

# TEORIA Y PRACTICA DEL FONDO DE COMPENSACION INTERTERRITORIAL

**Laureano Lázaro Araujo**

No todas las teorías sobre la evolución de los desequilibrios regionales implican la aceptación de los fondos regionales de desarrollo, sino sólo aquellas que reconocen la incapacidad del mercado para corregir los desequilibrios espaciales de nivel de vida. Esta es la onda en que se sitúa la Constitución española de 1978 al crear el Fondo de Compensación Interterritorial. El autor cuenta desde una perspectiva moderadamente crítica las andanzas y peripecias que ha tenido que sortear la idea original del Fondo, desde la Constitución hasta la ley que regula su funcionamiento, pasando por la LOFCA y los Pactos Autonómicos del verano de 1981.

Muchas de las expectativas levantadas por el FCI se han visto defraudadas, ya sea porque se ha desvirtuado la finalidad con que fue creado, ya sea porque no ha llegado a utilizarse como verdadero instrumento en favor de las regiones menos desarrolladas, sino para tapar agujeros de las necesidades financieras de las Comunidades Autónomas. A pesar de todo, es imprescindible su mantenimiento.

**The theory and practice of Inter-Territorial Compensation Fund**

Not all the theories that deal with the problem of the growth of inequalities as between different national regions go on to recommend the use of regional development funds as a panacea for such imbalances; only those that a priori see the open market as being incapable of righting such phenomena being given to recommending this sort of corrective action. The Spanish Constitution of 1978 would seem to have lent its ear to the council of the latter school when creating the Inter-Territorial Compensation Fund. The author, in a somewhat critical tone, tells of the highways and bye-ways wandered by the notions behind the setting up of this fund within the Constitution itself from its early days on through the law that governs its workings, then through the LOFCA and on to the cross-roads of the Autonomic Government Agreements of the summer of 1981.

Many of the fine hopes that the passing of the Inter-Territorial Compensation Fund legislation gave rise to have withered on the stem, some because the original purpose of it has lost its point, some because of its not being used to favour those backward regions that most needed its assistance, some because of its being used to do little more than patch and mend the holes in the budgeting of the Autonomic Communities. The author concludes by saying that for all its inadequacies, the Fund is still a necessity and, as such, must be kept in being.

## 1. INTRODUCCION

La utilización de los fondos de compensación en la práctica de la política económica regional cuenta con apenas diez años de experiencia y existencia. Y pocas más son las décadas de especulación teórica en torno a los desequilibrios regionales, tanto en su génesis como en su evolución previsible.

Es evidente que los fondos para el desarrollo regional no se crean ni se constituyen para evitar la aparición de los desequilibrios. Persiguen, más bien, incidir en su evolución, con la pretensión de suavizar las tendencias desequilibradoras. Por eso, tiene pleno sentido preguntarse acerca de los planteamientos de las teorías sobre la evolución de las disparidades regionales y el margen de confianza que permiten en torno a la operatividad de los fondos de desarrollo regional.

Laureano Lázaro Araujo es economista.

La primera parte de este breve trabajo trata de responder a esta cuestión, para pasar a continuación a describir las distintas fases de la puesta en escena del Fondo de Compensación Interterritorial (FCI) de la Constitución española de 1978. En cada una de ellas se han solventado algunas incógnitas y problemas, pero se han creado otros nuevos.

Resulta, en definitiva, que una de las creaciones constitucionales que más expectativas suscitó y más apoyos recibió en el momento de su gestación, por sus teóricas virtudes para conjurar la dinámica de los desequilibrios regionales españoles, a la hora de la verdad, que es la de su aplicación práctica, está dando lugar a ciertas polémicas que vale la pena considerar, antes de descalificarlas de un plumazo. No puede olvidarse, además, que en la Constitución española el Fondo de Compensación Interterritorial se crea para hacer efectivo el principio de solidaridad,

que es el complemento constitucional de la autonomía.

Tengamos en cuenta que el Fondo de Compensación tal como lo conocemos hoy inicia su andadura en el año 1978, cuando se aprobó la Constitución, pues es en ella donde se crea el Fondo de Compensación. Me importa destacar que el artículo 158.2 no dice que podrá existir un Fondo de Compensación, sino que «se constituirá un Fondo de Compensación». Quiero resaltar el carácter imperativo del mandato, pues, aparte de algunas dudas que han surgido sobre su funcionamiento, sugiriendo en algunos casos su reforma o reconversión, a veces se ha llegado incluso a poner en duda la conveniencia de que exista.

Desde 1978 hasta ahora han pasado ocho años y es en el BOE del día 3 de abril de 1984 cuando aparece publicada la Ley del Fondo de Compensación Interterritorial. Sin embargo, durante los tres años anteriores (1982, 1983 y 1984) se había perfeñado ya una práctica de hecho del Fondo de Compensación, a través de los Presupuestos Generales del Estado, aun cuando no hubiera una ley específica. Pues bien, son tres los hitos que separan estas distintas etapas a la hora de hacer balance del Fondo. Está, por una parte, como decía, la Constitución; por otra parte, la aprobación en 1980 de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA) y, por último, abriendo la tercera fase o etapa, hay que referirse a los Pactos Autonómicos de 1981, que realmente son los que diseñan en lo esencial el Fondo de Compensación Interterritorial tal como hoy lo conocemos. En todo caso, téngase en cuenta que las reflexiones y consideraciones que siguen, se hacen en un momento de tránsito hacia un sistema de financiación de las Comunidades Autónomas diferente del actual, y del que, con toda probabilidad, no saldrá indemne el FCI, que ha venido funcionando durante el período que va de 1982 a 1986.

## 2. LA TEORIA Y EL FCI

La doctrina económica neoclásica se articula en torno a una hipótesis, a la que pretende conferir validez general: cuando en un punto del sistema aparece un desequilibrio, el mismo sistema desarrolla por sí acciones que neutralizan y contrarrestan las tendencias desequilibradoras, restableciendo la situación de equilibrio.

En el terreno económico, el maravilloso mecanismo encargado de la autorregulación es el mercado, atribuyéndole también virtudes capaces de corregir los desequilibrios regionales. Según esta teoría, el mercado induce a los trabajadores a emigrar a las áreas con mayor nivel de renta por habitante y anima a los empresarios a que inviertan en las zonas subdesarrolladas, huyendo de la competencia interempresarial existente en las regiones más desarrolladas. Como consecuencia del movimiento cruzado de factores productivos, los desequilibrios interregionales terminarían desapareciendo, sin necesidad de intervenciones

externas y, por supuesto, sin habilitar ningún fondo especial.

Por el contrario, la teoría de la causación circular acumulativa (Myrdal) desconfía y niega la capacidad del sistema para autocorregir los desequilibrios que en él aparecen. Las fuerzas del mercado tienden a acelerar la dinámica desequilibradora. En el ámbito regional actúan una serie de mecanismos que hacen imposible el reequilibrio espontáneo. Los más importantes son la emigración, que se lleva fuera de las áreas subdesarrolladas a los más capaces; el sistema bancario, que trasvasa el ahorro desde las regiones pobres a las ricas; por último, el comercio interregional, que transfiere rentas a través de los precios desde las zonas subdesarrolladas a las desarrolladas. Obviamente, el mercado y el principio del beneficio agudizan los desequilibrios. No obstante, el sector público dispone de instrumentos que pueden contrarrestar esa dinámica. Ni más ni menos que eso es lo que se pretende con la política regional, dentro de la cual pueden encajar los fondos de desarrollo.

Williamson, a partir de diversas series estadísticas de corte horizontal y vertical, tras un análisis no exento de críticas, llega a conclusiones «pasteleras» e intermedias entre las dos anteriores. Según él, en la evolución de los desequilibrios regionales pueden distinguirse dos etapas. Durante la primera, una vez iniciado el proceso de crecimiento económico, las diferencias tienden a profundizarse. Pero llega un momento a partir del cual el propio comportamiento de los agentes económicos y sociales consigue que los desequilibrios caminen hacia su desaparición. Los fondos de compensación interregionales podrían, primero, frenar la dinámica desequilibradora y, después, lograr la confluencia de las rentas regionales.

Por último, la teoría de la dependencia afirma que el desarrollo y el subdesarrollo son dos aspectos inseparables del proceso histórico de desarrollo capitalista, como la cara y la cruz de la misma moneda. Unas regiones se desarrollan al mismo tiempo que otras quedan sumidas en el subdesarrollo. La estrategia del capital, tratando de maximizar el beneficio, empuja a unas áreas hacia arriba, asignando a la periferia dependiente el papel de suministrar mano de obra, materias primas, energía, incluso ahorro, a mayor honra y gloria de las zonas ricas. Y no puede olvidarse que, si el sistema funciona así, lo hace movido por y al servicio de los intereses de la clase dominante. En la versión más radical de esta teoría, los desequilibrios sólo desaparecerán tras la superación del sistema que los genera. En versiones moderadas, las regiones pobres podrían beneficiarse de un «desarrollo dependiente asociado» y supeditado al de las ricas. Y, en versiones más reformistas, se admite la posibilidad de acceder a un desarrollo regional autónomo.

En definitiva, atendiendo a las teorías sobre la evolución previsible de los desequilibrios, las de planteamiento más extremista (por la derecha y por la izquierda) descartan la operatividad de

los fondos de desarrollo regional. En cambio, otra parte de ellas admite y recomienda la práctica de una política expresamente orientada hacia la desaparición de los desequilibrios regionales. Ciertamente, un fondo de compensación interterritorial no es la única forma de hacerla efectiva, pero es una de las vías posibles.

Si ésta es la teoría, veamos cómo se ha llevado a la práctica en España la instrumentación del Fondo de Compensación Interterritorial.

### 3. EL FONDO DE COMPENSACION INTERTERRITORIAL (FCI)

#### 3.1. El FCI en la Constitución

La Constitución española constata de forma explícita la existencia de diferencias regionales y, de modo implícito, la incapacidad del mercado para solventarlas, propugnando la intervención de los poderes públicos para contrarrestar la dinámica inherente al sistema.

Pero el texto constitucional se limita a poco más que a crear el Fondo: «Con el fin de corregir los desequilibrios económicos interterritoriales y hacer efectivo el principio de solidaridad, se constituirá un Fondo de Compensación con destino a gastos de inversión, cuyos recursos serán distribuidos por las Cortes Generales entre las Comunidades Autónomas y provincias, en su caso» (artículo 158.2).

Se desprende, por tanto, que el Fondo de Compensación Interterritorial:

a) Tiene asignada una finalidad expresa: corregir desequilibrios interterritoriales, siendo posible interpretar que se refiere a desequilibrios territoriales entre regiones o dentro de una región.

b) Es el complemento del derecho a la autonomía, como se constata al poner en concordancia el citado artículo 158.2 de la Constitución con el artículo 2: «La Constitución reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre ellas».

c) Sólo puede destinarse a gastos de inversión.

d) Se distribuirá por las Cortes Generales entre las Comunidades Autónomas (hoy todas las provincias están en alguna Comunidad Autónoma), de modo que las inversiones que financien estarán materialmente descentralizadas, pero queda sumida en la incertidumbre la cuestión de la autoridad competente para decidir sobre la ejecución de las inversiones.

A nadie se le oculta el significado político que tiene la creación del FCI, desde el momento en que se le asigna la finalidad de hacer efectivo el principio de solidaridad. Autonomía y solidaridad en la Constitución son dos términos, cada uno con su correspondiente contenido político, que se pueden considerar correlativos, como las dos caras de la misma moneda. Cuando se le confía la función de corregir los desequilibrios económicos interterritoriales es porque muchos creíamos que con las autonomías podría iniciarse

un proceso de aumento de los ya acusados desequilibrios regionales entonces existentes. La hipótesis subyacente era que una mayor disponibilidad de recursos financieros en las Comunidades Autónomas más ricas les daba una ventaja de partida frente a las Comunidades más pobres.

Ahora bien, ¿tiene o no justificación este temor de que con las autonomías los desequilibrios aumentarían? En principio, yo diría que sí, que esta ventaja de partida existe. Por eso, el modelo de financiación de las autonomías, tal como quedó en lo esencial diseñado en la LOFCA y totalmente perfilado en los Pactos Autonómicos, pretende, ya que no impedir el hecho real de esa cierta ventaja de salida, sí, al menos, no fomentar la agudización de los desequilibrios. De todas maneras, no es posible efectuar aún pronunciamientos sólidamente fundamentados, pues desde el año 1978, en que empiezan a funcionar de hecho las Comunidades Autónomas, no ha transcurrido tiempo suficiente para poder decir si la hipótesis de la relación entre autonomía y agudización de los desequilibrios se ha confirmado o no. Además de la falta de perspectiva temporal, hay que tener en cuenta que se ha interfectado la crisis económica, una crisis fundamentalmente industrial, como todos sabemos, de tal modo que sería muy difícil separar el efecto de uno y otro fenómeno, autonomía y crisis, caso de que algún impacto ya pudiera claramente percibirse.

La prescripción constitucional de que la dotación del FCI sólo puede destinarse a gastos de inversión merece también un breve comentario, pues han surgido algunas dudas sobre esta cuestión. Algunos se preguntan, en definitiva, qué se gana o qué se adelanta construyendo escuelas, si luego no hay dinero para pagar maestros que enseñen en sus aulas; o para qué sirven hospitales, si no hay dinero para pagar a los médicos. Mi opinión personal es que, si bien no es absolutamente seguro que los gastos de inversión vayan a corregir los desequilibrios regionales, lo que no debe dudarse es que los gastos corrientes no los corrigen nada.

Quizá la Constitución no debiera haber sido tan tajante y limitativa en este sentido, pudiendo haberse añadido también la posibilidad de financiar gastos corrientes inmediatamente o directamente asociados a las inversiones del FCI. Pero alguna restricción a la posibilidad de destinar el Fondo de Compensación a gastos corrientes había que imponer. La inversión en equipamiento e infraestructura no es condición suficiente para salir del subdesarrollo, pero es condición necesaria. Es de todos sabido que el Estado gasta en Cataluña menos que lo que recauda, mientras que en Galicia sucede lo contrario. Esto, que en ocasiones ha sido motivo de escándalo público, no es ni más ni menos lo que debe suceder. Igual que a nivel personal el que tiene un mayor nivel de renta contribuye en mayor medida con sus pagos de impuestos a los gastos del Estado, también las regiones más ricas lógicamente han de contribuir en mayor medida que las pobres y,

por tanto, es lógico que el Estado gaste en ellas menos de lo que recauda. Ahora bien, el mayor gasto en relación a la recaudación que se produce en Galicia, constatable a través de sus contabilidades regionales para los años en que existe, puede comprobarse que se debe en mayor medida no a gastos de inversión, sino a gastos corrientes. Ahí podría estar una de las explicaciones, parcial, por supuesto, y no la única, de por qué, a pesar de esos gastos superiores a la recaudación en Galicia, la región sigue siendo considerada con toda razón una zona subdesarrollada. En orden al desarrollo regional, es mayor el efecto que pueden tener los gastos de inversión, comparados con los de consumo. Así lo entendió la Constitución, a juzgar por el destino de la dotación del FCI.

### 3.2. El FCI en la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA)

La segunda fase del FCI se inicia con la aprobación de la LOFCA. La LOFCA, promulgada casi dos años después de la Constitución (BOE de 1 de octubre de 1980), dedicó su extenso artículo 16 a desarrollar lo referente al FCI, despejando algunas incógnitas sobre su instrumentación, que no habían sido resueltas en el texto constitucional, porque tampoco llegaron a plantearse expresamente en él.

La primera afecta al volumen del FCI, que se dotará anualmente con una cantidad no inferior al 30 por 100 de la inversión pública que para cada ejercicio haya sido aprobada en los Presupuestos Generales del Estado. En segundo lugar, se aclara que las inversiones que pueden ser financiadas con las transferencias del FCI son las 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. Es decir, se trata de obras de infraestructura, dotaciones y equipamientos, sean de carácter local, comarcal, provincial o regional. En tercer término, como criterio para establecer a qué jurisdicción corresponde la elección de los proyectos en que ha de materializarse el FCI, la LOFCA apela a la distribución de competencias existentes en cada momento, si bien se añade que la decisión ha de adoptarse de común acuerdo. Por último, quedan fijados los indicadores a utilizar para distribuir regionalmente el FCI, que son:

a) La inversa de la renta por habitante; b) la tasa de población emigrada de los diez últimos años; c) el porcentaje de desempleo sobre la población activa; d) la superficie territorial, y e) el hecho insular, en relación con la lejanía del territorio peninsular. De todos modos, quedó abierta la puerta a la introducción de otros criterios que se estimen procedentes, si bien, con buen juicio, no se ha recurrido a la ampliación de los cinco expresados anteriormente.

Pero, paralelamente, cada una de las anteriores determinaciones dejó pendiente otras, y aun más, imprecisiones.

La LOFCA no se planteó ningún problema sobre qué debe entenderse por inversión pública computable a efectos de dotación del FCI, tal vez porque en aquel momento se consideró todo aclarado mentando la aprobada en los Presupuestos Generales del Estado. Pero permaneció en el pantanoso terreno de la ambigüedad jurídica la inclusión o no de las transferencias de capital, de los Organismos Autónomos (Administración Institucional) y de la Seguridad Social. No obstante, y como se verá más adelante, lo más importante de la esperada concreción apuntó en un sentido antes insospechado.

Quedaba pendiente de aclarar si participarían en el FCI todas las Comunidades Autónomas o sólo las subdesarrolladas. El texto legal se refiere a «los territorios comparativamente menos desarrollados», que pueden ser tanto regiones pobres como comarcas atrasadas pertenecientes a regiones desarrolladas.

Por otra parte, decir que las jurisdicciones implicadas «de común acuerdo determinarán, según la distribución de competencias existentes en cada momento», los proyectos a financiar por el FCI parece contradictorio. Si la elección se hace según la distribución de competencias, no necesariamente ha de llegarse al acuerdo, porque la jurisdicción competente podría imponer su criterio a la otra, en caso de discrepancia. Pero, si es imprescindible el acuerdo de las partes, ¿para qué apelar al estado de la distribución de competencias? Además, si en el bipolo calificado de contradictorio prima el «común acuerdo», ¿quién decide cuando resulte imposible alcanzarlo?

Aunque con la LOFCA se dio un paso muy importante al establecer los indicadores que se utilizarían para distribuir el Fondo de Compensación, se encomendó a una ley posterior la fijación del peso relativo de cada criterio, con posibilidad de revisar las ponderaciones cada cinco años. Se trata, precisamente, de uno de los temas más discutibles, sometidos al riesgo del error. Seguramente por eso se aplazó la decisión.

Por último, no puede dejar de señalarse que, por muy favorable que para las regiones subdesarrolladas sea la distribución del FCI, hay más inversión pública fuera que dentro del Fondo de Compensación. Nunca ha quedado despejada del todo la duda sobre si el reparto territorial de la inversión pública no incluida en el FCI no neutralizaría los efectos redistributivos del Fondo. La LOFCA predica que las inversiones que efectúe directamente el Estado y el sector público estatal se inspiren en el principio de solidaridad. Los Pactos Autonómicos ratificaron tan beatífica recomendación. Pero el tema queda así tan difuso como desatado, seguramente con la mejor intención.

Conviene añadir una reflexión sobre la selección de indicadores señalados en la LOFCA para distribuir el FCI entre las Comunidades Autónomas. Hay una notable ambigüedad en la virtuali-

dad de los criterios, simplemente porque como indicadores de desequilibrios territoriales funcionan de distinta manera según que se esté en fases de expansión económica o en épocas de crisis. En general, pueden considerarse indicadores correctos. Ahora bien, da la casualidad de que la construcción del Estado de las Autonomías, así como la aplicación y ejecución del Fondo de Compensación, ha tenido y está teniendo que hacerse en plena crisis económica, con unas consecuencias que en otros momentos no tendrían lugar.

Veamos lo que sucede con alguno de los criterios. Las regiones subdesarrolladas, en todo momento, tanto en fase alcista del ciclo económico como en períodos de crisis, se ven sometidas a un efecto de expulsión de población, porque la relación entre los dos factores productivos, mano de obra y capital, es una relación que permanentemente tiende a expulsar población. Por el contrario, las regiones más desarrolladas tienen un efecto de atracción sólo en las fases expansivas, y no así en época de crisis. De manera que, si bien el criterio de la emigración puede considerarse muy apropiado para indicar qué regiones son las que están en peores condiciones económicas, lo es mucho más en época de expansión económica que en épocas de crisis. En realidad, desde 1975 los movimientos migratorios se han frenado drásticamente, con lo cual los desequilibrios regionales quedarán insuficientemente reflejados en él.

Otro indicador, la tasa de paro, también tiene un comportamiento bastante diferente según el momento económico que se esté atravesando. Se puede comprobar con los datos de la Encuesta de Población Activa que antes de la crisis económica, por lo general, con alguna excepción, la tasa de paro de las regiones subdesarrolladas era superior a la media nacional. De ahí la tendencia a emigrar. Por el contrario, en las regiones más industrializadas la tasa de paro solía estar por debajo de la media nacional. Pero a partir de la crisis económica, dado que es fundamentalmente una crisis industrial, las regiones más industrializadas son forzosamente las que están sufriendo más directamente sus efectos, y es en estas regiones donde el paro está creciendo más deprisa.

Por tanto, en la medida en que la tasa de paro está creciendo más rápidamente en las regiones industriales, la parte del FCI que se reparte en función de este indicador no proporciona más recursos sólo a las Comunidades más subdesarrolladas, sino también a algunas de las de mayor nivel de desarrollo.

Se ha argumentado que los problemas derivados del paro deben ser atendidos y que el FCI puede utilizarse a este fin. Por supuesto, nada hay que objetar a la utilización de fondos públicos para paliar los efectos del paro. Ahora bien, la introducción de la tasa de paro como criterio para repartir el FCI se hizo pensando que apoyaría a áreas subdesarrolladas. Resulta, en cambio, que en la actualidad está favoreciendo a regiones

industrializadas en crisis, fundamentalmente País Vasco y Cataluña. De este modo, al mandato constitucional en el sentido de que el FCI sirviera para corregir los desequilibrios interregionales se ha añadido otra finalidad indirecta, que es ayudar a las regiones en reconversión. Conviene recordar que las Comunidades Europeas tienen constituido el Fondo Social Europeo, cuya finalidad expresa es paliar los efectos del paro allí donde exista.

Por último, merece un comentario la ausencia de indicadores relativos a carencias de equipamientos y servicios públicos. Considero un acierto la no introducción de tales criterios, por varias razones. Primera, y la menos importante, por la dificultad técnica para encontrar un indicador sintético de necesidades de servicios públicos. Segunda, porque tales carencias, en contra de lo que a veces se piensa, se dan en áreas de fuerte inmigración, como Madrid y Barcelona. Tercera, consecuencia de la anterior, porque la introducción de criterios relativos a déficit de servicios públicos hubiera distorsionado el empleo del FCI, en sentido contrario al previsto en la Constitución. En efecto, en lugar de favorecer a las zonas subdesarrolladas, habría ayudado relativamente más a las áreas más industrializadas.

Sin embargo, es razonable paliar tales carencias. Ahora bien, existe otro camino. Lo que hace falta es desarrollar el mandato constitucional de garantizar «un nivel mínimo en la prestación de los servicios públicos fundamentales en todo el territorio español» (artículo 158.1). La LOFCA ratificó el mandato. Pero nada se ha avanzado en esa vía, seguramente por agobios y problemas financieros. Pero no justifica el afán de cargar sobre el FCI la responsabilidad de resolver problemas cuya solución no tiene encomendada. No es fácil que mediante él se consiga la corrección de los desequilibrios regionales. Si se le continúan añadiendo otros fines, y luego veremos alguno más, es seguro que no servirá para alcanzar ninguno.

### 3.3. Los Pactos Autonómicos

Los Pactos Autonómicos que se firmaron el 31 de julio de 1981 entre el Gobierno de la nación, entonces apoyado por el partido Unión de Centro Democrático (UCD), y el primer partido de la oposición, el PSOE, que constituye la base parlamentaria del Gobierno actual, no pueden pasar inadvertidos para ningún observador o estudioso del proceso de construcción del Estado de las Autonomías en España.

Si bien es verdad que no todo fueron aciertos, no se puede negar que motivaron una serie de reflexiones conjuntas y en alta voz entre las principales fuerzas políticas de ámbito nacional en aquel momento. El principal mérito consistió en la búsqueda de un modelo de Estado Autonómico coherente en las facetas política, administrativa y financiera. Este reconocimiento no es óbice para colocar en el otro platillo de la balanza aspectos negativos que precedieron y rodearon

la firma de los Pactos. Aún se carece de suficiente perspectiva histórica para valorar positiva o negativamente el saldo de la operación. Pero nada impide que se puedan emitir juicios circunscritos a aspectos concretos de los mismos, como es el caso del FCI.

Los Pactos Autonómicos se pronunciaron sobre todos los temas que hasta el momento permanecían velados tras la nebulosa de lo inconcreto. En algunos aspectos la nube se disipó, y no siempre para bien. En otros, el velo no se descorrió.

Se decidió que todas las Comunidades Autónomas participarían en el reparto del FCI. También se aclaró qué debe entenderse por inversión pública a efectos del cómputo para el FCI y se estableció un nuevo porcentaje mínimo que de la misma iría a parar al Fondo. Finalmente, se fijaron las ponderaciones que deberían asignarse a cada uno de los criterios señalados en la LOFCA. Hay que señalar que estos extremos de los acuerdos han terminado concretándose en la Ley 7/1984, de 31 de marzo, del Fondo de Compensación Interterritorial. Antes de la aprobación de la ley se habían plasmado ya en la práctica durante tres años, en los Presupuestos Generales del Estado para 1982, 1983 y 1984.

En los repetidos Pactos se concertó que, al traspasar un servicio a una Comunidad Autónoma, se transferiría el coste efectivo del servicio, entendiendo por tal la suma de los costes directos, más los indirectos, más la inversión destinada a conservación, mejora y sustitución del servicio. Coherentemente con esta definición, el conjunto de la inversión vinculada a conservación, mejora y sustitución de los servicios traspasados ha de restarse de la computable a efectos del FCI.

Se considera como base del cálculo de la inversión a incluir en el FCI las inversiones reales de los Presupuestos Generales del Estado y de los Organismos Autónomos Administrativos, más las transferencias de capital en favor de las Corporaciones Locales, menos la inversión en gastos de defensa, menos la inversión de conservación, mejora y sustitución. Para contrarrestar la merma experimentada por la base de cálculo de la inversión, se decidió elevar el porcentaje que de la misma iría a parar al Fondo. La disposición transitoria primera establece el 40 por 100 como porcentaje de la inversión que deberá incluirse en el FCI para los años 1984 a 1986. De este modo, la dotación del Fondo en 1982 fue de 180.000 millones de pesetas, cuando el 30 por 100 de la suma consolidada de las inversiones reales y de las transferencias de capital de la Administración Central habría ascendido a 250.000 millones de pesetas.

Debe tenerse en cuenta, además, que al traspasar un servicio a una Comunidad Autónoma le transfieren estrictamente los recursos financieros equivalentes al coste efectivo del servicio, sin que, por tanto, esas transferencias permitan mejorar el servicio traspasado. Cualquier ampliación de los servicios transferidos deberá finan-

ciarse con cargo a la parte que la Comunidad reciba del FCI, salvo que prefiera establecer para esos fines un recargo sobre los impuestos existentes, cosa improbable por razones políticas obvias, o crear nuevos impuestos, alternativa prácticamente imposible. Otras vías son el endeudamiento o el ahorro derivado de una nueva gestión.

En consecuencia, de los planteamientos de los Pactos Autonómicos de 1981 se deducen las siguientes consecuencias:

a) El FCI, que en la Constitución estaba concebido exclusivamente como instrumento de solidaridad para corregir los desequilibrios regionales, se encuentra con que ha de cumplir nuevas tareas: financiar también la ampliación de los servicios transferidos a las Comunidades Autónomas, además de paliar parcialmente los efectos de la crisis económica manifestados en forma de paro.

b) La dotación del Fondo, tras la nueva definición de inversión pública, ha quedado notablemente mermada, mellando con este nuevo recorte el mordiente solidario del FCI.

c) Se están planteando (se han planteado ya) problemas prácticos derivados de la clasificación de la inversión en nueva y de conservación, mejora y sustitución. Si fueran salvables las implicaciones de esta clasificación en el cálculo del coste efectivo de los servicios traspasados, es decir, si fuera posible un pacto de no exigencia de revisión del cálculo del coste efectivo, sería muy recomendable una revisión a fondo de las partidas inversoras catalogadas como inversión nueva y de conservación.

Aparte de los problemas apuntados, subsistía el ya señalado sobre la interpretación del significado del «común acuerdo», según el cual, y a la vista de la distribución de competencias, se han de seleccionar los proyectos a financiar con dinero del FCI. Antes he señalado que la referencia conjunta al «común acuerdo» y a «la distribución de competencias existentes en cada momento» es contradictoria con el principio de la autonomía de cada jurisdicción en la materia en que es competente.

En la práctica, el «común acuerdo» se viene alcanzando de forma que la iniciativa para proponer proyectos sobre una materia parte de la Administración que ejerce esa competencia. Durante los años 1982, 1983 y 1984 no ha habido problemas a la hora de plasmar el acuerdo. Si éste no se produjera, cabe pensar que el camino lógico a seguir consistiría en elevar el proyecto del FCI a las Cortes, que tendrán que pronunciarse al aprobar los Presupuestos del Estado. La parte disconforme con lo que aprueben las Cortes podría, en todo caso, plantear recurso ante el Tribunal Constitucional, si en el FCI se incluyen proyectos sobre los que no ha recaído el común acuerdo.

Es importante señalar que, a medida que transcurre el tiempo, corresponde a las Comunidades Autónomas la iniciativa para proponer mayor volumen de proyectos. En efecto, viene suce-

**CUADRO 1**  
**FONDO DE COMPENSACION INTERTERRITORIAL**

Distribución según el reparto de competencias  
(millones de pts. corrientes y porcentaje)

	1982		1983		1984		1985		1986	
	Mill. pts.	%								
Competencias asumidas por las CC.AA.	—	—	22.410,1	11,0	127.674,1	61,1	152.037,9	74,2	158.471,7	80,9
Competencias de la Administración Central	180.000	100,0	181.589,9	89,0	81.325,9	38,9	52.962,1	25,8	37.528,3	19,1
TOTAL	180.000	100,0	204.000,0	100,0	209.000,0	100,0	205.000,0	100,0	196.000,0	100,0

Fuente: Presupuestos Generales del Estado.

diendo en la práctica que una Comunidad Autónoma protagoniza la propuesta de proyectos, en lo que a ella concierne, por un volumen de dinero que equivale a un porcentaje de su parte de FCI igual al de competencias que ha asumido, computando el porcentaje sobre el total de materias a que corresponde el FCI.

Desde 1982 hasta la elaboración del anteproyecto de Fondo de Compensación para 1986 la distribución de proyectos entre competencias asumidas por las Comunidades Autónomas y Administración Central se reparte como indica el cuadro 1, en que se observa cómo cada vez es mayor la parte del FCI que corresponde a competencias asumidas.

Hay que referirse también a la ponderación de los criterios de distribución del Fondo. Al socaire de la necesidad de fijar este extremo, algunos indicadores han visto alterado su contenido, en relación al texto de la LOFCA, so pretexto de precisar su definición. Por otro lado, a la inversa de la renta por habitante redefinida se le da un peso del 70 por 100; a la emigración, el 20 por 100; a la tasa de paro, también redefinida, el 5 por 100; a la superficie territorial, el 5 por 100, corrigiendo todo en pequeña cuantía en favor de las islas. A propósito de la redefinición que de algunos criterios se introducen en la Ley del Fondo de Compensación, la parte de dotación que se reparte en función de la tasa de paro no se distribuye más que entre las Comunidades Autónomas cuya tasa de paro supere la media nacional. No hay sino que recordar lo ya apuntado sobre el componente estructural y el coyuntural de dicho indicador, para comprender que la nueva definición del criterio perjudica a las regiones subdesarrolladas.

#### 4. A MODO DE RESUMEN

Haciendo una valoración y un balance global de lo que acabo de decir, puede afirmarse, en primer lugar, que el Fondo de Compensación ha experimentado un cambio en su funcionalidad y en su finalidad desde la Constitución hasta aquí. De la única finalidad claramente expresada en la Constitución ha pasado a tener directa o indirectamente tres papeles diferentes. Uno, el de

corregir los desequilibrios territoriales; otro, el de financiar la ampliación de servicios relativos a las competencias asumidas por las Comunidades Autónomas; y otro, contribuir en cierto modo a paliar los efectos de la crisis económica, dado que la tasa de paro, criterio que se utiliza para repartir una parte del Fondo de Compensación, solamente se tiene en cuenta cuando supera la media nacional, lo cual sucede en las regiones más industrializadas, que son las más golpeadas por la crisis económica, y no sólo en las subdesarrolladas.

En segundo lugar, en cuanto a la dotación del Fondo de Compensación, puede decirse que es relativamente baja. Por una parte, no es un Fondo sólo para las Comunidades Autónomas menos desarrolladas, sino que se reparte entre todas las Comunidades Autónomas. Por otro lado, es un Fondo de Compensación Interterritorial al que se le han asignado más funciones que las inicialmente previstas en la Constitución.

Considerando las cifras absolutas, la dotación del FCI ha evolucionado de la siguiente manera:

#### CUADRO 2

Año	Millones pts. corrientes	% crecimiento
1982	180.000	—
1983	204.000	13,3
1984	209.000	2,4
1985	205.000	-1,9
1986	196.000	-4,4

Fuente: Presupuestos Generales del Estado.

Los datos se comentan por sí solos. El ritmo de variación en pesetas corrientes es decreciente, y sería negativo para todos los años si se tomaran pesetas constantes.

En tercer lugar, es necesario referirse a los efectos redistributivos del FCI sobre el reparto territorial de las inversiones públicas. A mi juicio, se carece de perspectiva temporal para emitir opiniones definitivas sobre esta cuestión. Desde luego, sería absurdo pretender extraer alguna conclusión sobre los efectos reales del FCI en orden a la disminución de los desequilibrios regionales, más aún si se recuerda que la estructu-

ra territorial experimenta variaciones muy lentas, apreciables sólo a largo plazo.

Lo más que se puede decir es que los cambios en la parte del FCI que corresponde a cada Comunidad Autónoma son inapreciables o erráticos (un año sube y al siguiente baja, o viceversa) en la mayor parte de los casos (cuadros 3 y 4).

Por tanto, hay que ser cauteloso a la hora de emitir juicios sobre el «efecto solidaridad» derivado de la puesta en práctica del Fondo de Compensación, tanto por el escaso tiempo transcurrido como por la ambigüedad de las evoluciones de la participación de cada Comunidad Autónoma en el FCI. Debe advertirse que la ambigüe-

CUADRO 3

## FONDO DE COMPENSACION INTERTERRITORIAL

(Millones de pesetas)

COMUNIDADES	1982		1983		1984		1985		1986	
	Admón. Central	Admón. Central	Competencias Asumidas CC.AA.	Admón. Central	Competencias Asumidas CC.AA.	Admón. Central	Competencias Asumidas CC.AA.	Admón. Central	Competencias Asumidas CC.AA.	
Andalucía	47.102,9	54.033,7	713,0	22.142,1	35.830,5	4.948,2	51.901,4	2.469,0	50.298,9	
Aragón	4.385,4	4.522,8	59,6	2.356,4	2.854,0	2.177,0	2.881,6	1.139,8	3.476,0	
Asturias	4.686,6	4.613,2	60,8	1.640,9	2.884,2	1.215,5	3.212,9	1.038,6	3.139,0	
Baleares	1.966,9	2.129,9	28,0	974,1	1.256,8	725,0	1.022,6	260,5	1.304,4	
Canarias	12.170,2	13.549,5	178,5	4.279,7	6.868,1	3.154,3	6.448,5	1.889,6	7.111,9	
Castilla y León	16.872,4	17.815,8	235,5	8.255,0	10.943,9	8.236,6	10.883,6	7.049,8	11.390,3	
Castilla-La Mancha	11.908,5	13.263,8	175,1	5.509,5	8.648,8	6.706,9	8.862,3	3.580,8	11.259,0	
Cataluña	13.648,7	10.264,0	5.739,6	4.242,1	13.201,9	2.341,3	15.301,0	2.456,0	12.199,7	
Extremadura	14.690,8	15.375,1	203,0	6.892,7	9.139,3	5.179,2	9.531,8	2.750,6	13.941,7	
Galicia	17.618,0	11.470,7	10.279,8	3.382,6	17.911,4	3.606,8	18.152,3	2.701,3	18.201,5	
Murcia	3.652,3	4.109,1	54,3	1.920,1	2.518,4	1.547,5	2.907,5	628,7	3.303,6	
Navarra	1.475,9	1.323,6	—	1.379,0	—	1.380,5	—	1.362,5	10,5	
Valencia	11.509,1	11.804,8	155,7	3.449,6	9.059,7	3.422,5	7.375,9	4.063,4	7.607,0	
Pais Vasco	5.957,1	2.347,0	4.506,8	1.474,0	5.211,3	1.161,9	6.100,6	1.208,0	5.968,9	
Madrid	9.476,3	11.694,1	—	11.330,4	55,5	5.246,3	5.693,9	3.217,0	7.311,1	
Rioja	738,1	707,7	—	303,1	389,7	242,0	445,4	113,2	570,8	
Cantabria	1.470,4	1.564,3	20,4	814,9	900,6	498,1	1.316,6	440,7	1.377,4	
Ceuta	325,2	505,3	—	495,5	—	641,6	—	633,9	—	
Melilla	345,2	495,5	—	484,2	—	530,9	—	524,9	—	
<b>Total</b>	<b>180.000,0</b>	<b>181.589,9</b>	<b>22.410,1</b>	<b>81.325,9</b>	<b>127.674,1</b>	<b>52.962,1</b>	<b>152.037,9</b>	<b>37.528,3</b>	<b>158.471,7</b>	
			<b>204.000,0</b>		<b>209.000,0</b>		<b>205.000,0</b>		<b>196.000,0</b>	

CUADRO 4

## DISTRIBUCION PORCENTUAL DEL FCI

	1982	1983	1984	1985	1986
Andalucía	26,17	26,84	27,74	27,73	26,92
Aragón	2,44	2,25	2,49	2,47	2,36
Asturias	2,60	2,29	2,16	2,16	2,13
Baleares	1,09	1,06	1,07	0,85	0,80
Canarias	6,76	6,73	5,33	4,68	4,59
Cantabria	0,82	0,78	0,82	0,89	0,93
Castilla y León	9,37	8,85	9,19	9,33	9,41
Castilla-La Mancha	6,62	6,59	6,77	7,59	7,57
Cataluña	7,58	7,84	8,35	8,61	7,48
Comunidad Valenciana	6,39	5,86	5,99	5,27	5,95
Extremadura	8,16	7,64	7,67	7,18	8,52
Galicia	9,79	10,67	10,19	10,61	10,66
Madrid	5,27	5,73	5,45	5,34	5,37
Murcia	2,03	2,04	2,12	2,17	2,01
Navarra	0,82	0,65	0,66	0,67	0,70
Pais Vasco	3,31	3,36	3,20	3,54	3,66
Rioja	0,41	0,35	0,33	0,34	0,35
Ceuta	0,18	0,25	0,24	0,31	0,32
Melilla	0,19	0,24	0,23	0,26	0,27
<b>Total</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>

Fuente: Presupuestos Generales del Estado.

dad se deriva, de una parte, de la elección, definición y ponderación de los criterios de reparto del Fondo; de otra parte, de las interferencias que producen los efectos de la crisis económica, cuya percepción oscurece algunas apreciaciones deducibles de las estadísticas de distribución del FCI.

En cuarto lugar, se debe pedir al INE un esfuerzo a la hora de actualizar los datos que se utilizan para repartir el Fondo de Compensación. De hecho, salvo los datos de la tasa de paro, los restantes son relativamente atrasados y sería bastante conveniente y muy recomendable que se hiciera ese esfuerzo de actualización.

En quinto término, y sobre los proyectos que se incluyen en el Fondo de Compensación, se tiene la impresión de que no siempre están encuadrados en una perspectiva de medio y largo plazo. Tienen algo de carta a los Reyes Magos. No es que se trate de peticiones caprichosas, pero, sin embargo, no se tiene en cuenta si ese proyecto que se demanda para un año determinado tiene encuadre en un programa a medio y largo plazo. Esta apreciación es tan cierta que un porcentaje insospechadamente elevado de proyectos se cambia durante el año de vigencia del FCI (o durante el primero de incorporación de remanentes) por otros diferentes a los inicialmente previstos, siguiendo los trámites del artículo 7.4 de la ley del FCI. Estoy convencido de que no pecho de parcial al opinar que cualquier relación entre muchas de las obras incluidas en los programas del FCI y un plan coherente de desarrollo regional es pura coincidencia. Hay que reconocer que la ausencia de programación re-

gional, hasta fecha bien reciente, y la acuciante realidad de cada día han inducido a que prime la utilización del FCI como medio para parchear las necesidades más perentorias que como instrumento al servicio del desarrollo regional.

Concluyo este juicio sobre el Fondo de Compensación. En el balance que acabo de hacer, además de ser cauteloso, quiero pronunciar-me claramente a favor del Fondo de Compensación. Es verdad que para muchos, o al menos para algunos, y yo puedo encontrarme entre ellos, el Fondo de Compensación ha venido a ser una esperanza en parte frustrada. Pero, a pesar de todo, quiero romper claramente una lanza en favor del Fondo de Compensación. El Fondo de Compensación debe continuar existiendo.

No estará de más insistir en algo ya apuntado. Cuando la Constitución habla de planificación económica dice que se «podrá planificar la actividad económica» (artículo 131.1). Cuando la Constitución habla de unas dotaciones presupuestarias para garantizar un nivel mínimo en la prestación de los servicios públicos fundamentales, indica que podrán existir esas dotaciones (artículo 158.1). Pero cuando habla del Fondo de Compensación no sugiere que pueda existir un Fondo de Compensación: manifiesta claramente que «se constituirá un Fondo de Compensación». Y ése es un mandato constitucional ineludible. Después de haber enviado este trabajo para su publicación, el Tribunal Constitucional ha dictado una sentencia («BOE» 17-6-86) que no se comenta aquí, y que se refiere a varios recursos acumulados planteados por el Gobierno vasco contra el FCI.