridades de gasto emanadas de políticas estratégicas de la Unión Europea, trasladadas a los presupuestos de los gobiernos estatales, regionales y locales, de acuerdo con el principio de subsidiariedad y el reparto de competencias. La llamada “Estrategia de Lisboa” establece la necesidad de que la Unión Europea se convierta en la economía, basada en el conocimiento, más dinámica del mundo. Un objetivo ambicioso y de carácter transversal, que requiere numerosos esfuerzos e importantes desembolsos de recursos por parte de los gobiernos. No se trata ya sólo de invertir en carreteras o en urbanizar polígonos industriales, sino que ahora se debe impulsar con intensidad la formación cualificada de los recursos humanos, fomentar la cultura emprendedora y el empleo autónomo y promover la investigación, el desarrollo tecnológico y la innovación en todas las esferas. Todo ello con actuaciones sostenibles ambientalmente y con medidas que estimulen la cohesión social y territorial, contribuyendo a un desarrollo económico armonioso, equilibrado y duradero. En un reciente documento oficial de la Comisión Europea (2006) se resumen estos planteamientos estratégicos, englobando en cuatro acciones las estrategias a enarbolar en pro del crecimiento y el empleo:

- Mayor inversión en conocimientos e innovación. Básicamente, se trataría de que el gasto en políticas de I+D+i alcance el 3% del PIB, con un especial esfuerzo del sector privado.
- Liberar el potencial empresarial, en particular de las PYMEs. Es preciso reducir la burocracia y simplificar los procedimientos administrativos para la creación de una empresa, así como fomentar la internacionalización de la PYME.
- Hacer frente a la globalización y al cambio demográfico. Para ello se debe mantener la sostenibilidad de las finanzas públicas, aumentar la entrada de los jóvenes en el mercado de trabajo, lograr una mejor conciliación de la vida laboral y familiar e incentivar la prolongación activa en el empleo.
- Hacia una política energética europea eficaz e integrada. Asegurar el suministro y la producción energética, con mayor atención a las fuentes renovables, así como a una mayor competencia y competitividad entre empresas del sector.

En el cuadro 15 se muestra la relación de programas de inversión financiados por los Fondos de Compensación Interterritorial, correspondientes al año 2006. Se indica el volumen de recursos que absorbe cada uno de esos programas, así como el número de territorios beneficiarios que tiene proyectos dentro de cada uno de ellos y la Comunidad o Ciudad Autónoma que dedica un mayor porcentaje de sus Fondos de Compensación Interterritorial en cada caso. La primera observación indica la evidente preponderancia del programa de autopistas, autovías y carreteras, que absorbe un 41,5% del total, teniendo gastos por este concepto hasta un total de 9 territorios. En contraste, el programa de investigación, desarrollo e innovación sólo atrae recursos equivalentes al 0,1% del total, concentrados además en una sola Comunidad Autónoma (Galicia). Hay cuatro programas sin utilizar y otros nueve son elegidos por tres o menos territorios beneficiarios. Estos resultados muestran un escaso grado de diversificación del gasto y todavía una fuerte carga de los proyectos de construcción de infraestructuras físicas. Dos datos que pueden estar señalando la necesidad de reorientar las prioridades de gasto a financiar con los Fondos de Compensación Interterritorial en el futuro, teniendo en cuenta las orientaciones estratégicas de la Unión Europea que se acaban de presentar.

**CUADRO 15: Reparto de los Fondos de Compensación
Interterritorial por programas de inversión (año 2006)**

Programas de inversión	Millones €	%	Territorios beneficiarios que lo utilizan	Territorio con mayor porcentaje dedicado de sus Fondos de Compensación Interterritorial
1. Autopistas, autovías y carreteras	481,4	41,5	9	Castilla y León: 72,2%
2. Ferrocarriles	5,3	0,5	1	---
3. Puertos	12,0	1,0	2	Galicia: 6,1%
4. Aeropuertos	---	---	---	---
5. Vías navegables	---	---	---	---
6. Otros medios de transporte	---	---	---	---
7. Telecomunicaciones	1,4	0,1	1	Galicia: 0,8%
8. Ayudas a las empresas	29,4	2,5	3	Galicia: 5,5%
9. Desarrollo local	47,4	4,1	3	Andalucía: 9,2%
10. Zonas industriales y artesanales	---	---	---	---
11. Ayudas a las inversiones de interés turístico	28,0	2,4	1	Andalucía: 6,2%
12. Valorización de recursos culturales	4,6	0,4	1	Galicia: 2,5%
13. Agricultura, ganadería y pesca	70,7	6,1	4	Castilla y León: 21,9%
14. Agua	67,1	5,8	6	Cantabria: 100,0%
15. Energía	5,4	0,5	1	Galicia: 2,9%
16. Protección y mejora del medio ambiente	79,3	6,8	4	Melilla: 53,3%
17. Investigación, desarrollo e innovación	1,0	0,1	1	Galicia: 0,5%
18. Educación	75,7	6,5	4	Murcia: 11,6%
19. Sanidad	138,0	11,9	5	Canarias: 67,7%
20. Vivienda	63,6	5,5	4	Principado de Asturias: 22,1%
21. Otras materias	49,6	4,3	6	Ceuta: 100,0%
TOTAL	1.159,9	100,0	12	---

Fuente: Presupuestos Generales del Estado (PGE) para 2006 y elaboración propia.

Ante el panorama descrito, parece claro que el Fondo Complementario está llamado a desempeñar un papel más activo en el futuro, partiendo de la base de que muchos proyectos de infraestructuras llevarán asociado un elevado gasto corriente cuando estén finalizados. El planteamiento acerca de la ampliación de su cuantía y sus objetivos tendría perfecta cabida constitucional, siempre y cuando permaneciese vinculado al Fondo de Compensación, que seguiría en todo caso financiando “gastos de inversión” tal y como se entienden en la clasificación económica del presupuesto. La modificación legal podría ir encaminada en las tres direcciones siguientes. La primera, atribuyendo al Fondo Complementario un mayor porcentaje del importe total de los Fondos de Compensación Interterritorial. Actualmente ese porcentaje está establecido en el 25%, pero sería perfectamente asumible un incremento hasta el 33,33%, quedando el 66,67% destinado al Fondo de Compensación. Esto significaría que cada Comunidad Autónoma recibiría en concepto de Fondo Complementario la mitad de su Fondo de Compensación. En el cuadro

16 se presentan los resultados que se obtendrían con la propuesta planteada, en comparación con la asignación real establecida en los Presupuestos Generales del Estado para 2007.

CUADRO 16: Propuesta de dotación del Fondo Complementario para 2007

<i>Millones €</i>	TOTAL A REPARTIR	REPARTO PGE 2007		REPARTO PROPUESTO	
		Fondo de Compensación	Fondo Complementario	Fondo de Compensación	Fondo Complementario
Cantabria	9,7	7,3	2,4	6,5	3,2
Comunidad Valenciana	95,9	71,9	24,0	63,9	32,0
Castilla y León	81,9	61,4	20,5	54,6	27,3
Canarias	73,3	55,0	18,3	48,9	24,4
Galicia	195,9	146,9	49,0	130,6	65,3
Castilla-La Mancha	103,5	77,6	25,9	69,0	34,5
Andalucía	457,6	343,2	114,4	305,1	152,5
Extremadura	92,1	69,1	23,0	61,4	30,7
Ceuta	9,6	7,2	2,4	6,4	3,2
Melilla	9,6	7,2	2,4	6,4	3,2
Principado de Asturias	53,9	40,4	13,5	35,9	18,0
Murcia	54,7	41,0	13,7	36,5	18,2
Total FCI	1.237,6	928,2	309,4	825,1	412,5

Fuente: Presupuestos Generales del Estado (PGE) para 2007 y elaboración propia.

Dentro de un planteamiento similar al anterior, cabría la posibilidad de delegar en las Comunidades Autónomas la facultad para decidir qué porcentaje de los Fondos de Compensación Interterritorial destinarían a gastos corrientes (Fondo Complementario), a partir de un umbral mínimo, que bien podría ser el actual del 25%. Esta propuesta permite una mayor flexibilidad y es mucho más respetuosa con el principio de autonomía financiera de las Comunidades Autónomas, por lo que resultaría más aceptada por los respectivos gobiernos.

Una última opción sería ampliar el plazo temporal durante el cual se pueden financiar gastos corrientes con cargo al Fondo Complementario. La Ley 22/2001 ha establecido este plazo en dos años, pero bien podría ser ampliado, vinculándolo a la vida útil de las infraestructuras. Lo que no parece muy oportuno es su eliminación total, dado

que en tal caso los recursos del Fondo Complementario deberían ser canalizados a través del sistema general de financiación autonómica.

4. Conclusiones

El principio de solidaridad reconocido en la Constitución Española, además de ser un principio ético básico del Estado de las Autonomías, tiene un importante contenido económico y financiero. Su objetivo pasa por contribuir, desde una mutua lealtad, a la reducción de las desigualdades de renta y riqueza entre territorios. Uno de los instrumentos de solidaridad contemplados expresamente en la Constitución Española es el FCI, regulado por primera vez en la LOFCA y desarrollado después en la Ley 7/1984, la Ley 29/1990 y la vigente Ley 22/2001, cuya principal novedad fue la división del “antiguo” FCI en un Fondo de Compensación y un Fondo Complementario.

Debido a una subordinación de los Fondos de Compensación Interterritorial a los Fondos Estructurales de la Unión Europea, la dotación global de los primeros ha sido muy escasa en los últimos veinte años, perdiendo valor relativo con relación al PIB. En coherencia con el nuevo escenario financiero de la Unión Europea, se ha propuesto un considerable incremento de la cuantía de los Fondos de Compensación Interterritorial, ligando su evolución al crecimiento del PIB, hasta alcanzar un 0,5% en el año 2013, porcentaje que se mantendría a partir de ese ejercicio económico. El coste diferencial de la reforma propuesta se ha estimado en un 0,262% del PIB generado en España a lo largo del periodo 2008-2013.

Con respecto a los territorios beneficiarios, se ha propuesto un reparto del 90% del total entre las Comunidades y Ciudades Autónomas cuyo PIB *per capita*, en paridad de poder de compra, sea inferior al 100% del promedio de la UE-25. El 10% que quedase sin asignar en primera instancia, se constituiría como “cuota de reserva” para atender a los territorios de ámbito territorial inferior al de la Comunidad Autónoma, cuyas necesidades especiales así lo requieran.

Como variables de reparto de los Fondos de Compensación Interterritorial se han propuesto la inversa de la renta por habitante, la población relativa (sin correcciones) y un indicador sintético de necesidades de inversión. Cada una de estas variables tendría una ponderación asociada del 33%, mientras que el 1% restante sería libremente asignado por el Gobierno de España entre las Comunidades Autónomas cuyo PIB por habitante no hubiese alcanzado el 75% del promedio de la Unión Europea o, en su defecto, esta partida engrosaría la “cuota de reserva”. Las ventajas de la inversa de la renta y la población son evidentes en términos de disponibilidad y fiabilidad, además de ser dos excelentes indicadores de capacidad y necesidad fiscal, respectivamente.

Con el reparto propuesto se garantiza en todo momento que ninguna Comunidad Autónoma beneficiaria pierda Fondos de Compensación Interterritorial con respecto a la situación actual. Se trata de una condición necesaria para la aceptación política de la reforma, algo bastante habitual en la historia de la financiación autonómica en España. En la simulación realizada se ha utilizado una aproximación al índice sintético de necesidades de inversión, ante la ausencia de un dato más fiable, apuntando en todo caso la necesidad de avanzar en una correcta definición de este indicador.

Por último, teniendo en cuenta la importancia del gasto corriente en las Comunidades Autónomas, sería necesario reforzar la participación relativa del Fondo Complementario en los Fondos de Compensación Interterritorial, superando la cuota actual del 25% del total.

Referencias bibliográficas

- Comisión Europea (2006): *Comunicación de la Comisión al Consejo Europeo de primavera. Ha llegado la hora de acelerar*, Bruselas, Comisión Europea, COM (2006) 30 final.
- Fernández Llera, Roberto (2005): *El endeudamiento de las Comunidades Autónomas: disciplina de mercado, estabilidad económica y canales de elusión normativa*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales.
- Ministerio de Administraciones Públicas (varios años): *Fondos de Compensación Interterritorial*, Madrid, Ministerio de Administraciones Públicas.
- Pérez Suárez, Rigoberto y Delgado Rivero, Francisco J. (1996): “Análisis metodológico de indicadores de alerta. Un indicador para Asturias”, *Revista Asturiana de Economía*, 7, pp. 135-158.
- Varios Autores (1992): *El Fondo de Compensación Interterritorial: memoria de un cambio*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales.