

ACUERDO 2/1981, DE 16 DE SEPTIEMBRE, DEL CONSEJO DE POLÍTICA FISCAL Y FINANCIERA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS, SOBRE CRITERIOS DE DISTRIBUCIÓN DEL FONDO DE COMPENSACIÓN INTERTERRITORIAL (BOE, 10-11-81 y 3-12-81)

El Pleno del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas, válidamente constituido con la asistencia de todos sus miembros de derecho excepto el excelentísimo señor Ministro de Economía y Comercio (y los ilustrísimos señores Consejeros de Economía y Hacienda del País Valenciano y la Junta de Extremadura) celebró su segunda reunión el día 20 de agosto pasado, previa convocatoria del excelentísimo señor Ministro de Hacienda, con arreglo al orden del día que, entre otros asuntos, incluía el estudio y valoración de los criterios de distribución del Fondo de Compensación Interterritorial, de acuerdo con lo previsto en el artículo 3.2.b) de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, sobre financiación de las Comunidades Autónomas.

En dicha reunión, la representación del Gobierno de la Nación hizo entrega del documento «Distribución de los recursos del Fondo de Compensación Interterritorial» que contiene su propuesta sobre valoración de los criterios de distribución de dicho Fondo y se acordó crear un Grupo de Trabajo, integrado, en representación del Gobierno, por los Ilustrísimos señores Directores generales de Coordinación con las Haciendas Territoriales e Instituto Nacional de Estadística y por don José V. Sevilla Segura, y, en representación de las Comunidades Autónomas y de los Entes Preautonómicos, por los ilustrísimos señores Consejeros de Hacienda de la Junta de Galicia, Diputación General de Aragón, Junta de Canarias, Junta de Andalucía, Consejo Regional de Murcia y Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, cuya misión ha consistido en elaborar un informe propuesto al Pleno del Consejo sobre la valoración de los criterios de distribución del Fondo que había prestado el Gobierno de la Nación.

I. INFORME PROPUESTA DEL GRUPO DE TRABAJO SOBRE CRITERIOS DE DISTRIBUCIÓN DEL FONDO DE COMPENSACIÓN INTERTERRITORIAL

El referido Grupo de Trabajo elevó a la superior consideración y decisión del Pleno del Consejo el informe propuesta que, transcrito literalmente, dice así:

«En el día de la fecha, con asistencia de los Señores que al margen se expresan, se constituye el Grupo de Trabajo designado por el Pleno del Consejo de Política Fiscal y Financiera en su reunión del día 20 de agosto pasado para dictaminar el documento «Distribución de los Recursos del Fondo de Compensación Interterritorial» (Madrid, 19 de agosto de 1981) entregado por la representación del Gobierno de la Nación en dicha reunión y que contiene la propuesta de éste sobre la valoración de los criterios de distribución del referido Fondo, y tiene el honor de elevar al Pleno del Consejo en cumplimiento del mandato recibido del mismo y a los efectos que previene el artículo 3.2.b) de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas, el siguiente informe:

I. La propuesta presentada por la representación del Gobierno de la Nación ante el Pleno del Consejo de Polí-

tica Fiscal y Financiera el pasado día 20 de agosto está contenida en el documento antes señalado, que se desglosa en cuatro apartados: 1.—Beneficiarios del Fondo. 2.—Criterios de distribución. 3.—Simulación de resultados de la distribución que se propone; y 4.—Simulación de los resultados de la distribución según interpretación literal de la LOFCA.

Tal propuesta es, en resumen, la siguiente:

1.º Los recursos del Fondo se distribuirán de la siguiente forma:

- a) Inversamente proporcional a la renta por habitante de cada territorio.
- b) Directamente proporcional al saldo migratorio.
- c) Directamente proporcional al paro existente.
- d) Directamente proporcional a la superficie de cada territorio.

2.º Valorando el hecho insular, en relación con la lejanía del territorio peninsular, aumentando la cantidad que le corresponda a cada territorio de acuerdo con los criterios anteriores en un 5 por 100, más un 1 por 100 por cada 50 kilómetros de distancia existente entre los territorios insulares y la península. La cantidad que ello suponga reducirá proporcionalmente la correspondiente a los restantes territorios.

3.º Las variables antes mencionadas se calcularán de conformidad con las siguientes definiciones:

a) La distribución en forma inversamente proporcional a la renta por habitante se ponderará por la población correspondiente a cada Comunidad Autónoma multiplicada por la relación existente entre la renta por habitante de la Comunidad que la tenga más baja y la correspondiente a cada Comunidad.

b) La variable migratoria se definirá por la media del saldo migratorio interno de cada Comunidad más la media de emigración exterior, correspondiente a los últimos diez años. A estos efectos tomarán valor cero las Comunidades cuyo saldo sea positivo, distribuyéndose exclusivamente entre las restantes.

c) La variable paro expresará las diferencias entre la tasa de paro existente en cada Comunidad y la tasa media nacional. A estos efectos se computarán solamente las Comunidades cuya tasa de paro se sitúe por encima de la media, tomando valor cero las restantes.

d) La distancia a considerar para la valoración del hecho insular será la media sobre arcos de círculo máximo de la capital de Baleares a la capital de España y, en el caso de Canarias, la semisuma de las distancias de las dos capitales de provincia del Archipiélago a la capital de España.

4.º A los efectos de obtener la distribución de los recursos del Fondo se utilizarán los siguientes datos:

a) Para la renta por habitante se utilizará la última estimación del INE.

b) Para la población se utilizará la estimación del INE para el mismo año al que se refieren los valores de la renta «per cápita».

c) Para el saldo migratorio se utilizará la cifra del mismo para los últimos diez años de los que se disponga de datos incrementada en la emigración exterior relativa al mismo período.

d) Para la determinación de los porcentajes de desempleo se utilizará la media de los cuatro últimos trimestres para los que se disponga de datos de la Encuesta de Población Activa.

e) Para la superficie se utilizarán las cifras publicadas por el Instituto Geográfico Nacional.

5.º La ponderación de los distintos criterios que se propone es:

a) El 70% del Fondo se distribuirá en función de renta por habitante.

b) El 20% en función del saldo migratorio.

c) El 5% en función del paro.

d) El 5% en función de la superficie.

En el caso del hecho insular el peso se establece por una vía indirecta incrementando las cantidades obtenidas con arreglo a los anteriores criterios por Baleares y Canarias en un porcentaje que tiene en cuenta la distancia de estas Comunidades a la Península y ajustando el vector resultante para que el total sume 100.

II. La propuesta del Gobierno, sometida a la consideración de este Consejo, se pronuncia en favor de que todas las Comunidades Autónomas sean beneficiarias del FCI, sin perjuicio de que la distribución del mismo se halle presidida, como exige la Ley, por un criterio de solidaridad al que más adelante se hará referencia.

Es evidente que, ateniéndose al tenor literal de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas, no existe predeterminación legal en lo referente al número de Comunidades Autónomas que deban ser beneficiarias del FCI y, en consecuencia, su señalamiento debe entenderse incluido entre los criterios utilizados para la distribución del mencionado FCI, cuyo dictamen consultivo corresponde, en consecuencia, a este Consejo.

El artículo 16.1 de la LOFCA señala que:

“... Dicho Fondo se distribuirá por las Cortes Generales entre Comunidades Autónomas, provincias que no formen parte de ninguna Comunidad Autónoma y territorios no integrados en la organización provincial...”

Parece claro, pues, que no existe mandato legal, expreso y específico en cuanto al número de entes territoriales beneficiarios del Fondo y en este mismo sentido se pronuncia el número 2 del artículo 4 de la mencionada Ley, cuando, al enumerar los recursos financieros de las Comunidades Autónomas, distingue en grupo independiente los provenientes del Fondo, y aclara:

“2. En su caso, las Comunidades Autónomas podrán obtener igualmente ingresos procedentes de:

.....

b) Las transferencias del Fondo de Compensación Interterritorial...”

Naturalmente si bien es cierto que la distribución del FCI no tiene por qué necesariamente alcanzar a todas las Comunidades Autónomas, como se dice claramente en el artículo 4 transcrito, no lo es menos que se excluya la posibilidad de que el criterio de distribución elegido incluya a todas, tal como se propone el Gobierno.

A este respecto, el Grupo de Trabajo entiende que la opción sobre el número de entes territoriales beneficiarios

del FCI debe realizarse atendiendo a una doble circunstancia: de una parte, el tamaño del Fondo y, de otra, el grado de redistribución que se pretenda llevar a cabo.

Un Fondo muy pequeño obligaría necesariamente, si se pretende que sea realmente redistributivo, como exige la LOFCA, a reducir el número de beneficiarios, mientras que un Fondo de mayor tamaño permitiría, sin renunciar al grado perseguido de distribución, aumentar el número de beneficiarios.

El tamaño mínimo del Fondo está establecido con carácter obligatorio por la propia LOFCA en su artículo 16 en un 30% de la inversión pública y, por tanto, no cabe esperar una cuantía reducida del mismo. Es más, previsiblemente la dotación del Fondo será superior al mencionado porcentaje mínimo y, en consecuencia, parece razonable que todos los territorios, tal como propone el Gobierno, puedan ser beneficiarios del Fondo, sin renunciar al principio de solidaridad, pero sin introducir, por otra parte, tensiones como consecuencia del criterio redistributivo que sustenta su asignación.

Ahora bien, si tal es el criterio propuesto por el Gobierno, del que participa igualmente este Grupo de Trabajo, deberían incluirse separadamente la totalidad de los entes territoriales, y a este respecto el Consejo quiere resaltar la necesidad de especificar independientemente como beneficiarios del Fondo a los territorios de Ceuta y Melilla.

Como anteriormente se ha puesto de manifiesto al transcribir una parte del artículo 16 de la LOFCA, la distribución del Fondo alcanza tanto a las Comunidades Autónomas como a los territorios no integrados en la organización provincial, territorios —como es el caso de Ceuta y Melilla— que deberían tener una asignación del Fondo individualizada.

III. Los criterios de distribución

1.º Enfoque general.—Antes de hacer referencia a las variables y ponderaciones propuestas por el Gobierno con objeto de distribuir el Fondo entre todos los entes territoriales, el Grupo de Trabajo entiende que es conveniente considerar y valorar globalmente el grado de redistribución resultante de tales criterios.

A este fin se procede seguidamente a comparar la distribución propuesta por el Gobierno con una distribución del Fondo estrictamente proporcional al número de habitantes.

Como puede verse en el cuadro anexo, en la primera doble columna numérica se establece una comparación referida a cada territorio entre el porcentaje que supone su población respectiva sobre el total nacional, y el porcentaje de participación correspondiente en el FCI, de acuerdo con la propuesta del Gobierno.

Una distribución que bien pudiera calificarse de neutral sería aquella que fuese estrictamente proporcional al número de habitantes, debiendo, en tal caso, resultar iguales ambos porcentajes. Como puede verse en la referida comparación y más claramente en la tercera columna, la distribución propuesta delimita en una primera aproximación dos grandes grupos de territorios: aquellos que reciben una proporción menor del FCI que la correspondiente a su población —que son todos aquellos cuyos valores en la tercera columna resultan inferiores a la unidad— y aquellos otros que perciben del FCI un porcentaje superior al correspondiente a su población. Estos últimos,

Territorios	Porcentajes			Proporción con valor mínimo
	(A) Población	(B) Participación en el FCI propuesta	B/A	
Madrid	12,8	5,45	0,42	1,00
Cataluña	16,2	7,36	0,45	1,07
País Vasco	5,9	3,15	0,53	1,26
Cantabria	1,4	0,83	0,59	1,40
Baleares	1,7	1,08	0,63	1,50
Aragón	3,1	2,47	0,79	1,88
Navarra	1,3	0,85	0,65	1,54
Rioja	0,7	0,41	0,58	1,38
Valencia	9,7	6,45	0,66	1,57
Murcia	2,4	2,13	0,88	2,09
Asturias	3,1	2,59	0,83	1,97
Castilla-La Mancha	4,3	6,59	1,53	3,64
Castilla-León	6,8	9,37	1,37	3,26
Galicia	7,5	9,72	1,30	3,09
Andalucía	16,6	26,48	1,59	3,78
Canarias	3,8	6,05	1,89	4,50
Extremadura	2,7	9,02	3,34	7,95

como es evidente, son aquellos sobre los cuales se practica la redistribución en sentido positivo.

La intensidad redistributiva de los criterios propuestos puede apreciarse en la última columna donde, tomando como unidad el territorio que menor cantidad del FCI recibe por habitante, se ha referido la participación de los restantes territorios. Como puede verse en la mencionada columna, lo que pudiéramos denominar amplitud del abanico redistributivo se mueve entre uno y cuatro, aproximadamente, con la excepción de Extremadura, que aparece claramente descolgada y cuya participación en el FCI por habitante alcanza ocho veces la correspondiente a Madrid.

Valorada en su conjunto, la distribución del FCI propuesta por el Gobierno ofrece un patrón sensiblemente redistributivo y, en consecuencia, satisface, en opinión de este Grupo de Trabajo, el propósito del Fondo, que establece la LOFCA. Así, mientras que los cuatro territorios más ricos, con el 36 % de la población total, percibirán el 17 % del FCI, los cinco territorios más pobres, con un 37 % de la población, percibirán más del 60 % del Fondo.

No obstante su apariencia y afirmando su neto carácter redistributivo que este Grupo de Trabajo valora muy positivamente, hay que considerar que en buena medida el patrón redistributivo resultante de los criterios propuestos por el Gobierno es reflejo de las propias disparidades económicas territoriales. Esta circunstancia resulta claramente patente en el caso de Extremadura, cuyos valores extremos en la serie, como ha podido apreciarse, no son sino reflejo de su situación marginal respecto de las variables que, de acuerdo con la LOFCA, deben necesariamente considerarse en la distribución del Fondo.

En definitiva, pues, partiendo de las fuertes disparidades territoriales que caracterizan a España, y considerando la finalidad atribuida al FCI por la LOFCA, este Grupo de Trabajo estima adecuado en su conjunto el grado de redistribución resultante de la distribución del Fondo propuesta por el Gobierno.

2.º Las variables consideradas.—La propuesta del Gobierno en cuanto a las variables a considerar para la distribución del FCI se limita, como anteriormente se ha recogido, a las explícitamente consideradas en el artícu-

lo 16 de la LOFCA, ponderadas, en su caso, por una variable población.

La opinión del Grupo de Trabajo a este respecto es favorable por una doble razón:

En primer lugar, porque entiende que las variables explicitadas en la LOFCA resultan suficientemente expresivas del nivel de desarrollo alcanzado por una Comunidad Autónoma y, en consecuencia, la adición de nuevas variables —tema que ha sido objeto de especial análisis en el seno de este Consejo— dificulta más que facilita la objetividad de criterios que ofrece la norma legal anunciada. La consideración de otras variables más específicas, inevitablemente resultará ventajoso para unos u otros territorios, dependiendo de cuáles sean las nuevas variables seleccionadas, resultado que en nada favorecería la consecución de una distribución justa y solidaria. Este Grupo entiende que la variable “renta por habitante” recogida por la LOFCA constituye una variable suficientemente sintética y representativa y, en cualquier caso, muy superior a cualquier otra alternativa para expresar el nivel de desarrollo relativo de una Comunidad.

En segundo lugar, se ha observado que cuando las nuevas variables sugeridas no introducían sesgos territoriales en la distribución del FCI por tratarse de variables genéricas, éstas se hallaban estrechamente correlacionadas con la variable renta por habitante, lo cual, es evidente, no supone aportación de un nuevo criterio distributivo.

En consecuencia, este Grupo de Trabajo entiende que no es preciso añadir nuevas variables, de acuerdo con la propuesta del Gobierno.

No obstante lo anterior, y aceptando igualmente, por razones obvias, la necesidad de introducir ponderaciones en función del número de habitantes, existen algunas consideraciones a efectuar acerca de las definiciones de dichas variables propuestas en el documento del Gobierno.

En primer lugar, es opinión de este Grupo de Trabajo que la definición de la primera de las variables utilizadas, la “renta por habitante”, no sólo resulta compleja, sino que, quizá por su propia complejidad, se presta a error. Aun entendiendo las dificultades existentes para alcanzar una distribución satisfactoria del FCI, este Grupo recomendaría que la definición de las variables resulte simple y comprensiva, circunstancias que no parecen concurrir en la variable mencionada.

La segunda variable utilizada de acuerdo con la LOFCA hace referencia a la “migración”. La definición propuesta resulta satisfactoria y, desde luego, no dejaría de serlo si el plazo considerado fuese incluso menor de los diez años sugeridos. Es evidente que dicho plazo está vinculado al período intercensal y sólo por tal motivo se justifica.

La variable «paro» ha sido sometida a larga consideración incluyendo la ponderación propuesta. Es evidente que, en alguna medida, la referida variable posee un signo distinto a los restantes. Por expresarlo brevemente, la variable “paro” se halla más próxima a una variable coyuntural que las restantes variables económicas, cuyo alcance es más permanente en cuanto a expresión de desequilibrios económicos básicos o estructurales.

Esta consideración inclinaba en principio a minorar la

ponderación atribuida a esta variable en la propuesta del Gobierno dada la finalidad del FCI. Sin embargo, desde la pasada década resulta cada vez más difícil atribuir al paro ese carácter coyuntural o pasajero, y en ese sentido parece a este Grupo de Trabajo aceptable la ponderación propuesta, que deberá alterarse en el futuro cuando la situación económica así lo aconseje.

Finalmente, parece muy acertado el tratamiento del "hecho insular", ya que considera, de una parte, el propio hecho de la insularidad en sí, y de otra, se matiza tal hecho objetivo en función de la distancia de las capitales de los archipiélagos balear y canario a la capital del Reino.

Sin embargo, el Grupo de Trabajo se permite recomendar que, desde el punto de vista puramente formal, el "hecho insular" se presente en el cuadro correspondiente a la simulación de resultados que ha elaborado el Gobierno como una variable más al lado de las otras cuatro con signo positivo para Baleares y Canarias y con signo negativo para las demás Comunidades Autónomas, entes territoriales y Ceuta y Melilla. Con ello se conseguiría lo siguiente: primero, una mayor claridad y comprensión del significado de cada variable en la configuración final del porcentaje de participación de los distintos entes territoriales en el Fondo de Compensación Interterritorial, y, segundo, reflejar fielmente la propuesta del Gobierno en el sentido de que la cantidad que reporte la valoración del hecho insular ha de reducir proporcionalmente la correspondiente a los restantes territorios, extremo éste que no aparece en la simulación de resultados que incluye el documento objeto del presente informe.

IV. Datos estadísticos a utilizar

El Grupo de Trabajo nada tiene que objetar a la propuesta del Gobierno en cuanto a los datos a utilizar a los efectos de cuantificar la distribución de los recursos del FCI y al papel tan importante que ha de representar el Instituto de Estadística en la elaboración y suministro de tales datos, así como en la preparación de estudios alternativos sobre la ponderación de los distintos criterios de distribución del Fondo, de acuerdo con lo prevenido en la disposición adicional tercera, 1, de la LOFCA.

En este sentido, es preciso que el INE elabore, suministre al Gobierno y publique los últimos datos disponibles que han de servir para determinar la participación final que ha de corresponder a cada ente territorial en el FCI.

V. Conclusiones

Por cuanto queda expuesto, el Grupo de Trabajo informa favorablemente la propuesta sobre criterios de distribución del Fondo de Compensación Interterritorial formulada por la representación del Gobierno de la Nación al Pleno del Consejo de Política Fiscal y Financiera el pasado día 20 de agosto y contenida en el documento "Distribución de los recursos del FCI" (Madrid, 19 de agosto de 1981), con las siguientes observaciones:

1.^a Debe especificarse independientemente como beneficiario del FCI a los territorios de Ceuta y Melilla.

2.^a Se recomienda una mayor claridad en la definición de la variable "renta por habitante".

3.^a A los efectos puramente formales de presentación de la simulación de los resultados de la distribución del FCI es conveniente que la variable "hecho insular" se represente con signo positivo para Baleares y Canarias y con signo negativo para los demás territorios.

4.^a Es necesario que los datos a utilizar para la determinación de los porcentajes de participación de los distintos entes territoriales en el FCI sean los últimos disponibles a esta fecha y que sean suministrados por el Instituto Nacional de Estadística.

Lo que tienen el honor de elevar al Pleno del Consejo los miembros del Grupo de Trabajo en Madrid, a 3 de septiembre de 1981...»