EL FONDO DE COMPENSACION INTERTERRITORIAL

Angel Melguizo Sánchez presenta aquí un análisis en profundidad de la evolución seguida por el Fondo de Compensación Interterritorial (FCI) desde su regulación inicial en la LOFCA (1980) hasta la entrada en vigor del nuevo sistema de financiación de las comunidades autónomas, que regirá durante el período 1987-1991.

En el análisis de este proceso evolutivo, el autor dedica una especial atención a la dotación de dicho Fondo y, de manera especial, a sus efectos redistributivos en cada una de las diecisiete comunidades autónomas. Todo ello le conduce al planteamiento de una serie de puntos de reflexión o notas valorativas, entre las que cabe subrayar la primera, según la cual la dotación global del FCI debería incrementarse en cuantía sensible, va que su nivel actual parece insuficiente para el logro de su objetivo fundacional. Para reforzar su potencialidad redistributiva, el FCI debería tener sustantividad presupuestaria propia, y no ser, como en la actualidad, una mera reasignación espacial de una parte reducida de la inversión estatal.

1. DE LA CONSTITUCION A LOS ACUERDOS AUTONOMICOS DE 1981

A Constitución de 1978 no sólo propugna la solidaridad entre todas las regiones y nacionalidades (art. 2), sino que afirma que el Estado garantiza su realización efectiva (artículo 138). La instrumentación de esa garantía se pretende a través de las transferencias del denominado Fondo de Compensación Interterritorial (FCI).

A él se refiere el texto constitucional cuando establece, en su artículo 158, que, con el fin de

corregir desequilibrios económicos interterritoriales y hacer efectivo el principio de solidaridad, se constituirá un Fondo de Compensación Interterritorial con destino a gastos de inversión, cuyos recursos serán distribuidos por las Cortes Generales.

Posteriormente, la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA) recogió, y desarrolló, en su artículo 16, esos enunciados, precisando que la dotación del Fondo sería periódica y anual, y en ningún caso inferior al 30 por 100 de la inversión pública que para cada ejercicio hubiese sido aprobada en los Presupuestos Generales del Estado. También se enumeran, en ese precepto de la LOFCA, los criterios de distribución territorial del Fondo que, con carácter no exclusivo o cerrado, son los de la inversa de la renta por habitante, la tasa de población emigrada en los últimos diez años, el porcentaje de paro sobre la población activa, la superficie territorial y el hecho insular en relación con la lejanía del territorio peninsular.

Regulaba también la LOFCA que las transferencias del FCI recibidas deberían destinarse a financiar proyectos de carácter local, comarcal, provincial o regional; de infraestructura, obras públicas, regadíos, ordenación del territorio, vivienda y equipamiento colectivo, mejora del hábitat rural, transportes y comunicaciones y, en general, aquellas inversiones que coadyuven a disminuir las diferencias de renta y riqueza entre los habitantes de los mismos.

Además, el Fondo de Compensación Interterritorial es contemplado en la LOFCA como un mecanismo articulado en el conjunto del sistema de financiación de las comunidades autónomas, ya que se centra en él la realización del denominado «tramo de redistribución». La consecuencia inmediata de esta concepción es que su evolución quedaría determinada por la del conjunto del sistema. Al ser tributario del sistema de financiación autonómica, el FCI experimentará cambios de importancia respecto a la regulación contemplada en la propia LOFCA. Estos cambios se evidenciarían ya en los Presupuestos del Estado de 1982 y, con mayor sustantividad, en la que después sería la Ley 7/1984, del Fondo de Compensación Interterritorial. El factor determinante de esos cambios respecto a la LOFCA sería el criterio al respecto de la Comisión de Expertos sobre Financiación de las Comunidades Autónomas, plasmado formalmente en los Acuerdos Autonómicos de 1981.

En efecto, con independencia de la valoración que puedan merecer estos Acuerdos Autonómicos de julio de 1981, entre el Gobierno de UCD y el PSOE, tendría un alcance limitado cualquier análisis que se hiciese sin su consideración, tanto respecto al sistema de financiación autonómica en general como a la regulación del FCI en particular.

En el Informe de la Comisión de Expertos sobre Financiación de las Comunidades Autónomas (1), se fijan un conjunto de criterios que van a resultar determinantes para la realidad del Fondo de Compensación. Entre ellos cabe destacar:

- Que la configuración del Fondo sea coherente con los restantes aspectos de la financiación de las comunidades autónomas.
- Que la regulación del Fondo no suponga, por sí misma, un incremento del gasto público.
- Que la introducción del Fondo no signifique una alteración radical de la distribución sectorial de las inversiones públicas. El objetivo del Fondo es alterar la distribución territorial de la inversión.
- Que el Fondo es, sobre todo, un instrumento de política de desarrollo regional, y no tanto un instrumento de compensación fiscal, por ello es esencial la integración del Fondo en el marco de los correspondientes programas de desarrollo regional.
- La base del cálculo de la cuantía del Fondo, que la LOFCA fija sobre «la inversión pública que para cada ejercicio haya sido aprobada en los Presupuestos Generales del Estado», debe concretarse en la «inversión nueva», de alcance más restrictivo de lo que se entiende por inversión pública (capítulos presupuestarios VI y VII). La inversión pública «nueva» sería el residuo que quedaría de la inversión real bruta una vez descontados los gastos de conservación, mejora y sustitución, que están formando parte del coste efectivo de los servicios. La inversión pública «nueva» se aproxima al concepto de «inversión neta». En términos presupuestarios, la base del cálculo de la cuantía del Fondo se correspondería con la suma de los capítulos VI de los Presupuestos del Estado y de sus organismos autónomos más las transferencias de capital a corporaciones locales. De este total se excluirían los gastos destinados a conservación, mejora y sustitución de bienes de capital público y, en todo caso, las inversiones del Ministerio de Defensa.
 - El volumen mínimo del Fondo será el que

resulte de sumar las «inversiones nuevas» correspondientes a las competencias transferidas a las comunidades autónomas.

- Se opta por la distribución del FCI entre todas las comunidades, pero de forma que sus créditos se concentren en los territorios menos desarrollados.
- Se defiende la conveniencia de pocos indicadores para efectuar la distribución del Fondo, manteniendo los de la LOFCA y prefiriendo jugar con las ponderaciones más que con la búsqueda de nuevos indicadores distributivos. En todo caso, se tendrá en cuenta la población.

Otras dos recomendaciones formuladas por la Comisión de Expertos acerca del Fondo de Compensación, incluidas en los Acuerdos Autonómicos de 1981, cobrarían un relieve singular. Una alude a la propuesta de la inclusión de un FCI en la Ley de Presupuestos de 1982. La otra se refiere a la concreción de ponderación para las variables distributivas, en especial la de la renta por habitante. Ambas, en interdependencia, configurarían una regulación del FCI que sería recogida en su ley básica de 1984.

2. EL FCI DE 1982

Para evitar aplazar el mandato redistributivo de la Constitución y la LOFCA, y poner en marcha vías de coordinación presupuestaria e inversora entre la Administración central y las comunidades autónomas, se elaboró un Fondo de Compensación Interterritorial integrado en los Presupuestos Generales del Estado para 1982. Su ejecución correspondería, en su totalidad, a la Administración central, y su dotación global se fijó en 180.000 millones de pesetas.

La distribución no se realizó según los criterios contemplados en la LOFCA, ya que, en su aplicación literal, generaban pautas asignativas perversas respecto a la propia finalidad del Fondo (2). Por ello, la distribución del 70 por 100 del FCI en forma inversamente proporcional a la renta por habitante de cada comunidad se ponderó 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.

En consecuencia, la plasmación analítica de la

variable «renta» en la distribución del Fondo sería:

$$\begin{array}{c|c}
 & 1 \\
\hline
 & Rpci \\
\hline
 & 17 \\
\hline
 & 1 \\
\hline
 & Rpci \\
\hline
 & 17 \\
\hline
 & Rpci \\
\hline
 & 17 \\
\hline
 & 1 \\
\hline
 & Rpci \\
\hline
 & 17 \\
\hline
 & 1 \\
\hline
 & Rpci \\
\hline
 & Pi \\
\hline
 & Rmin \\
\hline
 & Rpci \\
\hline
 & Rpci \\
\hline
 & Pi \\
\hline
 & Rpci \\
 & Rpci \\
 & Rpci \\
 & Rpci \\
 & R$$

donde:

Rpci: Renta por habitante de la comunidad

autónoma i.

Pi: Población de la comunidad autóno-

ma i.

Rmin: La menor renta por habitante del conjunto de las comunidades autónomas.

La expresión anterior puede simplificarse en la forma siguiente:

$$\frac{Pi}{R^{2}pci} \qquad \frac{Rmin}{17} \qquad \frac{Pi}{Rpci}$$

$$\frac{Rmin}{17} \qquad \frac{17}{Rpci} \qquad \frac{Pi}{R^{2}pci} \qquad \frac{17}{R^{2}pci} \qquad \frac{Pi}{R^{2}pci}$$

Este tratamiento de la variable «renta», sin duda complejo, se justificó de la forma siguiente en la Memoria del Proyecto de Ley inicial del Fondo de Compensación Interterritorial (3):

1. Si se hubiera distribuido en forma inversamente proporcional a la renta *per capita*

$$\frac{1}{\text{Rpci}}$$

$$\sum \frac{1}{\text{Rpci}}$$

sin ponderar, de ninguna forma, con la población de cada territorio, ello hubiese sido equivalente a ponderar todas y cada una de las comunidades por un porcentaje idéntico (5,88 por 100 para cada una de las comunidades). Esto significaría que si, por ejemplo, Cataluña y Madrid tienen la misma renta por habitante, recibirían lo mismo por este concepto, a pesar de que Cataluña tenga el 16 por 100 de la población y Madrid tan sólo el 12 por 100.

2. Una primera forma de obviar este problema hubiera sido ponderar simplemente por la población de cada territorio

En este caso se plantea el problema de que la población pesa excesivamente, lo cual llevaría a una distribución del Fondo que favorecería a las regiones más pobladas, que, en la configuración del mapa autonómico son, salvo excepciones, las más desarrolladas.

3. De ahí que la solución adoptada

introduzca la población, pero con un peso menor a medida que la comunidad es más desarrollada. Esto es lo que quiere expresar «la relación de la renta por habitante del territorio que la tenga menor a la renta por habitante de la región considerada». Con ello se conseguía —según concluye la citada Memoria del inicial proyecto de Ley del FCI— que al mismo nível de desarrollo se tenga en cuenta la población de cada comunidad, pero sin que el peso de esta variable —la población—, que no mencionaba la LOFCA, ahogue los efectos de otra —la inversa a la renta per capita— que la LOFCA colocaba en primer lugar.

A nuestros efectos, lo que interesa resaltar es que la solución acordada por recomendación de la Comisión de Expertos para la distribución del Fondo de 1982 respecto a la ponderación de la inversa de la renta per capita, junto con otras variaciones respecto a los criterios originarios de la LOFCA —por ejemplo, la variable «saldo migratorio», postergando la de «población emigrada»— determinaron que la distribución del Fondo fuera muy diferente a la que hubiera resultado en aplicación literal de la LOFCA.

El cuadro n.º 1 refleja con nitidez esa divergencia de las pautas distributivas. Sobre sus datos sólo cabe remarcar el hecho, por lo demás bien

CUADRO N.º 1

FCI DE 1982 (LOFCA VS. PGE'82)

		DISTRIBUCION D	DE 180.000 10 ⁶ Ptas		
CC.AA.	LO	FCA	PGE 1982		
_	10 ⁶ Ptas.	Ptas/hab	10 ⁶ Ptas.	Ptas/hab	
Madrid	7.938	1.795,9	9.476,3	2.144	
Cataluña	9.540	1.632,5	13.648,7	2.358	
País Vasco	9.414	4.447,2	5.957,1	2.814	
Cantabria	8.118	16.457,1	1.470,4	2.980	
Baleares	8.640	13.254,5	1.966,9	3.018	
Aragón	10.008	8.546,2	4.385,4	3.745	
Navarra	9.720	20.014,9	1.475,9	3.040	
La Rioja	9.216	38.360,5	738,1	3.073	
Comunidad Valenciana	9.684	2.774,0	11.509,1	3.297	
Murcia	9.108	10.202,3	3.652,3	4.091	
Asturias	9.198	8.310,1	4.686,6	4.234	
Castilla-La Mancha	12.780	7.958,9	11.908,5	7.414	
Castilla y León	12.744	5.112,7	16.872,0	6.768	
Galicia	9.576	3.554,2	17.618,0	6.540	
Andalucía	13.140	2.142,9	47.102,9	7.682	
Canarias	14.328	9.831,1	12.170,2	8.353	
Extremadura	16.938	16.360,9	14.690,8	14.194	
Ceuta	-	_	292,9	5.417	
Melilla	_	_	345,2	6.676	
TOTAL	180.000	4.962,1	180.000,0	4.947	

Fuente: Elaboración propia en base a Memoria del Proyecto de Ley del FCI y Ley de PGE de 1982

conocido, de la escasa neutralidad asignativa de las distintas variables y parámetros que siempre incorporan fondos de la naturaleza y finalidad del FCI.

La dotación global del Fondo de 1982, 180.000 millones de pesetas, y su distribución entre comunidades autónomas según las cifras expuestas, ha venido generando una reiterada crítica, sin duda motivada, por la atención prestada al primer FCI vigente desde la Constitución. Ha de observarse, sin embargo, que la magnitud del Fondo de 1982 no es comparable con la de los siguientes ejercicios presupuestarios, debido a que la cuantía recogida por mandato del artículo 78 de la Ley de Presupuestos de 1981 se estimó en base al Informe de los Expertos y se elaboró siguiendo los criterios fijados en el artículo 16 de la LOFCA.

Por ello, el Fondo de 1982 incluye inversiones, como las de Renfe, Mercasa y Planer, que no son susceptibles de ser financiadas vía Fondo, según la posterior Ley del propio FCI, así como otra serie de proyectos que, según los criterios adoptados por el Comité de Inversiones Públicas para valorar los gastos de conservación, mejora y sustitución, se calificarían como de «inversión de reposición».

Si se detraen del FCI para 1982 las inversiones de Mercasa, Renfe y Planer, y los proyectos de las restantes inversiones que se han calificado como de conservación, mejora y sustitución, su magnitud se reduce a 150.000 millones de pesetas, cifra que puede ser objeto de comparación con la de los años sucesivos (4).

LA LEY 7/1984, DEL FCI

La Ley 7/1984, de 31 de marzo, del Fondo de Compensación Interterritorial, es hoy la norma básica que regula la institución. Confirmando, en lo esencial, los principios antes expuestos, regula el alcance del FCI según los criterios fijados en los Acuerdos Autonómicos de 1981.

Así:

- 1. Anualmente se dota en los Presupuestos Generales del Estado, con el fin de corregir los desequilibrios económicos interterritoriales y hacer efectivo el principio de solidaridad, un Fondo de Compensación Interterritorial, de acuerdo con lo establecido en el artículo 16 de la LOFCA.
- 2. Las inversiones del sector público estatal no comprendidas en el FCI se inspirarán igualmente en el principio de solidaridad.
- 3. Son beneficiarias del FCI todas las comunidades autónomas, y todas las comunidades autónomas vendrán obligadas a elaborar un programa de desarrollo regional.
- 4. Presupuestariamente, los créditos del FCI figurarán en la sección 33, «Fondo de Compensación Interterritorial» de los Presupuestos Generales del Estado.
- 5. Con el fin de desvincular la cuantía del FCI de la estructura presupuestaria del Estado, la base de cálculo se determina en función de la inversión real «nueva» que figure en los Presupuestos Generales del Estado, incluida la del propio FCI, así como de los gastos de igual naturaleza previstos en sus presupuestos por los organismos autónomos del Estado, adicionando las transferencias de capital efectuadas por uno y otros en favor de las entidades locales con destino a proyectos de inversión, y excluyendo los gastos de defensa, por ser consumo público en términos de Contabilidad Nacional.
- 6. La cuantía de la dotación anual del FCI se determinará aplicando un porcentaje en ningún caso inferior al 30 por 100 sobre la base constituida por la inversión pública definida como «inversión real nueva».
- 7. Siendo la base de cálculo la inversión real «nueva», queda excluida de aquélla y no se considera como inversión a integrar en el Fondo, la destinada a conservación, mejora y sustitución del capital afecto a la prestación de los servicios públicos correspondientes a las competencias que han de asumir las comunidades autónomas. Esta inversión de «reposición» forma parte del coste efectivo de los servicios transferidos y se financiará, con independencia de los recursos del Fondo, a través de la participación de las comunidades autónomas en los ingresos del Estado.

- 8. En perfecta coherencia —se dice en la exposición de motivos de la Ley 7/1984 —con el esquema de financiación básica establecido en la LOFCA, todas las comunidades autónomas han de ser, como ya hemos dicho, beneficiarias de los recursos procedentes del Fondo, puesto que, de no ser así, se verían privadas del acceso a nuevas inversiones.
- 9. La distribución territorial del Fondo ha de efectuarse de conformidad con los criterios recogidos en el artículo 4.º de la Ley del Fondo de Compensación Interterritorial, ponderados como se establece en el artículo 5.º de la misma Ley 7/1984:
- a) Un 70 por 100 de forma inversamente proporcional a la renta por habitante, que 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) Un 20 por 100 se distribuirá de forma directamente proporcional al saldo migratorio. La variable migratoria se define por la media del saldo migratorio interno de cada comunidad más la media de emigración exterior correspondiente a los últimos diez años. Tomarán valor cero las comunidades cuyo saldo sea positivo, distribuyéndose exclusivamente entre las restantes.
- c) Un 5 por 100, en forma directamente proporcional a las diferencias de la tasa de paro existente. La variable de paro expresará las diferencias entre la tasa de paro existente en cada comunidad y la tasa media nacional. Se computan solamente las comunidades cuya tasa de paro se sitúe por encima de la media, tomando valor cero las restantes.
- d) El 5 por 100 restante se distribuirá en forma directamente proporcional a la superficie de cada territorio.
- e) Una vez calculados los coeficientes para cada uno de los territorios en la forma que se ha expuesto, se valorará el hecho insular, en los casos de Baleares y Canarias, en relación con la lejanía del territorio peninsular, aumentando la cantidad que le correspondiese a tales territorios 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. Este mismo criterio será de aplicación a Ceuta y Melilla.

En definitiva, de acuerdo con las variables y ponderaciones expuestas, podemos expresar así, en términos analíticos, la fórmula de distribución del Fondo:

$$\begin{vmatrix} Pi & & \\ 0,7 & \hline 17 & Pi \\ \hline \sum_{i=1}^{17} & Pi \\ \hline R^2pci & \end{vmatrix} + \begin{vmatrix} 0,2 & SMr \\ \hline 17 & SMr \end{vmatrix} + \begin{vmatrix} 17 & SMr \\ \hline 17 & SMr \end{vmatrix}$$

$$+ \left| \begin{array}{c} (Ar - \bar{A}) \\ 0,05 \end{array} \right| + \left| \begin{array}{c} S_{R} \\ 0,05 \end{array} \right| \\ \sum_{i=1}^{17} (Ar - \bar{A}) \end{array} \right| + \left| \begin{array}{c} S_{R} \\ 0,05 \end{array} \right|$$

donde:

Pi: Población de la comunidad autónoma.

Rpci: Renta por habitante de la comunidad autónoma. SMr: Saldo migratorio de la región. Sólo se considerará si SMr > 0.

Ar: Tasa de paro de la región. Sólo se considera si $(Ar - \bar{A}) > 0$.

Ā: Tasa media de paro a nivel nacional.

S_B: Superficie regional en Km².

La aplicación de estos criterios determina la distribución de la dotación global del Fondo en cada ejercicio. Durante el septenato de su vigencia, la distribución resultante, en términos porcentuales para cada comunidad autónoma, es la que refleja el cuadro n.º 2, elaborado según las cifras de los créditos iniciales de los Presupuestos Generales del Estado.

La evolución de la participación de cada comunidad en el FCI es la que corresponde a los cambios de sus variables de renta, saldo migratorio y paro, ya que los criterios de superficie e insularidad, así como las ponderaciones de todas ellas, son constantes.

La conclusión general que se obtiene de estas cifras es que, salvo excepciones, las comunidades cuya participación en el FCI debería ser de ten-

CUADRO	N.° 2

			PORCEN	ITAJES SOBRE	FCI TOTAL		2 man 2 man / m
CC.AA.	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
Cataluña	7,58	7,84	8,35	8,61	7,48	7,11	9,77
Galicia	9,79	10,66	10,19	10,61	10,66	10,89	10,78
Andalucía	26,17	26,84	27,74	27,73	26,92	25,33	24,43
Asturias	2,60	2,29	2,16	2,16	2,13	2,45	2,31
Cantabria	0,82	0,78	0,82	0,98	0,93	0,94	0,79
La Rioia	0.41	0,35	0,33	0,34	0,35	0,34	0,30
Murcia	2,03	2,04	2,12	2,17	2,01	1,92	2,16
Comunidad Valenciana	6.39	5,86	5,99	5,27	5,95	6,19	6,28
Aragón	2.44	2.25	2,49	2,47	2,36	2,17	1,92
Castilla-La Mancha	6.63	6.59	6,77	7,59	7,57	7,49	7,15
Canarias	6.76	6,73	5,33	4,68	4,59	5,09	5,79
Extremadura	8.16	7.64	7,67	7,18	8,52	7,99	6,20
Baleares	1,09	1,06	1,07	0,85	0,80	0,98	0,68
Madrid	5,26	5,73	5,45	5,34	5,37	5,50	5,71
Castilla y León	9.37	8,85	9.19	9,33	9,41	9,01	7,61
País Vasco	3,31	3.35	3,20	3,54	3,66	5,27	6,98
Navarra	0,82	0.65	0,66	0,67	0,70	0,71	0,65
Ceuta	0.18	0,25	0.24	0,31	0,32	0,34	0,26
Melilla	0,19	0,24	0,23	0,26	0,27	0,28	0,21
TOTAL	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
FCI, 10 ⁶ Ptas.	180.000	204.000	209.000	205.000	196.000	141.200	151.142,6

dencia decreciente, en correlación con la disminución de los desequilibrios económicos territoriales, mantienen o acrecientan su alícuota participativa. Es el caso de Andalucía, Extremadura, Galicia, Castilla-La Mancha y Castilla y León, al menos durante el período transitorio de financiación autonómica, es decir, hasta 1986. En todo caso, es fácil observar también la variación errática de las participaciones relativas a la mayor parte de las comunidades, hecho seguramente debido a meros cambios estadísticos, considerando el desfase temporal de algunas estimaciones disponibles de los respectivos parámetros y variables respecto al ejercicio a que corresponde la distribución del Fondo. Las modificaciones que se observan en el ejercicio de 1988, sin duda de entidad Extremadura, Cataluña, País Vasco— serán analizadas en detalle en un epígrafe posterior, pero ha de adelantarse aquí que responden, básicamente, a cambios de la variable «saldo migrato-

Desde la perspectiva de la potencialidad redistributiva del Fondo es, quizá, más relevante la notable disminución de su dotación global anual, en especial durante los ejercicios de 1986 y el bienio 1987-1988. En 1986, el descenso fue del 4,6 por 100 en términos monetarios, pero prácticamente un 13 por 100 en términos reales. Es decir, el FCI de 1986 habría permitido financiar un 13 por 100 menos de inversiones que el de 1985, y ello «sin tener en cuenta el impacto del IVA en los precios, lo cual podría deteriorar aún más las expectativas de inversiones a realizar con los créditos del Fondo» (5). La causa fundamental de esta disminución se encuentra en la política de austeridad en el gasto como premisa necesaria de la política de reducción del déficit presupuestario estatal. La reducción de la dotación del FCI durante el último bienio, 1987-88, responde, en esencia, como después examinamos con detenimiento, al trasvase de una alícuota de esa dotación global del FCI a «financiación incondicionada», de acuerdo con el nuevo sistema de financiación autonómica.

En todo caso, sólo se ha realizado una parte reducida del gasto que posibilitaban los créditos iniciales que integraban el FCI de cada ejercicio. Considerando que el volumen de créditos afectos a competencias transferidas ha pasado de representar el 0 por 100 en 1982 (el FCI era competencia de la Administración central) al 92,9 por 100 en 1988 (74,2 por 100 en 1986 y 88,1 por 100 en 1987), como consecuencia del traspaso de servi-

cios, la no realización efectiva del gasto que posibilitaban los créditos del FCI parece imputable a la gestión de las comunidades autónomas. La explicación se encuentra, seguramente, en la complejidad del proceso presupuestario de realización del gasto y en el hecho de que se trata de administraciones públicas cuya propia estructura administrativa ha estado en fase de organización.

4. UN BALANCE DEL PERIODO «TRANSITORIO»

Pero por encima de las cifras han de reseñarse los problemas que, en el período transitorio de financiación autonómica (hasta 1986), presentaba el funcionamiento del Fondo de Compensación Interterritorial (6).

Desde una perspectiva o argumentación de tipo general, cabe decir que la concreción que de los principios y criterios que inspiraban la Constitución y la LOFCA se ha realizado a partir de los Acuerdos Autonómicos de 1981, con respecto al FCI, no ha potenciado la finalidad inicialmente formulada para el Fondo de Compensación en la Constitución: propiciar la solidaridad espacial y quebrar las tendencias determinantes de los desequilibrios territoriales existentes.

Así, los sucesivos recortes de la determinación de la base del Fondo por aplicaciones de peculiares criterios de lo que debe entenderse por inversión pública; el tomar en consideración, únicamente, las inversiones reales tipificadas como nuevas y la no inclusión de las destinadas a conservación, mejora y sustitución; la no computabilidad de las inversiones de Defensa (más del 40 por 100 del capítulo VI del Presupuesto estatal de gastos); la aplicación del índice de distribución acorde con los resultados del proceso de crecimiento de la economía española de la década de los sesenta, pero que quizá ignoran los que exigirían las causas y consecuencias de la actual crisis industrial; la forzada vinculación con el coste de las competencias asumidas por las distintas comunidades autónomas, al tener que financiar el Fondo inversiones nuevas que afectaban a los servicios transferidos... seguramente fueran ejes de actuación coherentes con el significado de aquellos Acuerdos Autonómicos de 1981, pero dificilmente pueden compatibilizarse con la necesidad de coadyuvar al doble objetivo de la solidaridad que propugna la Constitución en simultaneidad con la corrección de los deseguilibrios

económicos espaciales. Argumentación ésta que en modo alguno debe identificarse con la creencia de que esos desequilibrios tienen su solución, única, necesaria y suficiente en un Fondo reasignador de inversiones de la naturaleza del Fondo de Compensación Interterritorial que se potenciase.

En todo caso, y desde una perspectiva más concreta, sí parecía existir consenso en destacar que los problemas del FCI, a la conclusión del período transitorio de financiación autonómica, eran básicamente tres:

- 1.°) La minoración de su dotación global, a causa tanto del criterio de fijación de la base de la misma como de la restricción inversora de la política presupuestaria enfrentada al déficit público.
- 2.°) La disfuncionalidad de exigir al FCI que, en simultaneidad, financiase las inversiones nuevas de los servicios transferidos y fuese instrumento redistribuidor.
- 3.°) Los criterios de distribución del FCI no parecen adecuados, ya que no parecen ser capaces de disminuir las diferencias espaciales de renta y de riqueza, ni atienden suficientemente a la necesidad de ampliar la dotación de capital de las comunidades autónomas más desarrolladas.

Con la implantación del nuevo sistema de financiación autonómica —que seguidamente se analiza- el FCI inicia un período que se caracteriza por la resolución de la disfuncionalidad arriba citada en segundo lugar (la mayor disminución de su dotación global por trasvase de parte de sus créditos finalistas a financiación incondicionada), por la continuidad de los criterios distributivos, que van a evidenciar un peculiar impacto en el Fondo de 1988 y la conexión FCI-FEDER, lo que posibilita cofinanciación adicional y, sobre todo, por la intensificación de la orientación del FCI como instrumento de desarrollo regional. Y, desde luego, esta nueva fase de funcionamiento del FCI quedará atravesada por la reflexión y el debate sobre el alcance de su propia reforma.

5. EL FCI EN EL NUEVO SISTEMA DE FINANCIACION AUTONOMICA

El nuevo sistema de financiación de las comunidades autónomas, que regirá durante el quinquenio 1987-1991, queda constituido por un sistema vinculado a los Presupuestos del Estado y otros subsistemas de financiación autónoma propia (7). En el primero, que es aquí el relevante, se diferencia el bloque de financiación incondicionada (recursos necesarios para la prestación de los servicios transferidos y en cuya utilización las comunidades disponen de plena autonomía) del bloque de financiación condicionada (recursos que el Estado proporciona a las comunidades para ser utilizado con una finalidad concreta, bien por objetivos de solidaridad y corrección de desequilibrios económicos interterritoriales, o bien por objetivos generales de política económica estatal).

La financiación incondicionada —que el nuevo sistema refuerza positivamente— se nutre de tributos cedidos, tasas afectas a los servicios transferidos y participación en ingresos del Estado. La financiación condicionada viene determinada por las dotaciones del Fondo de Compensación Interterritorial en coordinación con el Fondo Europeo de Desarrollo Regional y subvenciones estatales, cuya gestión y ejecución corresponden a las comunidades autónomas. El subsistema de financiación autónoma propia queda configurado, en lo esencial, por tributos propios, recargos en impuestos estatales, ingresos patrimoniales y operaciones de crédito.

Permanecen, por tanto, las instituciones fiscales y financieras básicas del período transitorio (el vigente hasta 1986) como mecanismos de financiación del sistema denominado «definitivo», ya que ambos son tributarios de la LOFCA. Aquí nos centramos, como es lógico, en el análisis del FCI, así como en la conexión de éste con el FEDER, durante el bienio 1987-1988.

A modo de visión global de la importancia relativa de los citados mecanismos de financiación autonómica, cabe reseñar los siguientes datos: sobre un total de 1.193.093 millones de pesetas, la participación en ingresos del Estado representa el 60,6 por 100, las tasas afectas a servicios transferidos el 3,1 por 100, siendo el 11,8 por 100 el peso relativo de la dotación del FCl afecto a competencias autonómicas en ese total de financiación vinculada al Presupuesto estatal de 1988 (8). Los tributos cedidos representa el 24,5 por 100 restante.

La importante significación funcional del FCI como instrumento de financiación condicionada queda reforzada, además, por la inexistencia de asignaciones presupuestarias estatales en garantía

CUADRO N.º 3 COMPARACION DEL FCI DE 1987 CON EL FCI DE 1988 (Millones de pesetas)

CC.AA.	FCI de 1987	FCI de 1988	Diferencia	J %
Andalucía	35.771,4	36.927,6	1.156,2	3,23
Aragón	3.069,1	2.904,9	-164,2	5,35
Asturias	3.454,16	3.491,4	36,8	1,06
Baleares	1.377,6	1.031,4	-346,2	-25,13
Canarias	7.183,0	8.745,4	1.562,4	21,75
Cantabria	1.324,6	1.201,1	-123,5	-9,32
Castilla y León	12.717,2	11.498,0	-1.219,2	-9,59
Castilla-La Mancha	10.579,2	10.813,7	234,5	2,22
Cataluña	10.044,7	14.768,8	4.724,1	47,03
Comunidad Valenciana	8.744,3	9.495,1	750,8	8,59
Extremadura	11.288,0	9.366,2	-1.921.8	-17,03
Galicia	15.383,7	16.297,4	913,7	5,95
Madrid	7.774,2	8.637,0	862,8	11,10
Murcia	2.710,2	3.271,2	561,0	20,70
Navarra	999,4	982,3	—17,1	-1.71
País Vasco	7.435,6	10.543,3	3.107,7	41,79
La Rioja	473,5	460,5	-13,0	-2,75
Ceuta	475,7	389,3	-86,4	-18,16
Melilla	394,0	318,0	—76,0	-19,29
TOTAL	141.200,0	151.142.6	9.942.6	7.04

de un nivel mínimo en la prestación de los servicios públicos fundamentales en todo el territorio español, a que se refiere el artículo 158 de la Constitución (9).

EL FCI EN EL BIENIO 1987-1988

En los presupuestos estatales de 1987 y 1988 el volumen total del FCI se ha fijado en el 30 por 100 de la inversión estatal «nueva» de carácter civil, en lugar del 40 por 100 de ejercicios anteriores. Los diez puntos porcentuales restantes, equivalentes al 25 por 100 de la dotación del Fondo del ejercicio de 1986, quedaron incorporados, en el nuevo sistema, como financiación incondicionada, facilitando así una política presupuestaria autonómica más flexible y suficiente en ese tramo, al tiempo que se pretendía corregir algunos de los aspectos de mal funcionamiento que se habían comprobado en el propio Fondo de Compensación Interterritorial (10).

En consecuencia, la dotación global del FCI para 1987 fue de 141.200 millones de pesetas. equivalentes a una reducción, en términos mo-

netarios, del 28,06 por 100 respecto a la dotación de 1986 (196.000 millones de pesetas). De los 141.200 millones de pesetas, 117.744,1 millones, es decir, el 88,26 por 100, son competencia de las propias comunidades autónomas.

Para 1988, la previsión inicial de los créditos presupuestarios que dotan el FCI alcanza la cifra de 151.142,6 millones de pesetas, de los que 140.408 millones (el 92,9 por 100) corresponde a proyectos de inversión competencia de las comunidades autónomas. El incremento monetario de la dotación global es del 7,04 por 100 respecto a la ya citada de 1987, 141.200 millones de pesetas.

La distribución del FCI en los Presupuestos del Estado de 1987 y 1988 se ha realizado aplicando, como es lógico, los artículos 4 y 5 de la Ley 7/1984 del Fondo, a partir de las siguientes pautas aprobadas en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera (11):

a) Determinación del volumen total de inversión nueva correspondiente al conjunto de competencias transferidas a las comunidades autónomas.

- b) Fijación del porcentaje que representa la inversión correspondiente a cada competencia transferible sobre el total determinado anteriormente.
- c) Cada comunidad autónoma dispondrá de un volumen de recursos para ejecutar proyectos de inversión con cargo al Fondo igual al porcentaje que representan las competencias efectivamente asumidas sobre el total de competencias transferibles.

La distribución del FCI del ejercicio de 1988 es, por comunidades autónomas, la que refleja el cuadro n.º 3, que es el resultado final de aplicar, a las variables, parámetros y ponderaciones de los artículos 4 y 5 de la Ley del Fondo, los datos elaborados por el Instituto Nacional de Estadística.

A su vez, el cuadro n.º 4 muestra la importancia relativa de esos datos y variables en el reparto del FCI para cada comunidad autónoma. El cuadro n.º 5, en fin, recoge el volumen de recursos que financian proyectos de competencia de las respectivas comunidades autónomas. Los cuadros números 3, 5 y 7 permiten la comparación de la distribución por comunidades del FCI en los ejercicios de 1987 y 1988, de vigencia del nuevo sistema de financiación autonómica.

A partir de los datos recogidos en los cuadros arriba citados y de la información estadística a ellos subyacente, cabe destacar los siguientes rasgos del FCI y su distribución para los ejercicios de 1987 y 1988, según las respectivas leyes de Presupuestos del Estado:

1. Es notable el descenso, en términos monetarios, y desde luego en términos reales (incluso considerando la reducción de la dotación global del FCI para transvasarla como financiación incondicionada) del Fondo de 1987, acentuando así la tendencia decreciente de los últimos ejercicios: 209.000 millones de pesetas en 1984, 205.000 millones en 1985 y 196.000 millones en 1986. Esta minoración, sensible incluso valorando la recuperación de 1988 (los 151.142,6 millones representan un incremento monetario del 7,04 por 100 respecto a la dotación de 141.200 millones de 1987), difícilmente puede compatibilizarse con la finalidad fundacional del FCI que propugna la Constitución.

Es cierto que el trasvase de una alícuota del Fondo a la dotación de la financiación incondicionada flexibiliza la política presupuestaria autonómica y mejora, globalmente, su sistema de financiación, pero también lo es que, como es obvio, a medida que se reduce la dotación del FCI disminuyen sus potencialidades redistributivas

CUADRO N.º 4

INCIDENCIA EN 6 CC.AA. DE LAS VARIABLES DE DISTRIBUCION DEL FCI

		DISTR	IBUCIÓN DE 100.	000 u.m. EN 198	38 (1 98 7)	
CC.AA.	a) 70.000 Inversa Renta	b) 20.000 Migración	c) 5.000 Paro	d) 5.000 Superficie	e) Corrección por hecho insular	TOTAL
País Vasco	2.313,8	4.182,1	543,8	17,9	—135,9	6.975,7
	(2.282,0)	(2.578,1)	(435,1)	(71,9)	(—135,9)	(5.231,2)
Cataluña	7.345,9	2.276,7	22,9	316,3	—190,4	9.771,4
	(6.722,1)	(0,0)	(211,8)	(316,3)	(—190,4)	(7.059,8)
Extremadura	3.715,5	739,3	1.450,8	412,1	-120,8	6.196,9
	(4.769,1)	(1.638,5)	(1.328,0)	(412,1)	(-120,8)	(8.026,9)
Baleares	538,6 (670,3)	0,0 (0,0)	0,0 (0,0)	49,7 (49,7)	94,1 (94,1)	682,4 (814,1)
Madrid	5. 746 ,7	0,0	0,0	79,2	—111,4	5.714,5
	(5.477,6)	(0,0)	(54,7)	(79,2)	(—111,4)	(5.500,1)
Andalucía	19.257,0	2.879,6	1.907,4	864,4	-476,1	24.432,3
	(18.361,4)	(4.739,9)	(1.854,2)	(864,4)	(-476,1)	(25.343,8)

Fuente: Elaboración propia. Datos del INE.

CUADRO N.º 5

VOLUMEN DE LOS RECURSOS PARA FINANCIAR PROYECTOS COMPETENCIA DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS Y PORCENTAJES DE DICHOS RECURSOS SOBRE EL TOTAL DE FCI DE CADA COMUNIDAD

COMUNIDAD AUTONOMA	1987 (millones de ptas.)	% S/FCI de la C.A.	1988 (millones de ptas.)	% S/FCI de la C.A.	Diferencia 1988-1987
Andalucía	35.771,4	100,0	36.927,6	100,0	1.156,2
Aragón	2.343,9	76,4	2.495,9	85,9	152,0
Asturias	2.638,3	76,4	2.724,3	78,0	86,0
Baleares	988,3	71,7	884,4	85,7	-103,9
Canarias	6.901,1	96,1	8,745,4	100,0	1.844,3
Cantabria	1.003,6	75,8	1.038,0	86,4	34,4
Castilla y León	9.640,6	75,8	9.879,2	85,9	238,6
Castilla-La Mancha	8.079,4	76,4	9.291,1	85,9	1.211,7
Cataluña	10.044,7	100,0	14.768,8	100,0	4.724,1
Comunidad Valenciana	8.026,0	91,8	9.015,5	94,9	989,1
Extremadura	9.548,1	84,6	8.047,4	85,9	-1.500,7
Galicia	13.492,7	87,7	16.297,4	100,0	2.804,7
Madrid	6.575,9	84,6	7.421,0	85,9	845,1
Murcia	2.292,4	84,6	2.827,0	86,4	534,6
Navarra	512,4	51,3	672,8	68,5	160,4
País Vasco	6.195,4	83,3	8.976,6	85,1	2.781,2
La Rioja	397,7	84,0	395,6	85,9	-2,1
Ceuta	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Melilla	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
TOTAL	124.451,9	88,1	140.408,0	92,9	15.956,1

y correctoras de desequilibrios. De hecho, el FCI ha pasado a representar el 0,397 por 100 del PIB en 1988 (el 0,4 por 100 en 1987) frente al 0,6 por 100 del PIB en 1986.

Por ello, cualquier valoración que al respecto se haga habrá de partir del reconocimiento de su insuficiencia funcional (12), al evidenciar incapacidades respecto al logro de sus citadas finalidades originarias: propiciar la solidaridad espacial y quebrar las tendencias determinantes de los desequilibrios territoriales existentes.

2. La participación porcentual en el FCI de 1988 muestra que seis comunidades menos desarrolladas —Andalucía, Galicia, Extremadura, Castilla y León, Canarias y Castilla-La Mancha—reciben el 61,9 por 100 del total. Entre las más desarrolladas, Madrid, Cataluña, País Vasco, Baleares y C. Valenciana alcanzan una participación porcentual del 29,4 por 100. En 1987, los porcentajes respectivos fueron 65,8 y 25,1 por 100. Es decir, se reduce la orientación redistributiva del Fondo en cuanto a la localización territorial de sus inversiones.

Durante el septenato de vigencia del FCI, Andalucía es la comunidad que percibe, en términos absolutos y relativos, la mayor alícuota participativa, con un máximo en 1984 (27,74 por 100) y un mínimo en 1988 (24,43 por 100). Galicia, en segundo lugar, ha superado en seis ejercicios el 10 por 100 del total del Fondo, si bien en 1988 su participación relativa (10,78 por 100) queda próximo a la de Cataluña (9,77 por 100), dado el fuerte incremento participativo de esta comunidad autónoma en el FCI de 1988. La dotación de Cataluña ha experimentado un incremento, en sus valores absolutos, del 47,03 por 100, respecto al ejercicio de 1987, pasando de 10.044,7 millones de pesetas a 14.768,8 millones de pesetas en 1988.

3. Las modificaciones en las alícuotas participativas del FCI de 1988 respecto a las correspondientes de 1987 dependen, lógicamente, como ya sabemos, de la incidencia de las tres conocidas variables (renta por habitante, saldo migratorio y tasas de paro), ya que las dos restantes que intervienen en la distribución (superficie y hecho

CUADRO N.º 6

FONDO DE COMPENSACION INTERTERRITORIAL

incidencia de las variables básicas en las variaciones 1988/87 en Ptas/hab. Reparto de 100.000 u.m.

	CC.AA. QUE, EN	1988 RESPECTO A 1987:
REPARTO SEGUN VARIABLES	Ganan	Pierden
70.000 u.m. según inversa de la renta. 1987: Datos de 1983. 1988: Datos de 1986. Para renta <i>per capita</i> y población.	Andalucía Canarias Castilla-La Mancha Cataluña Comunidad Valenciana Madrid Murcia País Vasco	Aragón Asturias Baleares Cantabria Castilla y León Extremadura Galicia Navarra La Rioja Ceuta Melilla
20.000 u.m. por saldo migratorio. 1987: media anual del decenio 1975-1984. 1988: media anual del decenio 1976-1985.	Asturias Cataluña Galicia País Vasco	Andalucía Cantabria Castilla y León Castilla-La Mancha Extremadura
5.000 u.m. según tasa de paro. 1987: media del año 1985. 1988: media de los cuatro trimestres de 1986.	Andalucía Extremadura País Vasco	Canarias Cataluña Madrid

insular) son constantes, como también lo son las ponderaciones de todas ellas. A resultas de esa incidencia, hay un conjunto de comunidades que «gana» y otro que «pierde» en términos de créditos del FCI según las citadas variables. El cuadro número 6 muestra, de forma correlativa a esas tres variables utilizadas en la distribución del Fondo. esa movilidad o pérdidas y ganancias relativas. Como es lógico, esas variaciones no son de sentido unívoco ni comportan similares valores absolutos. Especialmente significativo resulta, como después veremos, el impacto de la variable «saldo migratorio» para las comunidades de Andalucía. Cataluña, País Vasco y Extremadura, así como, para estas dos últimas comunidades, el de la variable «renta».

4. Los cambios más significativos en 1988, respecto a 1987, corresponden a los incrementos participativos de Cataluña y el País Vasco y a los decrementos de Baleares y Extremadura. También experimentan modificaciones de una cierta importancia, al alza, Canarias, Murcia, Madrid y la

Comunidad Valenciana, y a la baja Castilla-La Mancha, Castilla y León y Aragón. Cuadros números 3 a 6.

Es decir, el ejercicio de 1988 es un año de grandes cambios participativos como consecuencia de la incidencia de las variables estructurales que determinan la distribución del Fondo (13).

En concreto, para las tres comunidades en las que la variación ha sido más llamativa por sus respectivos niveles de desarrollo económico (Cataluña, País Vasco y Extremadura), la variable determinante ha sido la modificación de su «saldo migratorio». En el caso del País Vasco, un saldo migratorio de —5.889 personas en 1988 representa una participación de 4.182 u.m. frente a las 2.578,1 u.m. en 1987, ambas sobre un total de 20.000 que corresponden a esta variable en el reparto de cada 100.000 u.m. del Fondo (columna «b» del cuadro n.º 4). Cataluña pasa de cero pesetas en 1987 a 2.276,7 u.m. en 1988 porque su saldo migratorio positivo en 1987 (+968 personas) es negativo en 1988 (—3.206 personas). Para Extre-

madura, la reducción de su negativo saldo migratorio (de —2.783 a —1.040) supone pasar de 1.638,5 u.m. a sólo 739,3 u.m. en el FCI, por esta variable, de 1988 (14).

A partir de estos datos, resulta fácil compartir la opinión de que la variable «saldo migratorio» tiene una excesiva ponderación, dado el reducido valor absoluto de sus magnitudes, en el reparto del FCI. De hecho, en el caso de Cataluña, 3.206 personas determinan una percepción, vía FCI de 1988, de 3.441,1 millones de pesetas, es decir, el 23,3 por 100 del total Fondo de la comunidad.

5. La distribución del FCI, expresada en pesetas por habitante para cada comunidad, es la que refleja el cuadro n.º 7 para los ejercicios de 1987 y 1988. En ambos ejercicios quedan por encima de la media Andalucía, Canarias, Galicia, Castilla y León, Castilla-La Mancha y Extremadura, así como el País Vasco en 1988. En este último ejercicio la media del FCI total es de 3.956,7 ptas/hab., siendo los extremos polares las participaciones de Extremadura (8.680,1 ptas/hab.) y Baleares (1.534,2 ptas/hab.), con un *ratio* entre ambas comunidades de 1 a 5,66. Destacan los

incrementos de Cataluña y País Vasco y las pérdidas de Extremadura y Baleares.

Los gráficos 1 y 2 reflejan la distribución del FCI por comunidades y pesetas/habitante, así como la relación de esa participación con las respectivas «renta *per capita*» de cada comunidad.

6. El volumen de recursos que financian proyectos de competencia de las comunidades autónomas en 1988 (140.408 millones de pesetas) representan el 92,9 por 100 de la dotación global del Fondo, lo que refleja la práctica culminación del proceso de transferencia de competencias y servicios (cuadro n.º 5).

Cuatro comunidades autónomas ya gestionan el 100 por 100 de los créditos del FCI que corresponden a su ámbito jurisdiccional: Andalucía, Cataluña (ambas ya en 1987), Galicia y Canarias. Los menores porcentajes de dichos recursos sobre el total de su correspondiente FCI son los de Asturias y Navarra (78 por 100 y 68,5 por 100, respectivamente).

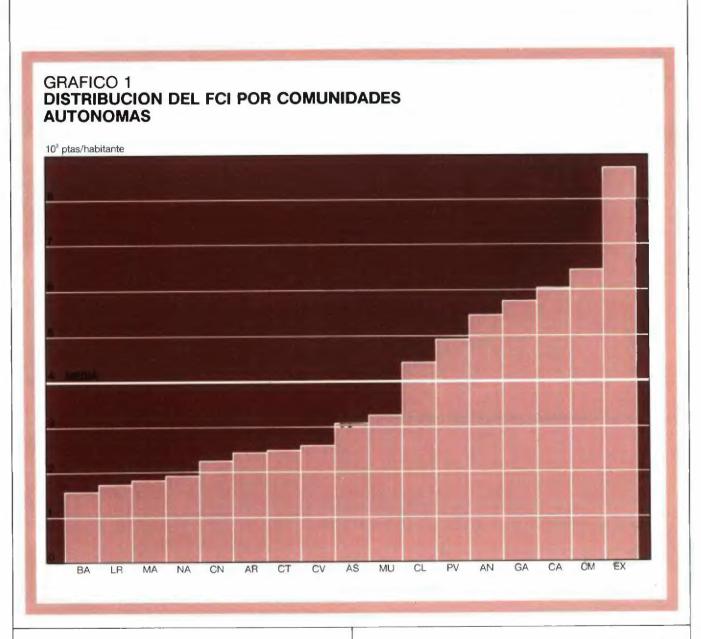
Desde la perspectiva del proceso de ejecu-

CUADRO N.º 7

FCI DE 1987 Y 1988 Ptas/hab. y n. $^\circ$ indice (base CC.AA. 17. * imes 100)

	1	987	1	1988
CC.AA.	Ptas/hab.	Indice 17.8 × 100	Ptas/hab.	Indice 17.* × 100
Andalucía	5,446,1	335,0	5.538,5	361.0
Aragón	2.546,8	156,7	2.443,7	159,3
Asturias	3.045,6	187,3	3.122,2	203,5
Baleares	2.073,6	127,6	1.534,2	100,0
Canarias	5.131,0	315,6	6.108,3	398,1
Cantabria	2.550,7	156,9	2.312,5	150,7
Castilla y León	4.907,3	301,9	4.451,8	290,2
Castilla-La Mancha	6.380,9	392,5	6.489,1	422,9
Cataluña	1.674,0	103,0	2.473,2	161,2
Comunidad Valenciana	2.357,7	144,9	2.564,2	167,1
Extremadura	10.515,8	646,8	8.680,1	565,8
Galicia	5.421,5	333,5	5.751,8	374,9
Madrid	1.625,7	100,0	1.818,9	118,6
Murcia	2.771,5	170,5	3.307,9	215,6
Navarra	1.941,7	119,4	1.912,7	124,7
País Vasco	3.447,8	212,1	4.930,9	321,4
La Rioja	1.834,3	112,8	1.784,3	116,3
TOTAL	3.698,9	227,5	3.956,7	257,9

Fuente: Elaboración propia, con datos PGE e INE.

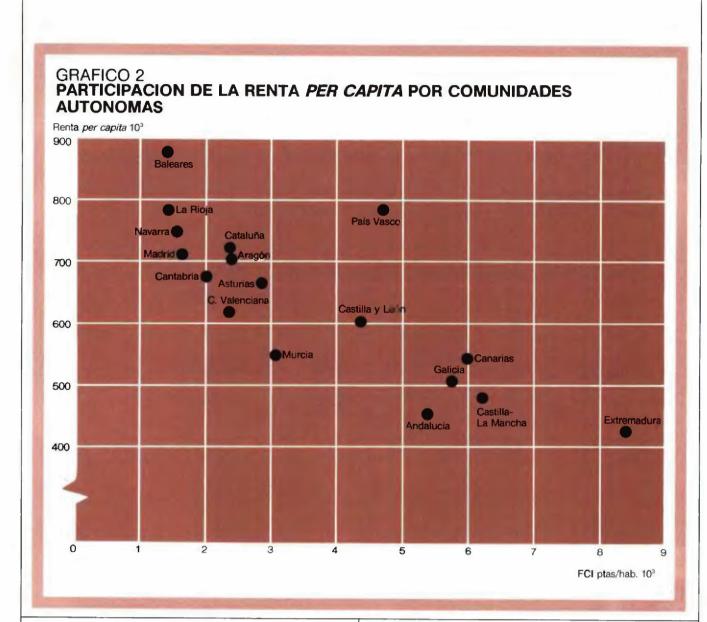


ción presupuestaria, el régimen de los créditos afectos al FCI es, en sus líneas básicas, el siguiente, según la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1988:

- a) Los créditos del FCI se integran por los que figuran en la sección 33 de los Presupuestos del Estado como transferencias de capital a las respectivas comunidades autónomas, en cuanto financian proyectos de su competencia, más los créditos de inversiones que figuran en los presupuestos de gastos de los departamentos ministeriales y organismos autónomos.
- b) Si durante el ejercicio de 1988 se transfieren servicios a las comunidades autónomas que lleven aparejada asunción por las mismas de compe-

tencias de ejecución de proyectos del Fondo, que inicialmente figurasen como proyectos a ejecutar por los departamentos ministeriales, se realizarán las correspondientes transferencias de crédito no comprometido para ponerlos a disposición de la comunidad autónoma que corresponda.

- c) Los remanentes de crédito del FCI de ejercicios anteriores se incorporarán al Presupuesto de 1988, a disposición de la misma Administración a la que correspondía la ejecución de los proyectos en 31 de diciembre de 1987.
- d) Los créditos de la sección 33, «Fondo de Compensación Interterritorial», se consideran ampliables hasta una suma igual a las obligaciones que se reconozcan (15).



7. FCI Y FEDER

Antes hemos señalado que el Fondo de Compensación Interterritorial evidenciaba limitaciones tanto para propiciar la solidaridad espacial como para quebrar las tendencias determinantes de los desequilibrios territoriales existentes.

Cabe esperar, sin embargo, que ahora, en el marco del nuevo sistema de financiación autonómica y a partir de la integración española en las instituciones comunitarias europeas, el Fondo de Compensación Interterritorial pueda lograr una cierta potencialidad como instrumento de desarrollo regional al quedar vinculado al FEDER.

En el sistema de financiación autonómica que

regirá hasta 1991, hasta un 30 por 100 del FCI puede ser utilizado para cofinanciar proyectos de inversión junto con recursos procedentes del FEDER. Estos recursos comunitarios podrían alcanzar un máximo de 27.212 millones de pesetas en 1987 y 41.738,4 millones de pesetas en 1988, equivalente, ambas cifras, al límite del citado 30 por 100 del FCI de gestión propia de las comunidades autónomas (cuadro n.º 8). Andalucía podría cofinanciar hasta 11.078,3 millones de pesetas en razón de su mayor dotación, en valores absolutos, del FCI de este año.

Además, la obligatoriedad que todas las comunidades tienen de elaborar programas de desarrollo regional, según la Ley 7/1984 del FCI, cobra ahora toda su virtualidad, ya que la obtención de ayudas del FEDER exige como requisito que los respectivos proyectos o actuaciones estén incluidos en planes o programas de desarrollo regional. De hecho, y de acuerdo con la Ley 21/1986, de Presupuestos del Estado para 1987, todas las comunidades autónomas debían tener ya aprobado, antes del 1 de julio de 1987, un Programa de Desarrollo Regional para el período 1987-1990, en coordinación con el Programa de Inversiones Públicas elaborado por la Administración central para el mismo período (16).

A efectos presupuestarios, y con el fin de poner a disposición de las comunidades autónomas los créditos necesarios para la realización de los proyectos de inversiones del Fondo de Compensación Interterritorial cofinanciados por el FEDER, la Ley de Presupuestos de 1988 autoriza al Ministro de Economía y Hacienda «para realizar las oportunas transferencias de crédito desde el crédito ampliable que a tal efecto se dota en la Sección 33, «Fondo de Compensación Interterritorial», a los correspondientes Servicios (comunidades autónomas) de la citada Sección (17).

CUADRO N.º 8

VOLUMEN MAXIMO DE RECURSOS DEL FONDO DE COMPENSACION INTERTERRITORIAL DE 1987 Y 1988, DE CADA COMUNIDAD AUTONOMA, QUE PUEDE COFINANCIAR PROYECTOS DEL FEDER

(Millones de pesetas)

COMUNIDAD AUTONOMA	1987	1988
Andalucía	10.731,4	11.078,3
Aragón	703,2	748,8
Asturias	791,5	817,3
Baleares		_
Canarias	2.070,3	2.623,6
Cantabria	_	311,4
Castilla y León	2.892,2	2.963,8
Castilla-La Mancha	2.423,8	2.787,3
Cataluña	_	4.430,6
Comunidad Valenciana	_	2.704,7
Extremadura	2.864,4	2.414,2
Galicia	4.047,8	4.889,2
Madrid	-	2.226,3
Murcia	687,7	848,1
Navarra	_	201,8
Pais Vasco	_	2.693,0
La Rioja		_
Ceuta		_
Melilla	_	_
TOTAL	27.212,3	41.738,4

8. LOS LIMITES DEL FCI. NOTAS VALORATIVAS

El Fondo de Compensación Interterritorial es una institución central del sistema de financiación de las comunidades autónomas, e incluso del proceso global de construcción del Estado de las Autonomías cuyas razones de existencia, a mi juicio, no cabe discutir, ya que es explícito, al respecto, al mandato constitucional. Pero es también, sin embargo, una institución controvertida en su funcionamiento o materialización concreta, que en la actualidad cuenta con escasa, si alguna, defensa. Puede entenderse que el actual FCI está en proceso de revisión y debate, siendo previsible su próxima reforma (18).

Cualquiera que pudiera ser el alcance de esa reforma, de llevarse a cabo debería enfrentarse, como es lógico, con las limitaciones del actual Fondo, tanto respecto a su capacidad redistributiva como de alcanzar equilibrios interterritoriales o de lograr una conexión coordinada y eficiente con los fondos europeos, especialmente el FEDER.

Desde esta perspectiva, cabe indicar diversas notas valorativas sobre el funcionamiento del actual FCI y sus potencialidades en el marco del Estado de las Autonomías. Bien entendido que estas notas, o pautas de reflexión, hacen abstracción del hecho de que todo fondo reasignativo de funcionalidad similar a la del FCI siempre comportará controversia sobre las variables y parámetros que determinan la distribución interespacial de su dotación global, e incluso sobre la propia dotación global o montante de los créditos presupuestarios que la integren.

A partir de la restricción presupuestaria que se establezca, la distribución entre comunidades autónomas siempre será de suma cero, por lo que se generarán procesos de pugna y competición por alcanzar alícuotas participativas superiores. Además, las limitaciones estadísticas y el carácter, tantas veces errático, de las variables que se consideren, pueden reforzar, a su vez, el carácter escasamente pacífico —en términos de elección colectiva— de un diseño distributivo objetivado y consensuado.

Por ello, la reforma y mejora del actual diseño estructural del FCI debiera efectuarse teniendo presentes las dificultades de un consenso general y sin la pretensión de identificar necesariamente solidaridad y redistribución con minoración de los desequilibrios territoriales. Son muchos y complejos los factores que influyen en la tasa y ritmo del crecimiento regional para que no sea abusivo, a todas luces, imputar a un fondo inversor como es el FCI la responsabilidad de no haber reducido las desigualdades existentes en la formación social española. Seguramente un Fondo de esas características es, en sí, limitado como mecanismo determinante de corrección del crecimiento económico desigual.

A partir del funcionamiento del FCI durante el septenato de su vigencia, cabe destacar los siguientes puntos de reflexión o notas valorativas, en la perspectiva de su previsible próxima reforma.

1. La dotación global del FCI debería incrementarse en cuantía sensible, ya que su nivel actual parece insuficiente para el logro de su objetivo fundacional. Para reforzar su potencialidad redistributiva, el FCI debiera tener sustantividad presupuestaria propia, y no ser, como en la actualidad, una mera reasignación espacial de una parte reducida de la inversión estatal.

El escaso poder redistributivo del FCI no deriva sólo de su escasa dotación global (0,397 por 100 del PIB, en 1988), sino también de la reducida distorsión asignativa que generan, a partir de ese monto global, los criterios de participación de las diecisiete comunidades autónomas y el hecho de que sean todas ellas perceptoras de créditos del FCI. Justificado este hecho por razones tanto políticas (existencia de bolsas de pobreza en comunidades desarrolladas) como técnicas (articulación del sistema de financiación de inversiones de las competencias y servicios transferidos), su consecuencia manifiesta es que no toda la dotación del FCI ejerce así una función compensadora o redistributiva. De hecho, hay una parte que se distribuye por igual a comunidades ricas y pobres.

Para 1982 se estimó que la distorsión asignativa del FCI sólo representaba el 24,5 por 100 de su dotación (19). Para 1988, con la misma hipótesis, que es bastante optimista respecto a cifrar el esfuerzo neto de solidaridad, puede estimarse en unos 31.634 millones de pesetas, es decir apenas el 21 por 100 del FCI.

La dotación global del FCI debería fijarse de acuerdo con la función de bienestar social que se pretenda en el ámbito espacial para la formación social española.

El FCI debería formar parte de una política presupuestaria inversora global que, cuando menos, se apoye en los siguientes pilares: a) establecimiento de las asignaciones presupuestarias estatales que, en garantía de un nivel mínimo en la prestación de los servicios públicos fundamentales en todo el territorio español, recoge el artículo 158.1 de la Constitución; b) abandono de la renuencia planificadora actual, con potenciación quizá a partir del Conseio a que se refiere el artículo 131 de la Constitución— de la planificación general y regional a que se refiere el mismo artículo del texto constitucional, y c) coordinación de la política presupuestaria del conjunto de las administraciones públicas, con el Presupuesto estatal y con los fondos estructurales comunitarios. especialmente el Fondo Europeo de Desarrollo Regional.

En todo caso, sería conveniente ponderar con cautela la potencialidad de programas inversores en equipamientos colectivos como mecanismo determinante del proceso de crecimiento de las regiones menos desarrolladas. Es bien sabido que existen muchos factores fuera de la inversión pública que pueden neutralizar e invertir la capacidad redistributiva y de crecimiento de un fondo como es el FCI. Incluso en el ámbito del sector público, las instituciones de la hacienda pública no sólo corrigen los desequilibrios espaciales, sino que también los provocan y los potencian. De hecho, prácticamente no existe actividad del sector público que no tenga alguna relevancia o incidencia a nivel espacial, sea regional o local.

3. La puesta en marcha de una política económica correctora de los desequilibrios espaciales pasa, necesariamente, por una política pública inversora global coherente con el FCI, y que no neutralice, sino que potencie, sus pautas redistributivas. Máxime considerando que las inversiones del sector público estatal no comprendidas en el FCI han de inspirarse igualmente en el principio de solidaridad (artículos 16 de la LOFCA y 1 de la Ley del Fondo).

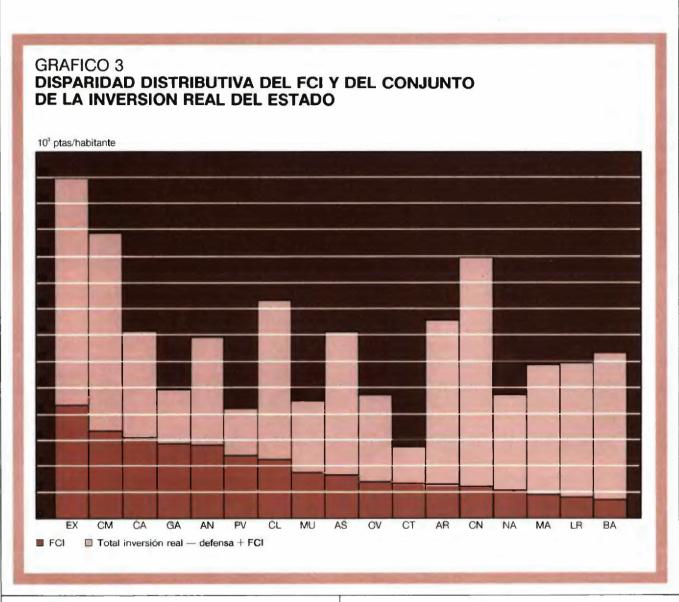
La dotación del FCI, muy reducida respecto al total de la inversión pública, no debiera quedar contrarrestada, en su orientación espacial, por el reparto territorial del conjunto de la inversión pública estatal, como en la actualidad indican que sucede las estadísticas disponibles.

En base a los datos de los Presupuestos Generales del Estado para el ejercicio económico de 1988, se ha elaborado el cuadro n.º 9, en el que

CUADRO N.º 9

DISTRIBUCION TERRITORIAL DE LA INVERSION PUBLICA EN 1988 INVERSIONES REALES PRESUPUESTADAS (ESTADO \pm 00.AA.) Y FCI

	FCI				TOTAL INVERSION REA	L (Cap. VI)	
	CC.AA.	Ptas/hab	Indice 17.° × 100		CC.AA.	Ptas/hab.	Indice 17.° × 100
1.	Extremadura	8.680,1	565,8	1.	Madrid	24.901.2	851,9
2.	Castilla-La Mancha	6.489,1	422.9	2.	Cantabria	18.267.7	624,9
3.	Canarias	6.108,3	398,1	3.	Extremadura	17.438,9	596,6
4.	Galicia	5.751,8	374,9	4.	Castilla-La Mancha	15.528,1	531,3
5.	Andalucia	5.538,5	361,0	5.	Baleares	14.282,5	488,6
6.	País Vasco	4.930,9	321,4	6.	Aragón	13.591,1	464,9
7.	Castilla y León	4.451,8	290,2	7.	Galicia	13.330,9	456,1
	odolina y Loon	1.101,0	200,2	8.	Castilla y León	13.105,5	448,4
8.	Murcia	3.307,9	215,6	_			
9.	Asturias	3.122,2	203,5	9.	Acturiac	10 077 6	275 6
0.	Comunidad Valenciana	2.564,2		10.	Asturias	10.977,6	375,6
1.	Cataluña	2.473,2	167,1		La Rioja	10.015,2	342,6
2.	Διαιώτια	2.473,2	161,2	11. 12.	Andalucia	9.909,1	339,0
3.	Aragón		159,3		Murcia	9.885,5	338,2
3. 4.	Cantabria	2.312,5	150,7	13.	Canarias	8.184,8	280,0
	Navarra	1.912,7	124,7	14.	Comunidad Valenciana	6.739,5	230,6
5.	Madrid	1.818,9	118,6	15.	Navarra	6.525,4	223,3
6.	La Rioja	1.784,3	116,3	16.	País Vasco	3.699,4	126,6
7.	Baleares TOTAL ESPAÑA	1.534,2 3.956,7	257,9	17.	TOTAL ESPAÑA	2.922,9	100,0 384,9
			•				
	TOTAL INVERSION REAL	+ FCI Ptas/hab.	Indice		TOTAL INVERSION REAL —		Indice
	CC.AA.	rtas/nap.	17.° × 100		CC.AA.	Ptas/hab.	17.° × 100
1.	Madrid	26.720,1	495,2	1.	Extremadura	25.949,0	487,9
2.	Extremadura	26.119,0	484,0	2.	Castilla-La Mancha	20.631,2	387,9
3.	Castilla-La Mancha	22.017,2	408,0	3.	Cantabria	20.516.6	385,7
4.	Cantabria	20.580,2	381,4	4.	Castilla y León	16.663,0	313,3
5.	Galicia	19.082,7	353,6	5.	Aragón	15,005,4	282,1
6.	Castilla y León	17.557,3	325,4	6.	Canarias	14.101,2	265,1
7.	Aragón	16.034,8	297,2	7.	Asturias	14.086,6	264,8
8.	Baleares	15.816,7	293,1	8.	Andalucía	13.949,6	262,3
9.	Andalucía	15.447,6	286,3	9.	Baleares	12. 79 7,0	240,6
0.	Canarias	14.293,1	264,9	10.	La Rioja	11. 79 9,5	221,8
1.	Asturias	14.099,8	261,3	11.	Madrid	11.731,9	220,6
2.	Murcia	13.193,4	244,5	12.		9.816,2	184,6
3.	La Rioja	11.799,5	218,7	13.	Comunidad Valenciana	9.205,8	173,1
4.	Comunidad Valenciana	9.303,7	172,4	14.	Murcia	8.942,7	168,1
5.	País Vasco	8.630,3	159,9	15.	País Vasco	8.598,8	161,7
6.	Navarra	8.438,1	156,4	16.	Navarra	8.159,9	153,4
7.	Cataluña	5.396,1	100,0	17.	Cataluña	5.319,0	100,0
	TOTAL ESPAÑA	15.207.7	281,8		TOTAL ESPAÑA	12.070,9	226,9



se recogen, expresadas en pesetas por habitante y números índices, la localización territorial de los créditos para inversiones reales del Estado y sus organismos autónomos junto con las respectivas cifras, por comunidades autónomas, del FCI. Por razones de homogeneidad del alcance de las cifras expresadas, se ha desglosado del total de inversión real estatal el montante de los créditos de inversión asignados al Ministerio de Defensa.

Es fácil observar, como rasgo de la mayor importancia, la disparidad existente entre la pauta distributiva del FCI y la del conjunto de la inversión real del Estado y sus organismos autónomos. Considerando que no existe una secuencia distributiva unívoca, se ha diseñado el gráfico 3, que posibilita la visualización inmediata de esa disparidad distributiva.

Extremadura y Castilla-La Mancha mantienen su posición relativa tanto en el FCI como en el conjunto de la inversión real estatal más FCI, si bien por su valor extremo menor del abanico distributivo (487,85 frente a 565,77 respecto a la comunidad del extremo inferior).

De las siete comunidades que se sitúan por encima de la media en la distribución del FCI, sólo tres (Extremadura, Castilla-La Mancha y Galicia) figuran entre las ocho comunidades que superan la media del conjunto de la inversión real. En todos los casos es evidente la distorsión que la centralización de los gastos de Defensa provoca en las posiciones relativas (15, 1, 1 y 11) de la Comunidad de Madrid (20). Llama la atención el hecho de que las tres comunidades que figuran en último lugar en la distribución del FCI

(Madrid, La Rioja y Baleares) ocupan posiciones relativas invertidas, pero en valores próximos a la media, en el conjunto Inversión real + FCI — Defensa. En contradicción con las pautas distributivas del FCI, tres comunidades autónomas (Navarra, País Vasco y Cataluña) reciben la menor cuantía, en pesetas por habitante, de la inversión pública regionalizable según los créditos iniciales de los Presupuestos Generales del Estado.

El alcance de estas cifras queda, en todo caso, necesariamente limitado, no sólo por ser cifras previsionales, sino sobre todo porque: *a)* el FCI sólo representa el 8,91 por 100 del conjunto de la inversión pública estatal (capítulos VI y VII de los Presupuestos del Estado y sus organismos autónomos); *b)* la inversión real regionalizable es sólo el 51,39 por 100 de la inversión real (capítulo VI) del Estado y sus organismos autónomos, y *c)* en el conjunto regionalizable, «Inversión real + FCI — Defensa», el FCI representa el 32,8 por 100.

4. El nivel de realización del gasto público integrado por los créditos presupuestarios afectos al FCI es muy reducido, por lo que la medición y valoración del poder redistributivo del actual FCI debiera efectuarse según datos y criterios diferentes de los habitualmente utilizados. La realidad muestra que tiene escaso fundamento la utilización de las cifras iniciales de los Presupuestos, como se hace con reiteración, ya que es manifiesta la divergencia entre esas cifras presupuestadas de gasto y el gasto efectivamente realizado. Los créditos presupuestarios iniciales reflejan la intención redistributiva del legislador, pero no son relevantes, al no gastarse, para medir el impacto

real y redistributivo del Fondo de Compensación Interterritorial.

El cuadro n.º 10 refleja la liquidación de la Sección 33, «Fondo de Compensación Interterritorial», de los presupuestos de gastos del Estado para el cuatrienio 1984-1987. El porcentaje de realización del presupuesto, medido como la relación entre las «obligaciones contraídas» y los «créditos definitivos», fue, en ese período, del 40,9 por 100 en 1984, 45,8 por 100 en 1985, 52 por 100 en 1986 y 72 por 100 en 1987 (para este ejercicio, avance de liquidación). Obsérvese, sin embargo, que el monto de «obligaciones contraídas» supera en 1986 y 1987 la cifra de «créditos presupuestarios iniciales». La importancia absoluta de los «remanentes de créditos» incorporados a ejercicios sucesivos trastoca, a su vez, la significación de los créditos presupuestarios como indicador de las cifras del Fondo de Compensación Interterritorial. El nivel de realización del presupuesto de caja («pagos realizados») es aún menor en términos relativos, como muestran las cifras de liquidación definitiva de los Presupuestos de 1984 (40.9 por 100 sobre «créditos definitivos»), 1985 (45,8 por 100) y 1986 (52 por 100).

La evolución de los «remanentes de crédito» muestra una mejora creciente en el proceso de realización del gasto, ya que la secuencia porcentual decreciente (59,1, 54,2, 48 y 28 por 100, sobre créditos definitivos, respectivamente para 1984, 1985, 1986 y 1987) es correlativa a una serie de «créditos definitivos» crecientes, con un máximo en 1986, como consecuencia de la incorporación de los remanentes de créditos anulados en los ejercicios precedentes. Ha de resaltarse,

CUADRO N.º 10

PRESUPUESTOS DE GASTOS DEL ESTADO EJECUCION DE LA SECCION 33: FONDO DE COMPENSACION INTERTERRITORIAL (Millones de pesetas)

AÑOS	 Créditos presupuestarios iniciales 	2. Créditos definitivos	3. Obligaciones reconocidas	% 3/2	4. Pagos realizados	5 Remanentes de crédito anulados	% 5/2
1984	127.674	177.001	72.449	40,9	64.373	104.552	59,1
1985	152.038	259.751	119.090	45,8	104.634	140.661	54,2
1986	158.472	310.790	161.736	52,0	134.742	149.054	48,0
1987	124.452	273.875	197.190	72,0	164.331	76.685	28,0

Fuente: Elaboración propia en base a datos de:

IGAE, PGE. Liquidación del Presupuesto, 1984, 1985, 1986. IGAE, PGE. Avance de Liquidación del Presupuesto de 1987. en fin, que el gasto efectivamente realizado en 1987 (avance de liquidación) es superior, tanto en la fase de «obligaciones contraídas» (197.190 millones de pesetas) como en la de «pagos» (164.331 millones de pesetas), al monto de los «créditos presupuestarios iniciales» (124.452 millones de pesetas). La conclusión que se obtiene de todos estos datos no hace sino reforzar el criterio de la escasa validez que tiene el análisis del impacto del FCI a través de sus cifras presupuestarias iniciales.

Cualquier conclusión sobre el efecto redistribuidor del FCI debe partir, por tanto, del análisis del proceso de ejecución del gasto público, máxime cuando ese proceso no es uniforme ni en el tiempo ni con respecto a cada una de las comunidades autónomas ejecutoras del mismo. En este sentido, no deja de ser significativo que comunidades menos desarrolladas, como Andalucía v Extremadura, ofrezcan ratios reducidos «obligaciones reconocidas» sobre «créditos totales» (50.5 y 47.6 por 100, respectivamente, en 1986) frente al nivel alcanzado por comunidades como Cataluña (94,7 por 100). Una explicación de ello puede encontrarse tanto en la juventud de la organización administrativa de aquéllas como en el mayor volumen de FCI a gestionar. Pero lo que aquí interesa destacar es que el menor nivel de realización de los créditos del FCI comporta, necesariamente, una limitación de su potencialidad de crecimiento y redistribución prevista en los Presupuestos.

5. El mejor diseño del FCI podría ser inoperante, o quedar desvirtuado, si no se dispone del adecuado aparato estadístico para su aplicación. Este requisito, que parece instrumental, en la realidad opera como fundamental cuando se pretende distribuir y asignar espacialmente ingresos y gastos públicos con criterios de equiparación, solidaridad y redistribución.

La viabilidad del FCI, como, en general, de las transferencias estatales que financian, o equiparan desequilibrios fiscales en los presupuestos de las haciendas descentralizadas —piénsese en el Fondo de Cooperación Municipal en el ámbito de las haciendas locales— descansa, sin duda alguna, en la fiabilidad y consistencia de las estadísticas disponibles.

En este sentido, la LOFCA, que hace descansar gran parte de la ejecución de su normativa en datos estadísticos, ha venido exigiendo un gran esfuerzo de un sistema estadístico nacional que no estaba preparado para hacer frente a la demanda de estadísticas que se derivaron de la puesta en marcha del nuevo Estado de las Autonomías (21). La continuidad en la mejora y potenciación del sistema de información estadística nacional aparece como una necesidad incuestionable para articular y asentar sobre bases sólidas los criterios distributivos del Fondo de Compensación Interterritorial.

6. El FCI ha quedado reforzado en su potencialidad correctora de desequilibrios espaciales y de crecimiento regional a través de su vinculación con el FEDER, pero, al mismo tiempo, con la integración en el espacio comunitario, se agrandan las disparidades regionales, lo que dificultará, seguramente, la aproximación a la media europea de las comunidades autónomas españolas.

Según el índice sintético (PIB y paro) elaborado por la Comisión europea, las regiones españolas configuran un arco de valores que va del 66 de Baleares al 38,8 de Andalucía, siendo la media de la CEE igual a 100 (22). Madrid (59,8), País Vasco (58,3) y Cataluña (57,7) quedan lejos de los valores máximos del ámbito comunitario: Darmstadt (171,8) y Oberbayen (165,7). Sólo Calabria (38) y Basilicata (36,9) ofrecen valores inferiores a tres regiones españolas: Andalucía (38,8), Extremadura (39,2) y Canarias (46,1).

Es decir, con los Doce los desequilibrios europeos se han intensificado y la Comunidad «es más heterogénea y por tanto más vulnerable que antes» (23). Antes de la adhesión de España y Portugal a la CEE un europeo de cada ocho tenía unos ingresos inferiores en un 30 por 100 a la media comunitaria, hoy día esa proporción es de 1 a 5.

En consecuencia, aparecen como objetivos primordiales, a partir del Acta Unica, tanto la cohesión europea como la recuperación de las regiones menos desarrolladas. Por ello, la Comisión ha propuesto que los recursos presupuestarios de los fondos estructurales se dupliquen en términos reales entre 1988 y 1992. Entre ellos los que nutren el FEDER, que aparece así como el instrumento clave para alcanzar los objetivos generales enunciados en los artículos 130 A y 130 C del Tratado de la CEE (24).

Una ventaja indudable, que puede propiciar la conexión FCI-FEDER, es la incorporación —que ya se está potenciando— de créditos del FCI a proyectos de inversión realmente productivos como los admitidos en el reglamento del FEDER, y no sólo a las infraestructuras. En esta perspec-

tiva, el FCI debiera reforzar esta orientación precisando que sus inversiones tendrían como objetivos generales los enunciados en los artículos 130 A y 130 C del Tratado de la CEE. Considerando que la Constitución sólo hace referencia al término «inversiones» cuando fija la finalidad del FCI, éste debería contribuir a apoyar, como el FEDER: inversiones productivas; la creación o modernización de infraestructuras esenciales para el desarrollo o la reconversión de regiones, cuencas de empleo y núcleos urbanos, así como las medidas para desarrollar el potencial endógeno de esos espacios.

7. No pueden ignorarse, aun considerando el actual proceso de potenciación del FCI como instrumento de crecimiento regional, sus límites reales en el marco de la crisis económica y sus consecuencias.

Si el período de acumulación y crecimiento no logró corregir los desequilibrios interterritoriales, la crisis los amplía y diversifica, al tiempo que configura nuevas dinámicas espaciales. Los cambios observables respecto a migraciones, localizaciones de actividades en auge y declive, niveles espaciales de desarrollo e innovación tecnológica, tasas de paro, reestructuración y reconversión industrial, procesos endógenos de crecimiento, terciarización de la economía, dualismo social y marginación... no hacen sino reflejar las mutaciones existentes derivadas de las nuevas dinámicas territoriales (25).

En España, si se elabora un indicador sintético que jerarquice la posición alcanzada por cada comunidad autónoma en cuanto a niveles y variaciones de la tasa de paro, aumento de la renta familiar disponible y crecimiento del PIB, es claramente perceptible la desigual incidencia espacial y las disparidades interterritoriales generadas por la crisis (26). La crisis agudiza y diversifica los desequilibrios.

Frente a esta realidad, un fondo como el FCI tiene unos límites indudables. En tanto en cuanto la crisis afecta de manera desigual a clases sociales, sectores productivos y ámbitos espaciales, aparecen como obvias las limitaciones que, ante las consecuencias del «crecimiento desigual», tiene un fondo inversor y reasignador territorial de inversiones previstas como es el FCI, máxime en el marco de la actual crisis fiscal del Estado. Es decir, no parece fácil su articulación eficiente sobre bases de solidaridad, autonomía y crecimiento.

NOTAS

- (1) Informe de la Comisión de Expertos sobre Financiación de las Comunidades Autónomas. Presidencia del Gobierno. Colección Informe, n.º 34, y Acuerdos Autonómicos 1981. Presidencia del Gobierno. Colección Informe, n.º 36. Madrid, 1981.
- (2) «Si se distribuyen 70.000 millones de pesetas con arreglo al criterio a), apartado 1.º del art. 16 de la LOFCA, se verá que las Baleares recibirían 651,8 millones de pesetas, mientras que a Andalucía le corresponderian 6.131,7 millones de pesetas. Eso significa que los habitantes de las islas Baleares recibirían 538 pesetas per capita del Fondo. Mientras que los andaluces recibirían del Fondo 80 pesetas per capita, de lo cual resulta que reciben per capita sólo el 15 por 100 de lo que reciben los de Baleares, a pesar de que las islas se encuentran en quinto lugar en cuanto a renta per capita, mientras que Andalucía está situada en el lugar número 15. Ello obliga... a introducir en el primer criterio algún factor de corrección.» Memoria del Proyecto de Ley del Fondo de Compensación Interterritorial. Anexo n.º 3: «Propuesta formulada por el Gobierno en cuanto a los criterios de distribución del FCI ». Madrid, 1981.
- (3) Vid. Ley del Fondo de Compensación Interterritorial. El debate en las Cortes Generales. Ministerio de Economia y Hacienda. Madrid, 1985, págs. 28-29.
- (4) Actuación Económica y Financiera de las Administraciones Públicas, 1985. I.G.A.E. Ministerio de Economía y Hacienda. Madrid, 1986, pág. 192.
- (5) F. TORRES. «Las transferencias financieras a las Comunidades Autónomas de la Ley General de Presupuestos para 1986». Hacienda Pública Española, n.º 97 (1985), pág. 343.

- (6) A. MELGUIZO. «La financiación de las Comunidades Autónomas en los Presupuestos del Estado. Análisis de la Ley 46/1985 y valoración del sistema actual». Hacienda Pública Española, n.º 97 (1985), págs. 322-323.
- (7) A. Zabalza, «El nuevo sistema de financiación autonómica». Papeles de Economia Española, n.º 30-31 (1987), págs. 374-384. A. Melguizo, «Los Presupuestos Generales del Estado y las Comunidades Autónomas en 1987». Hacienda Pública Española, n.º 102-103 (1987), págs. 191-213.
- (8) «Presentación de los Presupuestos Generales del Estado, 1988». Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid, 1987, págs. 163-171; Memoria Económico-Orgánica de los PGE del ejercicio económico de 1988. Madrid, 1987, págs. 456.
- (9) En «Propuesta del Método para la aplicación del Sistema de Financiación de las Comunidades Autónomas en el período 1987-1991» se afirma que «debe constituir una tarea inmediata el estudio y el análisis de los servicios públicos fundamentales, la determinación de su nivel medio de prestación y su relación con los recursos que el sistema proporciona a cada Comunidad para la prestación de los mismos». (Pág. 34.)
- (10) Sobre estos problemas y disfuncionalidades, la intervención del Ministerio de Economía y Hacienda. Cortes Generales, *Diario de Sesiones del Senado*. Sesión Plenaria número 12 (15 de diciembre de 1986), pág. 243.
- (11) Para 1987, a propuesta del Grupo de Trabajo de Coordinación de las Inversiones Públicas del propio Consejo. Vid. *Memoria Económico-Orgánica de los Presupuestos Generales del Estado para 1987*, pág. 438.
- (12) En este sentido, el Ministro de Economía y Hacienda, durante el debate parlamentario de la Ley de Presupuestos de 1987: «en estos momentos (el FCI) no puede ser sino uno de los instrumentos, y desgraciadamente bastante insuficiente, para lograr el desarrollo equibirado que todos deseamos entre las diversas regiones de España». Vid. Cortes Generales. *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados.* Pleno y Diputación Permanente. Sesión Plenaria n.º 11 (28 de octubre de 1987), pág. 454.
- (13) Vid. la explicación al respecto de J. Borrell, Secretario de Estado de Hacienda, en el *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*. Comisiones. Presupuestos n.º 167 (15-X-1987), pág. 5930.
- (14) Cálculos basados en *Variables que intervienen en el FCI de* 1988 y su distribución sobre la base de 100.000 unidades monetarias. INE. Madrid, 1987. El FCI de 1988 utiliza, como «saldo migratorio» la media anual del decenio 1976-1985. El FCI de 1987 la del decenio 1975-1984
- (15) Presupuestos Generales del Estado. Ejercicio 1988. Proyecto de Ley. Artículo 122 y Anexo I sobre créditos ampliables. El régimen de disponibilidad, por parte de las CC.AA., de los recursos procedentes del FCI ha experimentado los cambios derivados de la sentencia de inconstitucionalidad de parte de lo regulado en las Leyes de Presupuestos de 1983 y 1984. Vid. Tribunal Constitucional. Sentencia n.º 63/1986, de 21 de mayo, sobre recursos de inconstitucionalidad formulados por el gobierno vasco. *B. O. del Estado*, suplemento al n.º 144 (17 de junio de 1986).
- (16) Véase el artículo 64.3 de la Ley 21/1986 de PGE para 1987 en relación con la disposición adicional segunda de la ley 7/1984. El Programa de Desarrollo Regional se elabora según la metodología aprobada en Consejo de Ministros con fecha 20 de febrero de 1987.
- (17) Artículo 123 del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para el ejercicio de 1988. En 1987, las transferencias de crédito se efectúan desde la Sección correspondiente del Presupuesto a la Sección 63, «FCI-FEDER», Programa 911.c, «Otras Transferencias a Comunidades Autónomas». Art. 64.4 de la Ley 21/1986.
- (18) Así lo evidencia tanto el proceso parlamentario de aprobación de los Presupuestos Generales del Estado para 1988 como el «Informe sobre las Comparecencias celebradas ante la Comisión de Autonomías y Organización y Administración Territorial» (B. O. de las Cortes Generales. Senado. Boletín General, n.º 134, 20-XI-1987), y desde luego los Acuerdos aprobados sobre el FCI, a propuesta del PSOE, en el debate sobre Comunidades Autónomas en el Senado los días 1 y 2 de diciembre de 1987. Vid. también, las intervenciones del Secretario de

- Estado de Hacienda y del Secretario de Estado para las Administraciones Territoriales en sus respectivas comparecencias ante la Comisión de Presupuestos. Cortes Generales. *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados.* III Legislatura, números 167 (15-X-1987, pág. 5930) y 178 (21-X-87, pág. 6556), respectivamente.
- (19) A. LÓPEZ Y F. FERNANDEZ. «Sobre el significado económico del Fondo de Compensación Interterritorial». Hacienda Pública Española, n.º 84 (1983), págs. 217-249. Para 1988, he utilizado los datos iniciales del FCI en los Presupuestos del Estado, según la hipótesis de «detracción igualitaria regional en pesetas por habitante de los recursos correspondientes a la dotación del Fondo» del citado trabajo. Los valores polares obtenidos para 1988 son + 10.548 millones de pesetas para Andalucía y —10.152 millones de pesetas en Madrid.
- (20) Las inversiones reales del Estado que son regionalizables ascienden a 337.244,1 millones de pesetas, de los que 115.970,1 millones corresponden al Ministerio de Defensa. Defensa invierte (localiza territorialmente créditos de inversión) en Madrid 69.081,6 millones de pesetas. Vid. PGE. «Anexo de Inversiones reales del Estado del ejercicio económico de 1988».
- (21) A. MARTÍNEZ. «La información estadística para el cumplimiento de la LOFCA». Revista de Hacienda Autonómica y Local. XVII, n.º 50. Mayo-agosto de 1987, págs. 237-260.
- (22) Commission des Communautes Europeennes. «Troisieme Rapport periodique de la Commission sur la situation et l'evolution socio-economiques des regions de la Communautè». COM (87) 230 Final. Bruxelles, 21 Mai 1987.
- (23) J. Delors en la presentación, ante el Parlamento Europeo, del Programa de Trabajo de la Comisión para 1987, Estrasburgo (18-II-1987). Vid. «Llevar a buen término el Acta Unica: una nueva frontera para Europa». Comunicación de la Comisión (COM-87 100) transmitida al Consejo. Boletín de las Comunidades Europeas. Suplemento 1/87. Comisión. Luxemburgo, 1987.
- (24) Vid. «La Reforma de los Fondos Estructurales». Comunicación de la Comisión. Propuesta General en virtud del artículo 130 D del Tratado CEE. Documentos COM (87) 376. Final (5-VIII-1987). Comisión de las Comunidades Europeas. Luxemburgo, 1987.
- (25) PH. AYDALOT. (Ed.) «Crise et espace». *Economica*, París, 1984; X. Graffe. «Territoires en France. Les enjeux economiques de le decentralisation». *Economica*, París, 1984; A. VAZQUEZ, «La política regional en tiempo de crisis. Reflexiones sobre el caso español». *Estudios Territoriales*, n.º 15-16. Madrid, 1984.
- (26) E. FUENTES QUINTANA. «La economia española de las Autonomias», en *La Economia y las Administraciones Territoriales*, Consejo General de Colegios de Economistas de España. Madrid, 1985, págs. 13-38.