

# EL FONDO DE COMPENSACION INTERTERRITORIAL Y LA NUEVA POLITICA REGIONAL ESPAÑOLA

**Laureano Lázaro Araujo**

**The Inter-territorial Compensating Fund (FCI) and Spain's most recent official regional planning thinking**

El artículo analiza las razones que han obligado a reformar el Fondo de Compensación Interterritorial (FCI) tal como funcionó hasta 1989, y describe las principales características del nuevo FCI. El primitivo Fondo adolecía del defecto conceptual de ser principalmente un elemento de financiación ordinario de las inversiones nuevas de las Comunidades Autónomas, más que un instrumento de la política regional. Además, la fórmula de reparto utilizada por la primera ley terminó volviéndose contra las regiones menos desarrolladas, debido al peso concedido a los saldos migratorios, que se vieron muy modificados a partir de la crisis económica de los años setenta.

El nuevo FCI se ha diseñado como instrumento de la política regional y de la solidaridad interterritorial, siguiendo el mandato constitucional. La principal modificación es la reducción de su mapa de intervención en favor sólo de las Comunidades Autónomas menos desarrolladas. También ha aproximado sus métodos de funcionamiento a los del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER). Pero el FCI actual no está exento de defectos. Pudiera suceder que la evolución temporal de las variables que intervienen en su distribución tenga efectos «perversos» no previstos.

The paper goes into those reasons that have brought about a reform of the FCI as it had worked prior to 1989. It then details the principle features of the new FCI. The major weakness of the original fund's workings is seen to have been its having been born of a need to finance the day to day calls for monies of the then new Autonomous Regional Governments whereas it should have been an instrument of inter-regional adjustment policies. The mechanism governing the distribution of funding proper to the FCI's first model led in time to a slighting of the less advanced regions. This to a great extent was due to an importance then ascribed to savings sent home to these backward areas by their emigrant workers, savings that ceased to come back home in the economic crisis of the '70s.

The new FCI has been designed to answer the calls of both regional policy making and that regional solidarity the Constitution requires it to support. The mayor change it makes is a cutting down of its field of operations to cover only the less favoured Autonomous Regions. Its working methods have likewise been brought into line with those of the European Regional Development Fund (FEDER). All this notwithstanding, it is here held that even the new FCI is not without its drawbacks and it could well be that factors not at present borne in mind when drafting it could well prove to be its undoing when the moment comes for handing its monies out.

## 1. INTRODUCCION

La política regional está experimentando durante los últimos años una revitalización muy importante, después del letargo en que quedó sumida durante la crisis económica. Este renovado impulso adquiere en España caracteres de particular intensidad, de lo cual son buena prueba algunos acontecimientos, como los que cito a continuación.

En primer lugar, se ha alterado el orden de prioridad en el manejo de los instrumentos clásicos y convencionales en la aplicación de la política regional. Las diversas fórmulas de incentivos a la localización de empresas (incentivos regionales) han perdido terreno y capacidad

operativa frente a la utilización de las infraestructuras y equipamientos como factores de vertebración y articulación del territorio. La promulgación en 1985 de la ley de incentivos regionales para corrección de los desequilibrios económicos interterritoriales, seguida de la publicación durante el período 1986-1988 de las normas que la desarrollan, no se considera por muchos expertos suficiente para incidir en las decisiones empresariales de localización de inversiones, salvo si se ha alcanzado y superado un umbral mínimo en la dotación de infraestructuras.

Por otra parte, la política de incentivos «duros» (subvenciones directas a la inversión), habitualmente practicada por la Administración Central, ha ido sustituyéndose paulatinamente en muchas Comunidades Autónomas por otra de incentivos «blandos» (subvenciones a los tipos de

interés, servicios comunes a empresas, fórmulas de capital riesgo, etc.), que tienen la ventaja presupuestaria de ser menos costosos.

En segundo lugar, se ha multiplicado la actividad de programación de las actuaciones de desarrollo regional hasta niveles casi frénéticos, debido, sobre todo, a las exigencias para poder acceder a las ayudas comunitarias. Baste decir que, durante el año 1989, el Gobierno aprobó el Plan de Desarrollo Regional (PDR), el Plan de Reconversión Regional y Social (PRR) y el Plan de Desarrollo en Zonas Rurales (PDZR). Además, durante los tres últimos años se han elaborado más de medio centenar de programas operativos de desarrollo regional para diversas regiones.

En tercer lugar, han aumentado vertiginosamente los recursos destinados a la financiación del desarrollo regional, en paralelo a la proliferación de los programas y proyectos cofinanciados por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) y a la consolidación del Estado de las Autonomías, que tanto ha contribuido, también, a llamar la atención sobre los desequilibrios y problemas regionales.

Finalmente, no puedo pasar por alto la que es, por el momento, la última prueba palpable del nuevo derrotero seguido por la política regional española. Me refiero a la reforma del Fondo de Compensación Interterritorial (FCI), que supone un cambio radical en relación a su anterior orientación.

Para que no se me acuse de decir verdades a medias, añadiré que falta por aplicar un instrumento que podría dar buen juego en la política territorial, cuya puesta a punto está prevista en la Constitución Española.

En efecto, las Comunidades Autónomas reciben recursos financieros de dos Fondos regionales: el Fondo de Compensación Interterritorial (FCI) y el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER). El primero tiene su origen en la Constitución. El segundo, como su nombre indica, es de carácter europeo y contribuye a la financiación del desarrollo regional español desde nuestra integración en la Comunidad Europea.

La Constitución Española de 1978 prevé la creación de dos mecanismos de solidaridad interregional. Uno de ellos, el ya citado FCI, lleva funcionando varios años. El otro, una asignación en los Presupuestos Generales del Estado en favor de las Comunidades Autónomas en función del volumen de servicios y actividades estatales que hayan asumido y de la garantía de un nivel mínimo en la prestación de los servicios públicos fundamentales en todo el territorio español, permanece inédito.

## 2. RAZONES DE UN RETRASO

¿Por qué esta demora? No es fácil dar en el clavo, aunque se intente contestar a la pregunta. No obstante, me aventuraré a dar algunas razones o, por lo menos, explicaciones.

La primera razón es de carácter *jurídico-constitucional*. En efecto, el artículo 158.1, al decir que *podrá establecerse* la asignación presupuestaria en cuestión, deja a decisiones posteriores la efectividad de la garantía del nivel mínimo en la prestación de los servicios públicos fundamentales. Por el contrario, el 158.2 no deja lugar a dudas sobre la obligación de crear el FCI: «con el fin de corregir los desequilibrios económicos interterritoriales y hacer efectivo el principio de solidaridad, se *constituirá* un Fondo de Compensación».

La segunda razón es de naturaleza *técnica*. Atender la sugerencia constitucional del artículo 158.1 implica alcanzar un acuerdo sobre qué servicios públicos se consideran fundamentales, para medir después la dotación real existente para cada uno de ellos en cada Comunidad Autónoma. Las Cortes Generales resolvieron de un plumazo el problema de determinar el nivel mínimo de servicios, cuando, a través del artículo 15 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA), lanzaron al *BOE* una definición que, en pura lógica lingüística, es una *contradictio in terminis*: «se considerará nivel mínimo de prestación de los servicios públicos el nivel medio de los mismos en el territorio nacional». Es un lugar común el dicho, con aspiraciones de sentencia enjundiosa, de que los problemas técnicos tienen soluciones técnicas. Si esto es cierto, razones de mayor peso deben haber retrasado la aplicación de la previsión constitucional.

Aunque no sea un factor determinante, como *tercer argumento* podrían traerse a colación *recelos pícaro-políticos* de algunos que ejercen como servidores de la cosa pública. Podría suceder que algunos Gobiernos regionales, tan espabilados como desaprensivos, abandonaran o infradotaran en sus presupuestos las atenciones debidas a los servicios públicos fundamentales, traspasando a los Presupuestos Generales del Estado la carga de cubrir el déficit en tales servicios. No hay que descartar tentaciones de este tenor, a veces burdas, a veces sibilinas. Pero es probable que los electores terminaran pidiendo cuentas en las urnas autonómicas por tales comportamientos y tropelías.

Sin ninguna pretensión de pasar por profeta laico ni por adivino barato, me atrevo a señalar como *cuarta y más importante razón la económica*. En efecto, salvo que la selección de los servicios públicos que se consideren fundamentales sea sumamente escuálida y restrictiva, no es descabellado pensar que la repercusión presupuestaria de la creación de este nuevo mecanismo de solidaridad no sería despreciable. Eso sin tener en cuenta que la equiparación del nivel mínimo al nivel medio nacional sitúa la solución del déficit en la prestación de los servicios públicos fundamentales en el mismo plano del problema filosófico de Aquiles y la tortuga.

Desde el punto de vista jurídico, los dos apartados del citado artículo 158 de la Constitución

Española quedaron desarrollados en lo fundamental en los artículos 15 y 16 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas. Después no se dieron más pasos en lo relativo a garantizar un nivel mínimo en la prestación de los servicios públicos fundamentales. En cambio, el FCI comenzó a funcionar en la práctica en 1982 (ver cuadros 1 y 2), regulado en las Leyes de Presupuestos Generales del Estado, hasta que se promulgó la Ley 7/1984, de 31 de marzo, del Fondo de Compensación Interterritorial, que ha quedado derogada y ha sido sustituida por la Ley 29/1990, de 26 de diciembre. Esta norma, por un curioso artificio basado en un pacto político, ha surtido efectos desde el 1 de enero de 1990, un año antes de su aplicación.

Dado por supuesto que en este artículo no se puede descender a detalles sobre el contenido de la nueva Ley, me referiré brevemente a con-

**Cuadro 1.** Evolución del FCI 1982-1991 (millones de pesetas corrientes)

Año	Millones de pesetas	Porcentaje incremento
1982 .....	180.000,0	—
1983 .....	204.000,0	13,3
1984 .....	209.000,0	2,4
1985 .....	205.000,0	-1,9
1986 .....	196.000,0	-4,4
1987 .....	141.000,0	-28,1
1988 .....	151.142,6	7,2
1989 .....	214.814,2	42,1
1990 .....	239.802,3 (1)	11,6
	120.044,2 (2)	—
1991 .....	257.382,5 (1)	7,3
	128.844,9 (2)	—

(1) Incluye la compensación transitoria.

(2) FCI en sentido estricto.

Fuente: Presupuestos Generales del Estado.

**Cuadro 2.** PORCENTAJE DE PARTICIPACION EN EL FONDO DE COMPENSACION INTERTERRITORIAL (\*)

Comunidad	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990		1991	
									(1)	(2)	(1)	(2)
Extremadura .....	8,16	7,64	7,67	7,17	8,51	8,01	6,20	5,92	8,81	4,1	8,67	4,1
Andalucía.....	26,17	26,84	27,74	27,73	26,92	25,36	24,43	23,20	39,60	15,2	40,10	15,2
Castilla-La Mancha.....	6,62	6,58	6,78	7,60	7,56	7,51	7,15	7,01	9,60	3,7	9,57	3,7
Galicia.....	9,79	10,67	10,19	10,61	10,67	10,91	10,78	10,67	16,20	6,8	16,56	6,8
Murcia.....	2,03	2,04	2,12	2,17	2,01	1,92	2,17	2,36	3,90	0,4	3,97	0,4
Canarias.....	6,76	6,74	5,34	4,68	4,59	5,09	5,79	5,48	8,30	3,4	7,83	3,4
Castilla y León.....	9,37	8,85	9,19	9,33	9,41	9,02	7,60	7,50	6,64	8,6	6,41	8,6
Valencia.....	6,39	5,87	5,98	5,27	5,96	6,21	6,28	6,28	6,03	6,2	5,57	6,2
Asturias.....	2,60	2,29	2,17	2,16	2,13	2,45	2,31	2,21	0,91	2,7	1,32	2,7
Cantabria.....	0,82	0,77	0,82	0,88	0,93	0,94	0,80	0,82	—	1,5	—	1,5
Aragón.....	2,44	2,25	2,50	2,46	2,36	2,17	1,92	1,98	—	3,8	—	3,8
Madrid.....	5,27	5,73	5,44	5,34	5,37	5,52	5,72	5,81	—	10,1	—	10,1
Cataluña.....	7,58	7,85	8,34	8,60	7,48	7,13	9,77	11,13	—	22,0	—	22,0
Navarra.....	0,82	0,64	0,66	0,67	0,70	0,71	0,65	0,68	—	—	—	—
País Vasco.....	3,31	3,36	3,20	3,54	3,65	5,27	6,98	7,44	—	9,7	—	9,7
Baleares.....	1,09	1,06	1,07	0,85	0,80	0,83	0,68	0,72	—	1,3	—	1,3
La Rioja.....	0,41	0,34	0,33	0,34	0,35	0,33	0,30	0,30	—	0,6	—	0,6
Ceuta.....	0,18	0,24	0,23	0,31	0,33	0,34	0,26	0,27	—	—	—	—
Melilla.....	0,19	0,24	0,23	0,29	0,27	0,28	0,21	0,22	—	—	—	—
Totales.....	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,0	100,00	100,0

(\*) Competencias de las Comunidades Autónomas y de la Administración Central.

(1) FCI en sentido estricto. No incluye la compensación transitoria.

(2) FCI incluyendo la compensación transitoria.

Fuente: Presupuestos Generales del Estado.

tinuación a los aspectos más importantes de ella. Se trata de: a) las razones que han llevado a modificar la anterior Ley del FCI; b) las características fundamentales del nuevo FCI, y c) el acercamiento de las reglas de funcionamiento del FCI a las del FEDER.

### 3. DISFUNCIONALIDADES DEL ANTIGUO FCI

Aunque haya quien diga lo contrario, no había obligación alguna de modificar el FCI al cabo de cinco años de aplicación de la Ley de 1984. Estaba prevista, eso sí, la posibilidad de revisar la ponderación de las variables con arreglo a las

cuales se distribuía su dotación (art. 16.1 LOFCA). Vista la conveniencia de variar la ponderación de los criterios de reparto, se ha aprovechado la coyuntura para dar un nuevo diseño al fondo regional español.

Dos han sido las razones que han llevado a esta decisión, de carácter conceptual la primera y de orden más pragmático la segunda.

En la corta vida del antiguo FCI se pueden diferenciar dos etapas. La primera discurre desde 1982 hasta 1986. La segunda comprende el trienio 1987-1989. El elemento de separación es la finalización del sistema provisional de financiación de las Comunidades Autónomas y la aplicación desde el 1 de enero de 1987 del método acordado por el Consejo de Política Fiscal y Fi-

nanciera el 7 de noviembre de 1986. Quiero llamar la atención sobre el hecho de que la división en dos etapas es válida, tanto si se examina la evolución desde el punto de vista teórico como si se analiza desde la óptica que he denominado pragmática.

### 3.1. El FCI y la política regional

Según estaba definido el sistema provisional de financiación de las Comunidades Autónomas aplicado hasta finales de 1986, basado en la valoración del coste efectivo de los servicios tras pasados, los Gobiernos regionales sólo podían realizar inversión nueva vinculada a estos servicios financiándola con cargo al FCI, salvo que recurrieran al endeudamiento. Convertido el FCI en un instrumento de financiación de la inversión relacionada con los servicios transferidos, a duras penas podía cumplir el fin que constitucionalmente tiene asignado, que no es otro que «corregir los desequilibrios económicos interterritoriales y hacer efectivo el principio de solidaridad». Estas funciones quedaban atendidas sólo en la medida en que su distribución, regulada automáticamente en función de la inversa de la renta por habitante, tasa de paro, saldo migratorio y superficie territorial, beneficiaba a las Comunidades menos desarrolladas. Pero el FCI original no estaba concebido ni quedó diseñado como verdadero instrumento de la política territorial y de la solidaridad interregional.

Este defecto se corrigió parcialmente a partir de la entrada en vigor del actual sistema de financiación automática, aplicable durante el quinquenio 1987-1991. Con el nuevo método, las Comunidades Autónomas disponen de alguna cantidad, procedente de la financiación no condicio-

nada (25 por 100 del FCI), para atender la expansión de los servicios tras pasados. Por ser insuficiente, el FCI debía seguir cubriendo también este frente. Pero puede decirse que desde 1987 ya no era el único instrumento de que disponían las Comunidades Autónomas para financiar la inversión nueva. Desde esa fecha, por tanto, el fondo ganó puntos como instrumento de desarrollo regional, en la medida en que dejaba de ser la única vía, junto con el endeudamiento, de financiación de la inversión nueva.

### 3.2. El retorno de los emigrantes

La aplicación del nuevo sistema vino a coincidir con el afloramiento de distorsiones, hasta entonces latentes y larvadas, en los mecanismos de distribución de los recursos del fondo. El 20 por 100 se repartía en función del saldo migratorio de los últimos diez años. Esta variable, que beneficia a las regiones con emigrantes, había favorecido antes de la crisis económica a las regiones menos desarrolladas. Pero, a partir de 1977, las regiones industrializadas de España perdieron su anterior atractivo, cambiando incluso el sentido de los movimientos migratorios. Muchos de los que habían salido en los años cincuenta y sesenta de las regiones menos desarrolladas, buscando un acomodo en las zonas urbano-industriales, se vieron obligados a regresar a sus lugares de origen, con talante más alicaído y mucho menos bullanguero que cuando en los veranos de esplendor iban de vacaciones al pueblo que los vio nacer desperezando sus calles con un transistor de pilas.

Por el juego de la variable migratoria, Andalucía, Extremadura y Castilla y León perdieron 6,54 puntos de participación en el FCI entre 1986 y

**Cuadro 3.** EFECTO DE LAS VARIABLES EN EL CAMBIO ENTRE 1986 Y 1989 DE LA PARTICIPACION DE LAS CCAA EN EL FCI (porcentajes) (\*)

Comunidad Autónoma	Inversa de la renta		Saldo migratorio		Tasa de paro		Superficie y hecho insular		Total		Variación de la participación total 1989-1986 (11)=(10)-(9)	Variación del efecto del saldo migratorio (*) 1989-1986 (12)=(4)-(3)	Contribución relativa del saldo migratorio (**) (13)=(12)/(11) x 100
	1986 (1)	1989 (2)	1986 (3)	1989 (4)	1986 (5)	1989 (6)	1986 (7)	1989 (8)	1986 (9)	1989 (10)			
Extremadura.....	4,54	3,74	2,24	0,54	1,46	1,34	0,27	0,30	8,51	5,92	-2,59	-1,70	65,6
Andalucía.....	18,51	18,54	5,97	2,00	2,01	2,23	0,43	0,43	26,92	23,20	-3,72	-3,97	106,7
Castilla-La Mancha.....	4,02	4,38	2,88	1,97	0,00	0,00	0,66	0,66	47,56	-0,55	-0,55	-0,91	165,5
Galicia.....	6,59	6,28	3,96	4,29	0,00	0,00	0,12	0,10	10,67	0,00	0,00	0,33	—
Murcia.....	1,93	2,29	0,00	0,00	0,00	0,08	0,08	0,07	2,36	0,35	0,35	0,00	—
Canarias.....	2,46	3,05	0,00	0,00	0,75	0,79	1,38	1,64	4,59	5,48	0,89	0,00	—
Castilla y León.....	5,31	4,27	3,31	2,44	0,00	0,00	0,79	0,79	9,41	7,50	-1,91	-0,87	45,5
Valencia.....	5,82	6,17	0,00	0,00	0,00	0,00	0,14	0,11	5,96	6,28	0,32	0,00	—
Asturias.....	1,56	1,47	0,50	0,68	0,00	0,00	0,07	0,06	2,13	2,21	0,08	0,18	225,0
Cantabria.....	0,78	0,73	0,11	0,05	0,00	0,00	0,04	0,04	0,93	0,82	-0,11	-0,06	54,5
Aragón.....	1,84	1,55	0,09	0,00	0,00	0,00	0,43	0,43	2,36	1,98	-0,38	-0,09	23,1
Madrid.....	5,38	5,84	0,00	0,00	0,00	0,00	-0,01	-0,03	5,37	5,81	0,44	0,00	—
Cataluña.....	6,91	7,55	0,00	3,42	0,37	0,05	0,20	0,11	7,48	11,13	3,65	3,42	93,7
Navarra.....	0,61	0,59	0,00	0,00	0,00	0,00	0,09	0,09	0,70	0,68	-0,02	0,00	—
País Vasco.....	2,29	2,31	0,94	4,61	0,41	0,59	0,01	-0,07	3,65	7,44	3,79	3,67	96,8
Baleares.....	0,64	0,57	0,00	0,00	0,00	0,00	0,16	0,15	0,80	0,72	-0,08	0,00	—
La Rioja.....	0,30	0,25	0,00	0,00	0,00	0,00	0,05	0,05	0,35	0,30	-0,05	0,00	—
Ceuta.....	0,28	0,23	0,00	0,00	0,00	0,00	0,05	0,04	0,33	0,27	-0,06	0,00	—
Melilla.....	0,23	0,19	0,00	0,00	0,00	0,00	0,04	0,03	0,27	0,22	-0,05	0,00	—
Total.....	70,00	70,00	20,00	20,00	5,00	5,00	5,00	5,00	100,00	100,00	0,00	0,00	—

(\*) Competencias de las Comunidades Autónomas y de la Administración Central.

(\*\*) Sólo para cambios significativos del mismo signo.

1989. En el mismo período, Cataluña y el País Vasco ganaron 7,09 puntos. El resto de las variables no tuvo un comportamiento tan perturbador. Pero el hecho de que no compensaran los desajustes debidos a la variable migratoria contribuyó a que las voces de protesta de las regiones menos desarrolladas elevaran el tono (ver cuadros 2 y 3).

A ningún observador se le escapa que, desde la perspectiva política, no se puede admitir la continuidad de una fórmula de reparto del FCI que favorece a las regiones comparativamente más avanzadas, cuando su fin es redistribuir en favor de las menos desarrolladas.

No es ocioso preguntarse cuál de las dos disfunciones del FCI primitivo, la conceptual o la práctica, llevaron a su modificación en profundidad. La respuesta no es sencilla ni directa. Tengo la impresión de que, si no se hubieran producido tan importantes variaciones en su distribución durante los últimos años, precisamente en un sentido contrario al asignado por la Constitución, nadie con suficiente capacidad de presión hubiera movido un dedo para cuestionar la situación. El defecto conceptual de diseño del fondo era tan conocido como displicentemente tolerado.

Fueron las protestas procedentes de las regiones que perdían peso relativo en la participación en el FCI las que obligaron a plantear la revisión. Pero lo que inicialmente se reivindicó como una actualización de la ponderación de los criterios y variables utilizados para repartir el Fondo terminó cuajando en una profunda remodelación, tan intensa que hoy puede decirse que el actual FCI está diseñado como un instrumento sólo al servicio de la política regional, al margen del sistema de financiación ordinaria de las Comunidades Autónomas. Otra cosa es que se logren los objetivos deseados, pero teóricamente atiende ahora solamente al principio de solidaridad. Esta es una de las manifestaciones, no la única, de la revitalización que está experimentando en España la política regional.

## 4. RENOVARSE A TIEMPO

### 4.1. Nuevo mapa del FCI

La novedad más importante del nuevo FCI es la limitación de las regiones beneficiarias a unas pocas Comunidades Autónomas, frente al precedente reparto generalizado. Es una opción política de gran envergadura y alcance y la más clara manifestación del carácter solidario que se quiere imprimir a la institución. Esta alternativa, que resultó inviable cuando se elaboró la ley ahora derogada, es coherente con el nuevo enfoque del Fondo como instrumento de la política regional.

Efectivamente, la selectividad territorial de las intervenciones es algo consustancial a la política regional. Si no hay concentración en unas zo-

nas y exclusión de otras, se podrá hablar de otra clase de política, pero no de la regional.

Es obvio, por otra parte, que para poder dedicar el futuro FCI exclusivamente a funciones solidarias de política regional ha habido que resolver las necesidades financieras ordinarias de las Comunidades Autónomas. Hasta la fecha, desde que se puso en marcha en España la descentralización, la viabilidad de cualquier reforma financiera regional ha partido siempre de un presupuesto político: ninguna Comunidad Autónoma puede perder dinero por el paso a una nueva situación; poco o mucho, todas tienen que ganar algo. Partiendo de esta hipótesis de trabajo, la cuestión se ha resuelto adjudicando a cada región una compensación transitoria, de manera que ninguna, tenga o no en adelante FCI, pierda dinero en relación a la situación precedente.

Antes del 31 de diciembre de 1991 deberá haberse renovado el acuerdo sobre financiación autonómica. Ese será el momento de consolidar la compensación transitoria, teniendo ya resuelto el problema del FCI.

Para los años 1990 y 1991 el mapa del FCI comprende nueve Comunidades Autónomas: Galicia, Andalucía, Canarias, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Extremadura, Murcia, Comunidad Valenciana y Asturias. Ceuta y Melilla tienen un tratamiento específico. Son las mismas definidas por la Comunidad Europea como regiones menos desarrolladas (objetivo núm. 1) a nivel europeo. Con los datos disponibles en 1988, año en que se definieron las regiones del objetivo número 1, todas ellas tenían un PIB por habitante inferior al 75 por 100 de la media comunitaria, medido en paridades de poder de compra. Dos de ellas, Asturias y Comunidad Valenciana, disfrutaban de un valor añadido bruto por habitante superior a la media nacional. Su inclusión en el mapa del FCI tiene la virtud de identificar este mapa, por ahora, con el prioritario del FEDER hasta 1993. Digo por ahora, porque para los próximos ejercicios serán las leyes de Presupuestos Generales del Estado las que fijen la delimitación de regiones beneficiarias. Podría haberse optado por un mapa fijo para un período determinado, cinco años, por ejemplo. Pero se ha dejado suspendida de un hilo la espada de Damocles.

Con el debido respeto a los padres de la patria, creo que la indefinición de regiones beneficiarias no es buena a los efectos de programar a medio plazo la política regional. Hay que reconocerles, sin embargo, el mérito de dejar abierta la puerta para concentrar las actuaciones territoriales a través del FCI más aún que mediante el FEDER.

La identificación del primer mapa del FCI renovado con el objetivo número 1 del FEDER tropezó en un escollo político. Se trata de la exclusión de Aragón, cuyo PIB por habitante supera la media nacional y el 75 por 100 de la comunitaria, debido al papel del área metropolitana de Zaragoza y a la desertización del resto de la región. La cuestión es particularmente relevante

para la provincia de Teruel, una de las de menor potencial de desarrollo de España, pero con una renta por habitante superior a la española, por el escaso número de sus pobladores, que se queda en 10 habitantes por kilómetro cuadrado.

El problema se resolvió con una piadosa declaración genérica, llena de buenas intenciones. El preámbulo de la Ley dice que «la Comunidad de Aragón presenta características particulares que, aun fuera de los mecanismos previstos en esta Ley, es preciso atender sin dilaciones. En particular, la problemática situación de la provincia de Teruel requiere medidas excepcionales que no podrán ser adoptadas en el contexto del Fondo, por lo que el Gobierno manifiesta expresamente su voluntad de atenderlas adecuadamente, en razón a su especificidad, en cuantía suficiente y en el plazo más breve posible».

#### 4.2. Dotación financiera

La LOFCA dejó fijado el volumen mínimo de la dotación financiera del Fondo: «El Fondo de Compensación Interterritorial se dotará anualmente con una cantidad no inferior al 30 por 100 de la inversión pública que para cada ejercicio hay sido aprobada en los Presupuestos Generales del Estado.»

Después de esta prescripción, vinieron los detalles sobre qué debe entenderse por inversión pública. El más importante fue la exclusión de los gastos de defensa y de la inversión destinada a conservación del capital afecto a la prestación de servicios públicos.

El nuevo FCI mantiene como base de cálculo la inversión real nueva de carácter civil que figure cada ejercicio en los Presupuestos Generales del Estado y de sus Organismos Autónomos. Pero, al achicarse el mapa de las regiones beneficiarias, la cifra resultante se reduce, en función del porcentaje de población que las Comunidades Autónomas beneficiarias representan sobre el total del Estado. El valor así obtenido se corrige al alza, multiplicándolo por el cociente

entre la renta por habitante media nacional y la renta por habitante media de las regiones que se benefician del FCI. Lógicamente, el divisor será menor que el dividendo, por lo cual, al ser el cociente mayor que uno, se obtiene una corrección al alza.

La LOFCA establece el valor mínimo de la dotación del Fondo, pero deja amplio margen de libertad para fijar el porcentaje exacto de la inversión pública que se destinará a la corrección de los desequilibrios regionales. Por ejemplo, durante el trienio 1984-1986 alcanzó el 40 por 100. Después cayó al 30 por 100. Para 1990 fue el 32,78783 por 100 y para 1991 se fija en el 31,316427 por 100.

El paso de la fórmula antigua a la nueva supone variar de una dotación total (suma del tramo autonómico y del correspondiente a la Administración Central) de 214.814,2 millones de pesetas en 1989, de los cuales 197.327,3 millones corresponden a las Comunidades Autónomas (ver cuadro 3), a 120.044,2 millones en 1990. Pero, como se indica en otra parte, hasta que se apruebe un nuevo método de financiación autonómica, las Comunidades Autónomas recibirán una «compensación transitoria», abocada a integrarse en el bloque de financiación ordinaria no condicionada. Esta partida debe tenerse en cuenta para evaluar la mejora comparativa que supone para las regiones menos desarrolladas su pertenencia al mapa del FCI. Sumando al FCI de 1990 la compensación transitoria de las nueve Comunidades Autónomas que se benefician de él, se obtiene la cifra de 181.176,6 millones de pesetas, que supone un incremento de 39.455,2 millones sobre el FCI que las nueve tenían en 1989 para proyectos de su competencia y una mejora de 3,73 puntos porcentuales de participación en el bloque financiero integrado por el FCI más la compensación transitoria, según puede apreciarse en el cuadro número 4.

#### 4.3. Los criterios de reparto

El tercer aspecto de la reforma que hay que destacar es la modificación de los criterios que

Cuadro 4.

Sistema 1989

	FCI (millones ptas.)	Porcentaje
CCAA con FCI en 1990 .....	141.721,4	71,82
CCAA sin FCI en 1990 .....	55.605,9	28,18
Total .....	197.327,3	100,00

Sistema 1990

	FCI (millones ptas.)	Compensación transitoria	Suma		Variación en puntos
			Millones ptas.	Porcentaje	
CCAA con FCI en 1990 .....	120.044,2	61.132,4	181.176,6	75,55	+3,73
CCAA sin FCI en 1990 .....	—	58.625,7	58.625,7	24,45	-3,73
Total .....	120.044,2	119.758,1	239.802,3	100,00	0,00

**Cuadro 5.** Reparto del FCI: Variables y ponderación

	Ponderación	
	Ley 1984	Ley 1990
<i>Variables distributivas</i>		
Población relativa .....	—	87,5
Inversa de la renta por habitante.....	70	—
Saldo migratorio .....	20	1,6
Paro.....	5	1,0
Superficie.....	5	3,0
Dispersión de la población .....	—	6,9
	100	100,0
<i>Variables redistributivas</i>		
Renta por habitante (*) .....	—	20,00 (1)
Insularidad (2).....	1,7311	3,21
	5	23,21

(\*) La fórmula de corrección en función de la inversa de la renta por habitante es la siguiente:

$$T_i = r F n_i [1 - (R_i/\bar{R})]$$

Siendo:

- $T_i$  = redistribución del Fondo de la Comunidad Autónoma  $i$ ;  
 $r$  = parámetro de ponderación igual a 3,624;  
 $F$  = importe global del FCI;  
 $n_i$  = población relativa de la Comunidad Autónoma  $i$  en relación al conjunto de CCAA beneficiarias del FCI;  
 $R_i$  = valor añadido bruto al coste de los factores por habitante de la Comunidad Autónoma  $i$ ;  
 $\bar{R}$  = valor añadido bruto al coste de los factores por habitante del conjunto de CCAA beneficiarias del FCI.

(1) La redistribución en función de la renta por habitante pasó del 20,00 por 100 en 1990 al 20,471 por 100 en 1991.

(2) Con la antigua ley, la redistribución por insularidad, que afectaba a Canarias, Baleares, Ceuta y Melilla, se hacía incrementando la parte correspondiente a estos territorios en un 5 por 100, más un 1 por 100 por cada 100 kilómetros de distancia existente entre los territorios insulares y la península. En 1989 la redistribución en virtud de este factor equivalió al 1,7311 por 100 del FCI. Desde 1990 sólo queda como región insular del FCI la de Canarias. La redistribución equivale al 3,21 por 100 en 1990 y al 3,030 por 100 en 1991.

intervienen en el reparto del Fondo, que afecta tanto a la selección de las variables como a su ponderación. La LOFCA, al tiempo que señalaba cinco indicadores, dejaba abierta la posibilidad de utilizar otros criterios que se estimen pertinentes. Las diferencias entre la situación anterior y la actual se pueden apreciar en el cuadro número 5.

La dotación del fondo se distribuye con arreglo a cinco variables (población relativa, saldo migratorio, paro, superficie y dispersión de la población en el territorio), a las que se da una determinada ponderación. El resultado así obtenido se corrige utilizando la inversa de la renta por habitante y la insularidad.

Entre las variables de reparto, destaca la incorporación explícita de la población, con una ponderación muy alta. Aunque en ninguna norma reguladora del funcionamiento del FEDER se dice de manera expresa, se trata de un indicador que la Comisión de la CE tiene en cuenta en el reparto de los recursos del Fondo europeo. Se entiende que las ayudas deben dirigirse hacia la población, es cierto. Pero no es menos cierto que las zonas menos desarrolladas están menos po-

bladas. La concentración de esfuerzos donde hay más población puede tener un efecto acumulativo, en lugar de corrector, de las diferencias de nivel de vida. Las otras variables utilizadas juegan un papel compensador y complementario.

Es tal el número de variables y criterios utilizados en el reparto, que podría casi pensarse que hay uno por cada Comunidad. Sin duda, sería una apreciación exagerada a todas luces, pues no hay que olvidar que la LOFCA obliga a utilizar de manera ineludible, con la ponderación que se decida, unos indicadores concretos y específicos. Eso no obsta para reconocer que la introducción de la variable población favorece comparativamente a Andalucía y la Comunidad Valenciana; la insularidad, a Canarias; y la dispersión de la población, a Galicia.

Una discusión algo más que académica es la que se refiere a la cuestión de la participación porcentual, fija o móvil, de cada Comunidad Autónoma en el FCI. Tanto la ley anterior como la actual establecen el reparto en función de la evolución anual de las variables seleccionadas. Esta solución tiene la ventaja de propiciar un reparto modificable en función de la situación socioeconómica regional de cada ejercicio. Pero adolece el inconveniente de que, al cabo de no muchos años, pueden aparecer disfunciones como las observadas en el período de vigencia de la anterior ley.

¿Cómo explicar la utilización de tantas variables, con ponderaciones afinadas a veces hasta en cifras decimales, aquilatando después con complicadas fórmulas de redistribución? Sencillemente, porque el diseño del FCI en todos sus detalles es el resultado de un complicado juego de equilibrios para dejar suficientemente reflejadas las aspiraciones de todas las Comunidades Autónomas. Para llegar a resultados cuantitativos aceptables políticamente por todos y cada uno de los implicados hubo que investigar fórmulas complicadas. Es ni más ni menos que la concreción matemática de la concertación política.

#### 4.4. Otras modificaciones

El nuevo FCI incorpora otras modificaciones, aparentemente de menor importancia, pero significativas. Me referiré a tres: la naturaleza de los proyectos que se pueden financiar con el FCI, la competencia para ejecutarlos y el sistema de pago.

La Constitución establece que el FCI se destinará a gastos de inversión, sin más matices. La LOFCA añadió que debería tratarse de «inversiones que coadyuven a disminuir las diferencias de renta y riqueza». Y la anterior ley del Fondo apostilló que se destinaría a «gastos de inversión real». La interpretación que se ha venido haciendo de la apostilla ha sido restrictiva, dando al concepto «inversión real» un significado puramente presupuestario (capítulo VI de los presupuestos). Por eso se han excluido de la financia-

ción del Fondo proyectos de inversiones empresariales directamente productivas, cuyo apoyo público se instrumenta presupuestariamente mediante una transferencia de capital (capítulo VII de los presupuestos). En la nueva situación, la norma que determina la naturaleza de los proyectos que pueden recibir apoyo del FCI es más flexible, dado que «los recursos del Fondo se destinarán a financiar proyectos de inversión a efectuar por la Comunidad Autónoma que promuevan, directa o indirectamente, la creación de renta y riqueza en el territorio beneficiario».

En el párrafo transcrito está la base de otra interesante modificación, que se refiere a las administraciones competentes para ejecutar los proyectos que se pueden incluir en el FCI. En 1982, primer año de ensayo del Fondo, regulado en la Ley de Presupuestos Generales del Estado, antes de la Ley de 1984, la ejecución de todos los proyectos era competencia de la Administración Central. Poco a poco fueron perdiendo peso los proyectos ministeriales, al tiempo que lo ganaban los autonómicos. En adelante, todos los proyectos de inversión los efectuarán las Comunidades Autónomas, dentro de su ámbito funcional y territorial de competencias (ver cuadros 6 y 7).

Finalmente, se articula un procedimiento de pago a las Comunidades Autónomas que armoniza las necesidades de tesorería de la Hacienda Central con la de las Comunidades Autónomas, anticipando diversos porcentajes del importe de cada proyecto cuando se adjudica la obra o suministro, y procediendo a la liquidación cuando se haya ejecutado por completo.

#### 4.5. La compensación transitoria

Queda reiteradamente dicho que el antiguo FCI estaba conectado a la financiación de la inversión nueva asociada a los servicios traspasados a las Comunidades Autónomas. Al limitar el mapa del nuevo Fondo a las regiones de menor renta por habitante, desvinculándolo de la evolución de la inversión en estos servicios, se hacía imprescindible solucionar el problema planteado a determinadas Autonomías por la desaparición de este recurso. La cuestión afectaría, sobre todo, a las regiones excluidas del mapa del FCI, pero también a las incluidas.

La solución arbitrada consiste en dar una compensación transitoria, como instrumento provisional de financiación de la inversión nueva de los servicios traspasados, que terminará integrándose en la financiación ordinaria no condicionada, según lo que se pacte durante 1991 como nuevo sistema de financiación autonómica para los próximos años. Todas las Comunidades Autónomas la percibirán durante los años 1990 y 1991 (ver cuadro 8).

### 5. EL FCI Y EL FEDER

Aunque en el texto que regula el funcionamiento del FCI no aparece referencia alguna al Fon-

do Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), lo cierto es que una de las guías que ha orientado la reforma ha sido el acercamiento de los procedimientos y métodos que siguen el Fondo regional español y el europeo. Me referiré brevemente a algunas cuestiones significativas.

#### 5.1. Mapa de intervención

El mapa de intervención del FEDER en España y su relación con el FCI ha pasado por variadas y curiosas circunstancias, con el único dato fijo de la participación de todas las Comunidades Autónomas en el FCI, hasta la reforma que se analiza en este trabajo.

Entre enero y septiembre de 1986, es decir, durante los primeros meses de la pertenencia de España a las Comunidades Europeas, las ayudas del FEDER podían dirigirse a cualquier parte de las regiones de Andalucía, Canarias, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Extremadura y Galicia. Este primer mapa provisional se amplió de septiembre de 1986 a mayo de 1987 en favor de Asturias, Murcia y Teruel (Aragón). Desde junio de 1987 hasta finales de 1988, la zonificación anterior se estiró de nuevo, incluyendo Cantabria y zonas específicas de Aragón (además de la provincia de Teruel), Cataluña, Comunidad Valenciana, Madrid, Navarra y País Vasco, junto con Ceuta y Melilla.

El acceso de las Comunidades Autónomas a las ayudas del FEDER para financiar proyectos de su competencia también ha experimentado cambios. Durante 1986 todo el FEDER se dedicó a propuestas de la Administración Central. Como consecuencia del acuerdo de financiación autonómica de 7 de noviembre de 1986, para el período 1987-1991, las Comunidades Autónomas que pertenecieran al mapa del FEDER pudieron obtener ayudas del Fondo europeo hasta una cantidad equivalente al 30 por 100 de su FCI (tramo de competencias asumidas). Este acuerdo benefició durante 1987 a Andalucía, Aragón, Asturias, Canarias, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Extremadura, Galicia y Murcia. Durante 1988 todas las regiones, excepto Baleares y La Rioja, recibieron ayudas del FEDER, en función de la vinculación cuantitativa establecida con el FEDER.

Desde 1989, el funcionamiento del FEDER ha cambiado radicalmente. Su mapa se establece según la definición de los objetivos prioritarios de los Fondos Estructurales.

El FEDER ayuda a las regiones menos desarrolladas (objetivo núm. 1), a las zonas en declive industrial (objetivo núm. 2) y a las zonas rurales atrasadas. Los mapas de los objetivos números 1 y 5b permanecen inmutables durante cinco años y el del objetivo número 2 queda estable por tres años. En el objetivo número 1 se concentran aproximadamente el 80 por 100 de las intervenciones del FEDER a nivel comunitario, porcentaje que se eleva al 90 por 100 en el caso español. En virtud de uno u otro objetivo, el

FEDER puede intervenir, total o parcialmente, en el territorio de las diecisiete Comunidades Autónomas, más Ceuta y Melilla.

La cuantía de las ayudas que las Comunidades Autónomas pueden obtener del fondo europeo es el resultado de un interesante proceso de concertación a tres bandas (Comisión Europea, Administración Central y Comunidades Autónomas), que se plasma en un documento denominado marco de apoyo comunitario (MAC). Las que más perciben, con mucha diferencia sobre las restantes, son las regiones del objetivo número 1.

El mapa del FCI para 1990 y 1991 coincide exactamente con el del objetivo número 1 del FEDER en España. Pero el primero puede variar durante los próximos años, según lo que establezca la Ley de Presupuestos Generales del Estado para cada ejercicio, en tanto que el mapa prioritario del FEDER permanece fijo para el período 1989-1993.

Cada solución tiene ventajas e inconvenientes. La movilidad del mapa del FCI permite atender en cada momento a las regiones más necesitadas, en función de la evolución de su renta por habitante. Tiene, en cambio, el inconveniente de que cada año pueden producirse entradas y salidas de Comunidades Autónomas que se mueven cerca del listón de la media española, con las consiguientes distorsiones.

La estabilidad del mapa puede dejar dentro o fuera del mismo, por un período temporal relativamente largo, a regiones que merecerían la situación contraria. Pero permite programar a medio plazo las actuaciones, sin el riesgo de sobresaltos financieros.

## 5.2. Reparto de las ayudas

El método de reparto de las ayudas de ambos Fondos difiere profundamente. Yo diría que el procedimiento español gana en racionalidad al

comunitario. En efecto, el FCI se distribuye siguiendo una fórmula matemática de conocimiento público, según el valor que alcancen los indicadores seleccionados en la ley. Se trata, pues, de un procedimiento de asignación automática, frente al que no caben trapicheos. El automatismo es su principal virtud. Como consecuencia, si se hace abstracción del problema de la variabilidad del mapa, habrá variaciones en las cantidades percibidas cada año, pero probablemente de importancia relativamente pequeña.

La dotación del FEDER, en cambio, se distribuye discrecionalmente por la Comisión de las Comunidades Europeas, teniendo como único criterio orientador reconocido el volumen de población. Es evidente que discrecionalidad no significa arbitrariedad. Pero no la excluye, aunque tampoco la incluye necesariamente.

Del FEDER cabe decir también que las asignaciones no se hacen año a año, sino para períodos de cinco años (en los objetivos núms. 1 y 5b) o de tres años (objetivo núm. 2). Como ventaja de esta regla, se puede decir que, en principio, el previo conocimiento de las cantidades disponibles para períodos más largos que los anuales facilita la programación de las actuaciones, frente a las fluctuaciones de cada ejercicio.

Un acercamiento importante entre el procedimiento de reparto de ambos Fondos se ha producido al tomar el volumen de población regional como variable de reparto del FCI, con una ponderación elevada. Con ello, se prima a las zonas más pobladas, que es donde se concentran las necesidades de los ciudadanos, dejando en cierta desventaja a las áreas menos habitadas, que suelen ser las de más bajo nivel de vida y menores posibilidades de desarrollo.

## 5.3. Programación de las actuaciones

La Ley del FCI derogada obligaba a las Comunidades Autónomas a elaborar un programa

**Cuadro 6.** FONDO DE COMPENSACION INTERTERRITORIAL. Distribución según el reparto de competencias (millones de pesetas corrientes y porcentajes)

Año	Competencias asumidas por las CCAA		Competencias de la Administración Central		Total	
	Millones ptas.	Porcentaje	Millones ptas.	Porcentaje	Millones ptas.	Porcentaje
1982 .....	—	—	180.000,0	100,0	180.000,0	100,0
1983 .....	22.410,1	11,0	181.589,9	89,0	204.000,0	100,0
1984 .....	127.674,1	61,1	81.325,9	38,9	209.000,0	100,0
1985 .....	152.037,9	74,2	52.962,1	25,8	205.000,0	100,0
1986 .....	158.471,7	80,9	37.528,3	19,1	196.000,0	100,0
1987 .....	124.451,9	88,3	16.548,1	11,7	141.000,0	100,0
1988 .....	140.408,0	92,9	10.734,6	7,1	151.142,6	100,0
1989 .....	197.327,3	91,9	17.486,9	8,1	214.814,2	100,0
1990 .....	239.802,3 (1)	100,0	—	—	239.802,3 (1)	100,0
	20.044,2 (1)	100,0	—	—	120.044,2 (2)	100,0
1991 .....	257.382,5 (1)	100,0	—	—	257.382,5 (1)	100,0
	128.844,9 (2)	100,0	—	—	128.844,9 (2)	100,0

(1) Incluye la compensación transitoria.

(2) FCI en sentido estricto.

Fuente: Presupuestos Generales del Estado.

**Cuadro 7.** DISTRIBUCION DEL FONDO DE COMPENSACION INTERTERRITORIAL POR COMUNIDADES AUTONOMAS Y COMPETENCIAS (millones de pesetas)

	1982		1983		1984		1985		1986	
	Admón. Central	Admón. Central	Competenc. Asum. CCAA							
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	
Cantabria.....	1.470,4	1.564,3	20,4	814,9	900,6	498,1	1.316,6	440,7	1.377,4	
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	
País 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	
La Rioja.....	738,1	707,7	—	303,1	389,7	242,0	445,4	113,2	570,8	
Ceuta.....	325,2	505,3	—	495,5	—	641,6	—	633,9	—	
Melilla.....	345,2	495,5	—	484,2	—	530,9	—	524,9	—	
Subtotales.....	180.000,0	181.589,9	22.410,1	81.325,9	127.674,1	52.962,1	152.037,9	37.528,3	158.471,7	
Total.....	180.000,0	204.000		209.000		205.000		196.000		

**Cuadro 7. (Continuación.)**

	1987		1988		1989		1990 (*)		1991 (*)	
	Admón. Central	Competenc. Asum. CCAA	Admón. Central	Competenc. Asum. CCAA	Admón. Central	Competenc. Asum. CCAA	FCI estricto	FCI con c. transitor.	FCI estricto	FCI con c. transitor.
Andalucía.....	—	35.771,4	—	36.927,6	—	49.855,6	47.542,4	18.194,3	51.675,8	19.528,1
Aragón.....	725,2	2.343,9	409,0	2.495,9	679,4	3.589,8	—	4.536,1	—	4.868,6
Asturias.....	816,3	2.638,3	767,1	2.725,3	1.126,0	3.637,3	1.097,0	3.218,6	1.695,6	3.454,6
Baleares.....	189,3	188,3	147,0	884,4	248,0	1.293,9	—	1.612,6	—	1.730,8
Canarias.....	281,9	6.901,1	—	8.745,4	—	11.750,5	9.958,7	4.079,0	10.093,7	4.378,0
Cantabria.....	321,0	1.003,6	163,1	1.038,0	272,6	1.494,7	—	1.830,0	—	1.964,2
Castilla y León.....	3.076,6	9.640,6	1.618,8	9.879,2	2.565,2	13.552,9	7.971,9	10.330,2	8.257,7	11.087,5
Castilla-La Mancha.....	2.499,8	8.079,4	1.522,6	9.291,1	2.394,8	12.652,5	11.525,9	4.412,8	12.327,9	4.736,3
Cataluña.....	—	10.044,7	—	14.768,8	—	23.892,5	—	26.329,6	—	28.259,8
Extremadura.....	1.739,9	9.548,1	1.318,8	8.047,4	2.027,5	10.712,1	10.580,8	4.919,7	11.174,7	5.280,4
Galicia.....	1.891,0	13.492,7	—	16.297,4	—	22.889,7	19.445,8	8.099,8	21.331,6	8.693,6
Murcia.....	417,8	2.292,4	442,2	2.827,0	782,2	4.288,9	4.679,9	498,9	5.110,0	535,5
Navarra.....	487,0	512,4	309,5	672,8	475,4	983,0	—	—	—	—
Valencia.....	718,3	8.026,0	479,6	9.015,5	1.108,2	12.381,9	7.241,8	7.379,0	7.177,9	7.920,0
País Vasco.....	1.240,2	6.195,4	1.566,7	8.976,6	2.667,6	13.326,4	—	11.577,2	—	12.425,9
Madrid.....	1.118,3	6.575,9	1.216,0	7.421,0	1.985,8	10.491,7	—	12.065,5	—	12.950,0
La Rioja.....	75,8	397,7	64,9	395,6	101,1	533,9	—	674,8	—	724,3
Ceuta.....	475,7	—	389,3	—	580,9	—	—	—	—	—
Melilla.....	394,0	—	318,0	—	472,2	—	—	—	—	—
Subtotales.....	16.548,1	124.451,9	10.734,6	140.408,0	17.486,9	197.327,3	120.044,2	119.758,1	128.844,9	128.537,6
Total.....	141.000,0		151.142,6		214.814,2		239.802,3		257.382,5	

(\*) Todos los proyectos corresponden a competencias de las CCAA.

Fuente: Presupuestos Generales del Estado.

de desarrollo regional, obligación que ahora ha desaparecido. Esto no debe interpretarse como una reacción antiintervencionista. Lo que sucede es que el reglamento del FEDER contiene esa exigencia, por lo cual debió considerarse innecesario establecer una doble carga sobre las administraciones autonómicas.

El FEDER, además de mandar elaborar los planes regionales, programa *a priori* sus ayudas por sectores económicos, según lo que se establece en los marcos de apoyo comunitario. Final-

mente, las ayudas se conceden cuando se presentan las solicitudes correspondientes, preferentemente en forma de programas operativos de más de dos años de duración. Hay, pues, una tendencia muy acusada a la programación, con pasos sucesivos preestablecidos: planes regionales, marcos de apoyo comunitario y solicitudes de cofinanciación.

El FCI, en cambio, no financia programas, sino proyectos individuales, perfectamente identificados *a priori* e incluidos en la Ley de Presupues-

**Cuadro 8.** FONDO DE COMPENSACION INTERTERRITORIAL 1990 Y 1991 (millones de pesetas)

Comunidades	1990			1991		
	FCI	Compensación transitoria	Total	FCI	Compensación transitoria	Total
Extremadura.....	10.580,8	4.919,7	15.500,5	11.174,7	5.280,4	16.455,1
Andalucía.....	47.542,4	18.194,3	65.736,7	51.675,8	19.528,1	71.203,9
Castilla-La Mancha.....	11.525,9	4.412,8	15.938,7	12.327,9	4.736,3	17.064,2
Galicia.....	19.445,8	8.099,8	27.545,6	21.331,6	8.693,6	30.025,2
Murcia.....	4.679,9	498,9	5.178,8	5.110,0	535,5	5.645,5
Canarias.....	9.958,7	4.079,0	14.037,7	10.093,7	4.378,0	14.471,7
Castilla-León.....	7.971,9	10.330,2	18.302,1	8.257,7	11.087,5	19.345,2
Com. Valenciana.....	7.241,8	7.379,0	14.620,8	7.177,9	7.920,0	15.097,9
Asturias.....	1.097,0	3.218,6	4.315,6	1.695,6	3.454,6	5.150,2
Cantabria.....		1.830,0	1.830,0		1.964,2	1.964,2
Aragón.....		4.536,1	4.536,1		4.868,6	4.868,6
Madrid.....		12.065,5	12.065,5		12.950,0	12.950,0
Cataluña.....		26.329,6	26.329,6		28.259,8	28.259,8
Navarra.....		0,0	0,0		0,0	0,0
País Vasco.....		11.577,2	11.577,2		12.425,9	12.425,9
Baleares.....		1.612,6	1.612,6		1.730,8	1.730,8
La Rioja.....		674,8	674,8		724,3	724,3
<b>Total.....</b>	<b>120.044,2</b>	<b>119.758,1</b>	<b>239.802,3</b>	<b>128.844,9</b>	<b>128.537,6</b>	<b>257.382,5</b>

tos Generales del Estado de cada ejercicio.

La programación plurianual parece un método más coherente que el de la financiación de proyectos individuales para enfrentarse a la solución de los problemas regionales. Pero las características del FCI (mapa y asignaciones variables anualmente) difícilmente permiten otra cosa.

#### 5.4. Naturaleza de los proyectos

El FEDER siempre ha combinado las ayudas a la construcción de infraestructuras y equipamientos con las subvenciones a empresas directamente productivas. El FCI, en cambio, excluía hasta ahora la financiación de los incentivos a la localización de las inversiones directamente productivas. Pero con la actual ley esa posibilidad se ha abierto, acercando sus procedimientos a los del FEDER.

#### 5.5. Los anticipos de pagos

También en materia de pagos se ha producido una aproximación del FCI al FEDER, al transferir a las Comunidades Autónomas anticipos para financiar la ejecución de los proyectos, una vez se han adjudicado, reteniendo un porcentaje del coste total (25 por 100 en el caso del FCI y 20 por 100 en el caso del FEDER) hasta la finalización de la ejecución del proyecto.

### 6. CONCLUSIONES

El Fondo de Compensación Interterritorial (FCI) antiguo, tal como funcionó hasta 1989, presentaba dos fallos. El primero y más importante era el de no ser un verdadero instrumento de política regional. El origen de este defecto radical

estaba en el diseño del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas, que obligaba a utilizar el FCI como vía de financiación de la inversión nueva asociada a los servicios transferidos a las Comunidades Autónomas. El mandato constitucional de «corregir los desequilibrios económicos interterritoriales y hacer efectivo el principio de solidaridad» quedaba notablemente desdibujado.

Por otro lado, desde 1987 el método de reparto de los recursos del Fondo entre las Comunidades Autónomas se ha mostrado particularmente perverso, haciendo perder participación relativa a las regiones menos desarrolladas (Extremadura, Andalucía y Castilla y León), en beneficio de algunas de las de mayor renta por habitante (Cataluña y País Vasco). La causa de esta disfunción reside en el comportamiento de los movimientos migratorios, variable que juega un papel importante en la distribución del FCI, en favor de las Comunidades Autónomas que expulsan población. Esta ha sido la circunstancia en que se han encontrado las áreas españolas más industrializadas, que, a raíz de la crisis económica, han devuelto importantes contingentes de emigrantes a sus lugares de origen.

El defecto funcional desencadenó tan gran malestar en el grupo de regiones perjudicadas, que obligó a que se acometiera la reforma del FCI. Pero el detonante extendió sus efectos con tal intensidad que se decidió también corregir el defecto radical.

La reforma parte de *tres premisas* básicas.

Desde el punto de vista *político*, un aspecto ineludible ha sido la necesidad de concertación con y entre todas las Comunidades Autónomas, correspondiendo al Gobierno de la nación el papel de proponente, impulsor y catalizador del proceso. La concertación autonómica comprende la aceptación implícita por parte de los partidos políticos implicados en los Gobiernos regio-

nales. No podía ser de otra manera en cuestión tan importante, que, en definitiva, requiere que las Cortes aprueben una ley.

Desde el punto de vista *presupuestario*, todas las modificaciones totales o parciales del sistema financiero de las Comunidades Autónomas han partido hasta la fecha del principio de que ninguna Comunidad Autónoma puede perder dinero. Por el contrario, todas deben mejorar su posición, poco o mucho. Si alguien tiene que perder, que sea el presupuesto de la Administración Central del Estado.

Desde la óptica *económico-financiera*, el tercer criterio que ha guiado la reforma del FCI ha sido el de convertirlo en un instrumento de solidaridad y de política regional, desvinculándolo por completo de la financiación ordinaria del funcionamiento de los servicios transferidos.

La novedad más importante de la reforma del FCI es la introducción de un mapa de intervención limitado a las Comunidades Autónomas con menor nivel de renta por habitante, frente a la anterior generalización de los beneficios financieros a todas las regiones. Es aquí donde se manifiesta su carácter de instrumento de la política regional, una de cuyas características es la selectividad territorial de sus actuaciones.

El aumento de la transferencia de recursos en favor de las Comunidades Autónomas que para el Tesoro Público Central supone cualquier modificación o retoque del sistema de financiación autonómica se concreta en la creación de la llamada «compensación transitoria». Esta compensación, que es en realidad el resultado de una negociación, que ha habido que engrasar con dinero para que llegara a término, equivale teóricamente al componente del antiguo FCI destinado a la financiación de la inversión nueva asociada a la ampliación de los servicios transferidos. Se llama «transitoria» porque desaparece-

rá a partir de 1992, año en que se espera aplicar un nuevo sistema de financiación autonómica, después de la negociación que se llevará a cabo durante la segunda mitad de 1991. El carácter transitorio de esta compensación es nominal. Lo que sucederá es que, a partir de 1992, pasará a formar parte de la financiación ordinaria de las Comunidades Autónomas, consolidándose para el futuro su importe en ese bloque.

Además de las características básicas señaladas, la modificación introducida en el funcionamiento del FCI ha estado orientada en algunos aspectos por un acercamiento de sus procedimientos a los del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), aunque en otros se han mantenido las distancias.

Una diferencia importante entre el FCI y el FEDER es el método de distribución de sus recursos. El reparto del FCI sigue pautas de automatismo, en virtud de una fórmula aritmética definida en todos sus detalles. La Comisión de la CE dispone, en cambio, de amplia discrecionalidad para distribuir la dotación del FEDER.

Los procedimientos automáticos tienen la ventaja de que no admiten presiones, cabildeos ni cambalaches, siempre posibles en los casos de discrecionalidad, para obtener mejor y mayor tajada. Pero no están exentos de sorpresas, si las variables seleccionadas para hacer la asignación regional siguen una evolución inesperada con el paso de los años. Es algo que puede suceder en el futuro con el actual FCI, como ocurrió con el antiguo.

Pero, por encima de todo, conviene decirlo una vez más, la característica más importante de la nueva etapa del FCI es que definitivamente cumplirá los fines para los que se creó, según la Constitución Española, que no son otros que los de contribuir a corregir los desequilibrios económicos interterritoriales y hacer efectivo el principio de solidaridad.

## BIBLIOGRAFIA

- Constitución Española, artículo 158.  
 Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA).  
 Ley 29/1990, de 26 de diciembre, del Fondo de Compensación Interterritorial.  
 BORRELL FONTELLES, J., y ZABALZA MARTI, A. (1990): «El nuevo Fondo de Compensación Interterritorial: un instrumento de política regional», *Presupuesto y Gasto Público*, núm. 2.  
 BURGOS BELASCOAIN, J. (1990): «La posible reforma del Fondo de Compensación Interterritorial en el contexto de la política regional», *Información Comercial Española*, núm. 679, marzo.  
 LAZARO ARAUJO, L. (1986): «Teoría y práctica del Fondo de Compensación Interterritorial», *Ciudad y Territorio*, núm. 2, abril-junio.  
 MINISTERIO DE ECONOMIA Y HACIENDA (1990): «Política regional en 1989. Informe anual», Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid.  
 UTRILLA DE LA HOZ, A. (s. f.): «La reforma del Fondo de Compensación Interterritorial y el principio de solidaridad regional», *Economistas*, núm. 47.