

F. FERNANDEZ RODRIGUEZ y A. LOPEZ NIETO

El fondo de compensación interterritoria: inquietudes sobre un proyecto de ley

I. INTRODUCCION

El Proyecto de Ley de Financiación de las Comunidades autónomas se encuentra en manos del Congreso. Todo hace prever que esta Ley quedará aprobada dentro de 1980. En consecuencia, con este paso, veremos ultimado el marco legal correspondiente al Fondo de Compensación Interterritorial (FCI), instrumento de *solidaridad* económica del que nos vamos a ocupar en estas páginas.

Teniendo en cuenta que ya disponemos de una serie de referencias de la Constitución, directa o indirectamente significativas para el FCI, que el Proyecto de Ley de Financiación de Comunidades autónomas se halla, como dijimos en fase avanzada de gestación, y que en añadidura tenemos dos precedentes del FCI, en el llamado Fondo de Acción Urgente para compensar desequilibrios regionales, dotado con 20.000 millones de pesetas en los Presupuestos de 1979, y en el denominado con similares palabras en el artículo 20 de la Ley General de Presupuestos del Estado para 1980, no parece desproporcionado un intento de contestar en profundidad a estas dos preguntas: ¿Qué es o representa el Fondo de Compensación interterritorial?

Analizaremos las menciones constitucionales y legales que poseen trascendencia para el FCI y, sobre todo, exploraremos el significado económico que puede encerrar el FCI respecto a la alternativa de su inexistencia, así como el perfil de una posible alternativa.

El tema parece importante, no sólo por el volumen plausible de recursos financieros que moverá el FCI; sino *especialmente* porque el Proyecto de Ley a nuestro juicio, ofrece una regulación del Fondo, demasiado abierta, en el sentido de que no asegura que la presencia del Fondo vaya a *alterar significativamente*

la pauta real o la estructura de las inversiones públicas en los territorios receptores de las partidas del FCI; lo que podría hacer *virtual* la pretensión de *corregir* desequilibrios territoriales, como *algo peculiar* del Fondo que no se lograría *sin él*, con los dispositivos administrativos hoy en uso.

Al menos intentaremos una siembra de inquietudes, arrojando luz sobre la trastienda económica del FCI, en ángulos hasta ahora poco atendidos.

II. LA CONSTITUCION, EL PRINCIPIO DE SOLIDARIDAD Y EL FONDO DE COMPENSACION

La Constitución española de 1978 establece la presencia de un Fondo destinado a corregir los desequilibrios económicos interterritoriales, en función del principio de solidaridad entre las nacionalidades y regiones.

Los preceptos son varios. Y en el artículo 2 se afirma que «La Constitución... *reconoce y garantiza...* el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones... *y la solidaridad entre todas ellas.*» En este sentido afirma la Memoria del Proyecto de Ley de Financiación de Comunidades autónomas: «La solidaridad constituye *la otra cara de la moneda* del derecho a la autonomía regional reconocida y garantizada en la Constitución» (1).

A mayor abundamiento el artículo 138 señala que: «El Estado *garantiza la realización efectiva* del principio de solidaridad consagrado por el artículo 2 de la Constitución, velando por el establecimiento de un *equilibrio económico* adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español y atendiendo en particular a las circunstancias del hecho insular.»

Y, sobre todo, en el artículo 158, 2 se declara «*Con el fin de corregir desequilibrios económicos interterritoriales y hacer efectivo el principio de solidaridad se constituirá un Fondo de Compensación con destino a gastos de inversión*, cuyos recursos serán distribuidos por las Cortes Generales entre las Comunidades autónomas y provincias en su caso.»

Por si fuera poco el artículo 157, 1, al enumerar los recursos de las Comunidades autónomas expresa en su párrafo c): «*Transferencias de un fondo de compensación interterritorial y otras asignaciones con cargo a los Presupuestos Generales del Estado.*»

En resumen, *la Constitución de 1978* establece con especial cuidado, un Fondo de Compensación:

(1) «Memoria del Proyecto de Ley de Financiación de las Comunidades autónomas», Ministerio de Hacienda, Madrid, 1979, pág. 157.

- inspirado por el principio de solidaridad interterritorial;
- alimentado por transferencias de los Presupuestos Generales del Estado;
- cuya finalidad exclusiva es *corregir desequilibrios económicos interterritoriales*;
- a través de la *realización de proyectos de inversión pública*;
- distribuyéndose las dotaciones del Fondo por las Cortes Generales entre las Comunidades autónomas y provincias en su caso, menos desarrolladas.

Se trata de una serie de orientaciones muy ilustrativas para el establecimiento de un Fondo de desarrollo regional; nutrido por dotaciones presupuestarias —es decir, por recursos financieros situados en la órbita de los Presupuestos Generales del Estado— y que se distribuirá entre los territorios menos favorecidos, según el principio de solidaridad. Los *rasgos más singulares* que adornan a nuestro Fondo, son no obstante, solo tres:

- la finalidad exclusiva de corregir desequilibrios interterritoriales;
- que sus dotaciones se destinen únicamente a financiar proyectos de inversión pública;
- que estos dos condicionantes se señalen a nivel de la Constitución.

No se encuentran instrumentos de nivelación financiera interterritorial con esos tres atributos en otros países. Hay que ir hasta el FEDER, Fondo de la CEE de desarrollo regional para hallar una inequívoca fuente de inspiración de nuestros padres de la Constitución (2).

Dice mucho la Constitución de 1978 sobre el Fondo; pero a fin de *completar* la imagen normativa del Fondo debemos ocuparnos del Proyecto de Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades autónomas (LOFCA).

III. EL PROYECTO DE LEY DE FINANCIACION DE COMUNIDADES AUTONOMAS Y EL FONDO DE COMPENSACION

El Proyecto de Ley en cuestión (LOFCA) se ocupa del FCI en tres lugares.

Ante todo, reproduciremos parcialmente su artículo 16, que ofrece una notable descripción del Fondo como proyecto.

(2) Ver Reglamento (CEE) núm. 724/75 du Conseil du 18 mars 1975, *Journal Officiel des Communautés Européennes*, 21-III-75 y Reglamento (CEE) núm. 214/79 du Conseil du 6 février 1979, *Journal Officiel des Communautés Européennes*, 9-II-79.

«Artículo 16.

1.—De conformidad con el apartado 1 del artículo 157 de la Constitución, en los Presupuestos Generales del Estado se dotará anualmente un Fondo de Compensación Interterritorial que se distribuirá por las Cortes Generales entre Comunidades autónomas, provincias que no formen parte de ninguna Comunidad autónoma y territorios no integrados en la organización provincial. El Fondo se destinará a gastos de inversión en los territorios comparativamente menos desarrollados, de acuerdo con los criterios siguientes:

- a) La renta por habitante.
- b) La tasa de emigración.
- c) los déficits de equipamiento colectivo existentes.
- d) El porcentaje de desempleo sobre la población activa.

2.—Los territorios que reciban transferencias del Fondo de Compensación Interterritorial deberán destinarlos a financiar *proyectos de carácter local, comarcal, provincial o regional* de infraestructura, obras públicas, regadíos, ordenación del territorio, vivienda y equipamiento colectivo, mejora de habitat rural, transportes y comunicaciones y, en general, *aquellas inversiones que coadyuven a disminuir las diferencias de renta y riqueza entre los habitantes de los mismos.*

3.—Las inversiones se llevarán a cabo por el Estado. Comunidades autónomas o por otras entidades de acuerdo con la distribución de competencias existentes. En todo caso aquéllas se realizarán en coordinación con las inversiones del Fondo en el territorio» (13).

Por otra parte, el artículo 4, 2 de la LOFCA SEÑALA:

«En su caso, las Comunidades autónomas podrán obtener igualmente ingresos de:

- b) Las transferencias del Fondo de Compensación Interterritorial, regulada en el artículo 16 de esta Ley.»

Y el artículo 3, 2 de la LOFCA indica:

«El Consejo de Política Fiscal y Financiera, *como órgano consultivo y de deliberación, entenderá* de las siguientes materias:

- b) Los criterios de distribución de los recursos del Fondo de Compensación.»

(3) La redacción de este último párrafo no parece muy feliz. Quizá se mejoraría diciendo: «En todo caso las inversiones financiadas por el Fondo se realizarán en coordinación con las restantes inversiones públicas en cada territorio.» Desde luego el texto de la LOFCA adolece de una *errata* donde dice «del Fondo en el territorio» debe decir «del Estado en el territorio».

En buenas cuentas la LOFCA lo que hace en cuanto al Fondo es enriquecer con notables detalles el cuadro ya trazado por la Constitución.

1.º) Se señalan los *criterios parciales básicos* para la distribución del Fondo, que corresponden a indicadores en buena parte clásicos en otros países. Además se prevé en la propia LOFCA la revisión de esos criterios parciales en el marco del Consejo de Política Fiscal y Financiera. Como dice la Memoria del Proyecto. Esta... «revisión no implica entrar en las competencias de las Cortes Generales. Si el objetivo es *ofrecer criterios para ilustrar la decisión soberana de las Cortes*, cabe la revisión de los mismos por razones técnicas y políticas, pero está muy claro que la *decisión última* corresponde a las propias Cortes, en las cuales están presentes los representantes del conjunto de los españoles» (4).

3.º) La gestión o realización de las inversiones financiadas con recursos del Fondo *se realizará por el Estado, las Comunidades autónomas o por otras entidades de acuerdo con la distribución de competencias existentes*. Es decir, el Fondo no se vincula *exclusivamente* a inversiones realizadas o gestionadas por las Comunidades autónomas, sino que sólo concede a éstas una *participación expresa* junto al Estado y otras entidades. Así, pues, hemos de deducir que, una vez nutrido el Fondo y, una vez distribuidos sus recursos entre los distintos territorios receptores (comparativamente los menos desarrollados), no todas estas cantidades se destinarán a obras bajo la égida de las Comunidades autónomas. Consecuentemente habrá que distinguir entre *distribución territorial* del Fondo entre Comunidades autónomas y provincias (5) y transferencias *efectivamente* realizadas a favor de esas entidades, ya que no parece lógico que el Estado transfiera unas cantidades que luego se gastan en las certificaciones de obras realizadas o gestionadas por el propio Estado.

De otro lado, en la Exposición de motivos de la LOFCA se expone una parcial descripción del Fondo que reitera los trazos que hemos expuesto:

«Dicho Fondo, nutrido igualmente con cargo al Presupuesto del Estado, si como su nombre y finalidad indican, debe destinarse *a corregir desequilibrios territoriales*, es obvio que tampoco puede constituir un ingreso regular de *todas* las Comunidades, *sino sólo de aquellas que*, respecto del tema considerado, *se sitúen por debajo de la media de todo el territorio español (?)*»

Queda bien claro, al menos, que *sólo una parte* —aproximadamente la mitad del territorio español— se configura como receptora de los recursos financieros del Fondo.

(4) «Memoria del Proyecto de Ley de Financiación de las Comunidades autónomas», Ministerio de Hacienda, Madrid, 1979, pág. 164.

(5) Recuérdese que el artículo 158, 2 de la Constitución señala que los recursos del Fondo *se distribuirán* por las Cortes *entre* las Comunidades autónomas y provincias en su caso.

Observaremos que unos criterios parciales concretos pueden originar un sinnúmero de criterios globales orientadores, y que estos criterios globales sólo se presentarían como indicativos para las Cortes.

Finalmente, y a falta de menciones expresas en la Constitución y en la LOFCA, *debemos deducir* que la aparición o presencia del Fondo *no arrastra* o motiva modificaciones en el sistema tributario, o más en general en el dispositivo de ingresos públicos. Los flujos de ingresos fiscales aunque no la pauta de inversiones públicas, serán sensiblemente los mismos «*con el Fondo*» y «*sin el Fondo*». El Fondo actúa o mejor dicho redistribuye en principio *solamente* por el lado del gasto público; es decir, nos hallamos en presencia de un Fondo, con nominalismo fiscal, en lo que atañe al origen de sus recursos financieros, sin efecto redistributivo alguno en esa vertiente (6).

IV. INSERCIÓN DEL FONDO EN EL DISPOSITIVO FINANCIERO DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

En puridad no cabe decir más de la apoyatura normativa con la que emerge el Fondo de Compensación entre nosotros. Pero adviértase que lo hemos considerado *en solitario*, con olvido de las restantes teclas financieras diseñadas para las Comunidades autónomas; y en particular *sin contemplar otras vías de transferencias hacia estas Comunidades, que plantean la Constitución y la LOFCA*. Remedemos ahora ese daltonismo.

Basta observar el artículo 158, 1 de la Constitución para que se destaque la existencia, al menos, *de dos posibles vías de transferencias a favor de las Comunidades autónomas, en añadidura a la obligada existencia del Fondo*. Dice ese artículo:

«En los Presupuestos Generales del Estado *podrá establecerse* una asignación a las Comunidades autónomas *en función* de los 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.»

A estas dos posibles clases de asignaciones o transferencias a favor de las Comunidades autónomas hacía mención el ya transcrito párrafo c) del artículo

(6) La exclusiva vertebración del Fondo por el lado del gasto público, es decir, sobre una plataforma impositiva dada, *no resulta incompatible* con los *objetivos redistributivos* que subyacen en toda declaración de solidaridad interterritorial, *pero no los maximiza* para un cierto volumen de recursos financieros transferidos. Una alternativa a tal desconexión impositiva nacería de la vinculación al Fondo de algunos incrementos en impuestos que tuvieran una distribución espacial concentrada en los territorios más desarrollados. Tal sería el caso de asociar al Fondo algunos *incrementos* en impuestos sobre el consumo suntuario. Entonces, *ceteris paribus*, el Fondo redistribuiría «más» que en ausencia de esas cargas tributarias, y de ahí expresaría un grado de solidaridad mayor.

Un ejemplo de relación directa, aunque no muy afortunada, entre el Fondo y determinados incrementos en los impuestos nos lo ofrece el llamado Fondo común italiano, al que se asignan ciertos porcentajes de algunos impuestos del Estado recaudados en las regiones (tabacos, bebidas alcohólicas, cerveza, azúcares y últimamente productos petrolíferos y gasolina, así como ciertos productos importados de consumo). Ver «Memoria del Proyecto de Ley de Financiación de las Comunidades autónomas», Ministerio de Hacienda, Madrid, 1979, págs. 86 y 87.

157, 1, cuando señalaba «Transferencias de un Fondo de Compensación Interterritorial y otras asignaciones con cargo a los Presupuestos del Estado.»

Tiene algún interés *profundizar* en el terreno de estas dos posibles clases de asignaciones:

- 1.º Porque ellas, unidas al FCI, configuran *el entero sistema de nivelación financiera interterritorial*, que plantean la Constitución y la LOFCA, guiadas por el principio de solidaridad.
- 2.º Porque la consideración de esos dos cauces ayudará a disponer de una óptica más precisa sobre la utilización de los recursos del Fondo. Estos recursos han de dedicarse a *proyectos de inversión* que en su mayoría merecen denominarse proyecto de *desarrollo*, aunque algunas clases de ellos (vivienda, equipamiento colectivo y habitat rural) encajan mejor en la categoría de proyectos de *equipamiento* o bienestar. De acuerdo con la LOFCA, el Fondo es un *híbrido* entre la concepción de Fondo de desarrollo y la concepción de Fondo de equipamientos colectivos, si bien *parece* predominar con mucho, sobre el papel, la primera dimensión de Fondo para el desarrollo.

En consecuencia permitasenos traer a colación los artículos 13, 1; 13, 2 y 14, 1 de la LOFCA que reproducimos seguidamente:

Artículo 13, 1. «Cada Comunidad autónoma *participará anualmente en los ingresos del Estado* en la misma proporción que suponga el coste de los servicios transferidos respecto a la suma de los ingresos de los capítulos I y II de los Presupuestos Generales, referidas ambas magnitudes al último ejercicio anterior a dicha transferencia de servicios.»

Artículo 13, 2.—«El porcentaje de participación a que se refiere el número anterior se determinará para cada Comunidad autónoma aplicando las normas contenidas en la disposición adicional de la presente ley» (7).

(7) El porcentaje de participación se expresa según la fórmula:

$$\frac{(CST - IC)}{IE} \times 100$$

donde: CST es el coste de los servicios cedidos a la Comunidad autónoma de que se trate; IC es el importe de la recaudación efectivamente obtenida por el Estado en el territorio de la Comunidad autónoma durante el último Presupuesto realizado, *por los impuestos total o parcialmente cedidos* así como por las tasas que también se hubieran cedido junto con los servicios públicos transferidos; e IE es la suma de los ingresos obtenidos por el Estado por los capítulos I y II de sus Presupuestos Generales, en el último Presupuesto realizado antes de la transferencia del servicio o servicios valorados. Como resulta previsible que CST sea siempre *mayor* que IC, esta participación lo que trata es remediar el *déficit CST - IC*.

Obviamente este déficit puede expresarse como porcentaje de IE mediante el cociente,

$$100 \frac{CST - IC}{IE}$$

Artículo 14, 1.—«Cuando la participación en los ingresos del Estado a que hace referencia el artículo anterior no resultara suficiente para asegurar *un nivel mínimo de servicios o actividades* en relación con alguno o algunos de los servicios efectivamente transferidos por el Estado, dadas las especiales circunstancias que pudieran concurrir en una determinada Comunidad autónoma, *podrá establecerse* en los Presupuestos Generales del Estado, con especificación de su destino, *una asignación complementaria para garantizar la consecución de dicho nivel mínimo.*»

Así, pues, de acuerdo con la LOFCA los desequilibrios financieros de las Comunidades autónomas a consecuencia del rezago, o de la simple diferencia entre impuestos total o parcialmente cedidos a ellas y el coste de los servicios transferidos a las Comunidades, *serán cubiertos siempre por dotaciones presupuestarias*. Ello representa una avance de *generosidad* respecto a lo señalado en la Constitución, donde sólo se hablaba de *posibles asignaciones* (art. 158, 1).

Pero puede ocurrir que los servicios transferidos a las Comunidades reflejen en un determinado territorio niveles de prestación por debajo de *un nivel mínimo de servicios o actividades*, fijado por los poderes públicos. En ese caso la Comunidad autónoma en tal situación se encuentra en un dilema: Afrontar la prestación de servicios o actividades hasta alcanzar esos mínimos, a veces careciendo de recursos financieros para ello; o permanecer cruzada de brazos.

El dilema se hace menos áspero gracias a la puerta abierta del artículo 14, 1, donde se señalan *posibles* transferencias extraordinarias que cubran dichas insuficiencias.

Esta vía de escape se configura como un cauce *excepcional y transitorio*. Según la Memoria de la LOFCA, la posibilidad de tales asignaciones se vincula a situaciones muy específicas y condicionadas (circunstancias que concurren en una Comunidad autónoma en cuyo territorio el Estado no venía cubriendo el *nivel mínimo* de servicios o actividades en cuestión, donde por tanto, el coste de los servicios transferidos es menor que el coste asociado al nivel mínimo y donde *además* la Comunidad carece de suficientes ingresos al respecto).

Pero en buenas cuentas todo depende de la *revisión al alza* de tales niveles mínimos. Evidentemente si no existiera esta revisión, o si fuera muy gradual, el problema podría zanjarse con transferencias excepcionales y transitorias. Los incrementos naturales en la recaudación de los impuestos cedidos, y *sobre todo* la *revisión* de los porcentajes de participaciones de las Comunidades autónomas en los ingresos del Estado (asociada al periodo standard de cinco años) permitiría afrontar los déficits externos con esas transferencias.

Ahora bien, si se diera más importancia a la *elevación de los niveles mínimos* de servicios o actividades, *incluidos los déficits más graves en equipamiento colectivo*, y si paulatinamente esos niveles mínimos se fijaran a cotas cada vez más altas, tendríamos a buena parte de las Comunidades autónomas «bajo mínimos» o en déficit. Tal vez entonces habría que pensar en una fórmula parecida a la del Fondo (entonces reducido a ser un instrumento para el desarrollo), sin confundir a ambas. Sobre esta posibilidad nos detendremos después. De todas formas recalcaremos que una cosa son los intentos de *corregir desequilibrios territoriales* (actividades de desarrollo) y otra algo distinta *garantizar niveles mínimos de servicios*, incluidos los equipamientos colectivos que los hacen posibles, (actividades de bienestar). En los primeros, pese a la inspiración del principio de solidaridad, prevalecerían consideraciones económicas; en los segundos la escena estaría ocupada por reglas que representan *opciones socio-políticas*.

Con lo dicho podemos afirmar que la Constitución y la LOFCA plantean con bastantes grados de libertad un *sistema triple de nivelación interterritorial, apoyado en transferencias presupuestarias*:

- Fondo de Compensación Interterritorial, orientado hacia la corrección de desequilibrios mediante proyectos de inversión pública que en su mayoría merecen el calificativo de proyectos de carácter productivo.
- Participación de las Comunidades autónomas en los ingresos públicos para cubrir los rezagos entre el coste de los los servicios transferidos y el rendimiento de los impuestos cedidos a ellas.
- Posibles transferencias que permitan *garantizar* la prestación de *niveles mínimos* de servicios y actividades en todo el territorios español.

No parece superfluo *recalcar* que la *nivelación interterritorial* planteada con el Fondo se realiza *sin ninguna restricción sobre el mantenimiento de cifras de inversión pública con cargo a las asignaciones ordinarias del Presupuestos de gastos*.

Así, pues, dada la posibilidad de *compensar* la financiación del Fondo con *mermas* en las dotaciones presupuestarias ordinarias dentro de cada territorio receptor, la lógica económica del Fondo exigiría que se arbitrasen medidas expresas con el fin de que existiera una *transferencia real gracias a dicho Fondo* —en buenas cuentas una superestructura financiera— *que alimentara incrementándolo el flujo de la inversión pública en los territorios receptores*. Esto es, en procurar que la presencia del Fondo asegure *una potenciación y una distorsión real significativas* en la pauta de la inversión pública, impulsoras de la corrección de desequilibrios interterritoriales respecto a lo que ocurriría en el escenario *donde el Fondo no existiera*.

Evidentemente en una democracia *reciente* como la española, que no puede prescindir temporalmente de tintes populistas, el juego que tal superestructura permite a la clase política y a las nacientes Comunidades autónomas parece *considerable*. Incluso *sin un claro impacto* de estas transferencias sobre la pauta interterritorial real de la inversión pública. Pero sin ese impacto se trataría muy de efectos políticos y no de efectos económicos. Todo o casi todo se agotaría en grandes debates parlamentarios, enmiendas, gestiones dentro y fuera de las cúpulas políticas, con poca incidencia real *sobre la imagen de lo que pasaría en su ausencia*. Todo o casi todo se reduciría a permitir o fomentar que los políticos se apuntaran *tantos* de cara a la ingenua galería, y en apuntalar el proceso autonómico con espejismos o sacudidas eléctricas de dudosa duración, que atrajesen la ilusión ciudadana.

Tal problemática, aquí un poco caricaturizada, se presenta como el eje de este trabajo.

V. *EL PRECEDENTE DE LOS FONDOS ANUALES DE ACCION URGENTE PARA COMPENSAR DESEQUILIBRIOS REGIONALES*

La Ley que en 1979 aprobó el Fondo de Acción Urgente —Fondo que sólo constituye una partida de 20.000 millones de pesetas de los Presupuestos Generales del Estado para 1979— ofrece un contraste de que nuestras inquietudes tienen algo que ver con la realidad.

El inefable texto legal dice básicamente:

«Artículo 1.º»

«El Fondo de 20.000 millones de pesetas a que se refiere el apartado 2 del número 1 del artículo 10 de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1979 se destinará a la financiación de inversiones, en los territorios de los entes preautonómicos y de las provincias que se especifican en el artículo 2.º de esta ley.

La Administración del Estado a través de los Ministerios competentes, gestionará la aplicación del Fondo dentro del actual ejercicio y *con sujeción* a las asignaciones que el artículo 2.º de esta Ley establece para cada territorio.»

«Artículo 2.º»

«Las dotaciones del Fondo se distribuirán entre las siguientes regiones y provincias por los Ministerios de Obras Públicas y Urbanismo y de Agricultura, *con arreglo a las asignaciones que a continuación se expresan:*

<i>Regiones y provincias</i>	<i>MOPU en millones ptas.</i>	<i>Minist. de Agricultura IRYDA en millones pesetas</i>	<i>TOTAL</i>
andalucía	4.700	1.564	6.264
Aragón	297	99	396
Asturias	196	66	262
Baleares	106	36	142
Canarias	1.628	543	2.171
Castilla	1.635	546	2.181
Castilla-Mancha	1.603	535	2.138
Extremadura	1.387	462	1.849
Galicia	2.182	728	2.910
Murcia	190	64	254
País valenciano	287	96	383
León	246	83	329
Logroño	180	61	241
Santander	172	58	230
Melilla	7	—	7
Previsible	184	59	243
	15.000	5.000	20.000

No hay que identificar sin más a este Fondo de Acción Urgente en 1979, FAU/1979, con el Fondo de Compensación Interterritorial (FCI) al que venimos dedicando nuestra atención. Conviene detenernos en qué se asemejan y en qué se diferencian ambos Fondos. La Memoria de la Proposición de Ley sobre distribución del crédito de 20.000 millones de pesetas en 1979 es al respecto muy ilustrativa (8).

En ambos escenarios los recursos serán distribuidos por las Cortes Generales entre los territorios admitidos como receptores. Pero así como en el caso del FCI se especifican unas orientaciones o criterios parciales (criterios parciales de reparto de las dotaciones del FCI entre los diversos territorios), en el FAU/1979 la atención se centra sobre la distribución propiamente dicha; sobre la pese a que en la Memoria de la Proposición de Ley comentada se habla de que las Cortes determinarían «los criterios de distribución territorial». Con todo, en el FAU/1979 la atención se centra sobre la distribución propiamente dicha; sobre la lista de cantidades distribuidas entre, al menos, quince territorios.

(8) Ver *Boletín Oficial de las Cortes Generales, Senado*, 5 de julio de 1979, núm. 2, Madrid.

Las finalidades globales son, en ambos casos, idénticas. El título exacto del Fondo de Acción Urgente de 1979 es, «*Fondo de Acción Urgente para compensar desequilibrios regionales*». Al FCI le corresponden las expresiones «con el fin de *corregir desequilibrios económicos interterritoriales*» y «debe destinarse a *corregir desequilibrios territoriales*».

La diferencia más evidente es que el FCI reserva expresamente un protagonismo o, al menos, participación de las Comunidades autónomas en la realización o gestión de las inversiones financieras con sus recursos. Por el contrario, y habida cuenta de que en 1979 no existen Comunidades autónomas organizadas sino sólo entes preautonómicos, la Memoria de la Proposición de Ley aludida declara que: «*la gestión del gasto público correspondiente debe atribuirse a la Administración del Estado, que deberá sujetarse (en cuanto a su aplicación a las inversiones respectivas) a los criterios de distribución sectorial o por programas, una vez aprobado el Proyecto de Ley de distribución, realizando las inversiones en las regiones o provincias que se deduzcan de los criterios de distribución territorial aprobados por las Cortes Generales*» (9).

Pues bien, gracias al reparto interterritorial aprobado por las Cortes, conocemos las cantidades antes reproducidas.

Lo que más destaca de ellas, unido a la relativa modestia del importe que alimenta al FAU, es que la distribución *no concentra los esfuerzos en unas pocas regiones* sino que da cobijo a la mayoría de ellas, en buena parte *con cantidades ridículas*. Esto basta para asegurar que con dicha distribución no se compensan desequilibrios regionales más que *en medida infinitesimal*, y que las finalidades principales son otras que las expresadas en el texto legal. A nuestro juicio se trata de asociar el FAU al mayor número posible de regiones, a fin de que sus representantes puedan acreditar que han sabido defenderlas en el Congreso y en el Senado. Se trata de hacer juego parlamentario.

Pero avancemos un paso más en el análisis del FAU/1979. ¿Qué existe detrás de la lista de distribución anterior? ¿Qué proyectos existen?

Adviértase que la Ley deja *en entera libertad* a la Administración para seleccionar los proyectos de inversión, dentro de los *techos territoriales* señalados en la lista del artículo 2.º. Quiere esto decir, en román paladino, que la Administración puede actuar con esta *Ley igual que si no existiera*; que la Ley no genera necesariamente ninguna distorsión apreciable de la pauta de inversiones públicas, distorsión que habría de favorecer a los territorios deprimidos a costa de

(9) Lo que las Cortes Generales aprobaron fue una *lista* de cantidades distribuidas entre una serie de territorios receptores y no los criterios formales que, caso de existir, dieran origen a esa lista.

los otros. *Y que todo puede reducirse a unas etiquetas regionalizadas sobre un reducido número de proyectos cuya financiación, en ausencia de esta Ley, habría de buscarse en otras páginas de los Presupuestos Generales. Todo puede reducirse a un problema de clasificación de gastos públicos, y a una escenografía parlamentaria montada sobre él.*

En cualquier caso resulta difícil negar que la Administración *no se ve obligada* a modificar su pauta de inversiones públicas, ya que los techos de las tantas veces aludida lista *no son restricciones efectivas*.

Pueden, sin embargo, esgrimirse algunos argumentos en defensa del FAU.

Al final de la Memoria de la Proposición de Ley sobre distribución del crédito de 20.000 millones se lee lo que sigue:

«Dada la fecha en que se aprobará la distribución de dicho Fondo y la necesidad de que, para cumplir el fin a que ha dado lugar su establecimiento, sea invertido en su totalidad en el presente año 1979, conviene señalar criterios —que permitan una más justa distribución inter-territorial— y que pueden traducirse en los factores siguientes:

- A) Renta regional en relación con la renta nacional.
- B) Índice de paro a nivel regional.
- C) Exclusión inicial de aquellas regiones cuya renta «per cápita» es más de un 15 por ciento superior a la media nacional.
- D) La asignación sectorial que ya resulta de la propia Proposición de Ley.
- E) La existencia de proyectos de inmediata ejecución que absorben mano de obra y que supongan aceleración de inversiones.
- F) Situaciones excepcionales que obligan a actuaciones especiales en puertos y carreteras, como son las de reparación de puertos en Galicia, Canarias y Asturias, por desperfectos ocasionados por temporales, y la reparación de carreteras entre Castilla y León como consecuencia de daños extraordinarios producidos por las inundaciones.
- G) Capacidad de gasto, habiéndose de ponderar muy especialmente el resto de las inversiones a ejecutar en el año por los Ministerios afectados. Como se señala anteriormente el criterio básico es que pueda comenzarse la inversión en el mismo momento en que la ley sea aprobada y ejecutarse globalmente antes de fin de año.»

Hay que distinguir aquí entre criterios u orientaciones para distribuir el importe del Fondo entre los territorios y selección ulterior de los proyectos concretos que han de financiarse con esas dotaciones. En este sentido parece como si el FAU/1979 siguiera una línea contraria a la del FCI. Los criterios señalados en la Memoria que comentamos —no conservados en el texto legal aprobado— *se refieren indudablemente a proyectos*. Y en este sentido ¿qué más

puede pedirse? Los criterios de selección de proyectos incluso pueden hacer innecesarios a los criterios macro-económicos de distribución global de las dotaciones del Fondo entre unos territorios.

Pues bien, haciendo la salvedad que tales criterios *no obligan a nada*, aceptamos en términos dialécticos que pese a ello son los inspiradores de la necesaria selección de proyectos; aceptamos incluso que se celebraron contactos entre representantes de los Ministerios y los legisladores para aclarar *cuáles* proyectos se seleccionaban; y que incluso en el momento de redactar la Proposición de Ley buena parte de los proyectos a financiar por el FAU estaba ya identificados (reléase, por ejemplo, el párrafo F antes reproducido).

Sin embargo, adviértase que ello no debilita un ápice nuestra tesis de que el problema se reduce *fundamentalmente* a modificar la superestructura clasificatoria del Presupuesto de gastos del Estado con un pequeño acento regional, y a dar juego parlamentario. La clave de nuestra tesis no está en los criterios de selección de proyectos, sino en la evidencia de que, dado el volumen de fondos utilizados por el FAU, y las características de su distribución territorial, no se puede cumplir ninguna finalidad nueva de compensar desequilibrios regionales. Y, sobre todo, en la evidencia de que, a la vista de los sui géneris criterios de selección incluidos en la Memoria, el *grueso* de los proyectos financiados por el FAU *se realizarían aun en su ausencia*, con otro respaldo, con otra partida del gasto público; incluso en la hipótesis *extrema* de que el gasto público *sin el FAU* terminar siendo inferior en 20.000 millones de pesetas al gasto público *con el FAU*. La investigación oficiosa de lo que realmente *ha pasado* conduce a reiterar que la gran mayoría de los proyectos financiados con el FAU estaba dispuesta para ser realizada en 1978/80, aunque no se contara con el FAU. La provincia de León parece ser la excepción que confirma la regla.

En lo que se refiere al Proyecto de Ley General de Presupuestos del Estado para 1980, hay que destacar que su artículo 20 incorpora al presupuesto ordinario de gastos dotaciones por *20.000 millones de pesetas* «con destino a acciones urgentes en zonas de escaso nivel de desarrollo en las que exista un elevado índice de paro no cubierto por el seguro de desempleo, mediante realización de inversiones que tengan gran incidencia directa en la absorción de mano de obra.»

Se trata del FAU/1980 que nace con una vocación muy concreta: la lucha contra el paro a través de obras pequeñas —de una sola anualidad— que tengan gran incidencia directa en la absorción (temporal) de mano de obra. Dado el escaso volumen monetario de este Fondo, y dado el hecho de que en actual stock de proyectos de inversión pública existe suficiente número de proyectos pequeños, localizados en territorios con elevados índices de paro, cuya ejecución es *intensiva* en factor trabajo, capaces de absorber las doaciones del FAU/1980, resulta evidente que *el grueso* de los proyectos que se financien con este Fondo se

realizarían también en su ausencia durante 1980/81, y que, por tanto, nos encontramos otra vez con la imagen del nominalismo presupuestario.

Finalmente, a estas alturas de 1979, y tras las aportaciones de Milton Friedman (10), sobre las relaciones entre inflación y paro, no estamos seguros —sino todo lo contrario— de que un despliegue keynesiano de proyectos con énfasis en la generación *transitoria* de puestos de trabajo fuera una *solución* aunque pequeña respecto al paro. Más bien se trataría de un parche, planteado a corto plazo, que sólo contribuiría a *paliar momentaneamente el paro*, dejando el problema a medio plazo con términos peores que los iniciales. Así, con toda seguridad sólo se conseguiría reducir los desequilibrios regionales a un coste global *alucinante*, fuera de cualquier posibilidad real. Habría que buscar las soluciones en otra dirección.

Bien, estas son afirmaciones o aseveraciones de grueso calibre, que quizá merezcan debates y aclaraciones ulteriores. De todas formas entre economistas, la posibilidad de un divorcio entre las apariencias y la realidad no parece demasiado grave; estamos habituado a distinguir las *ilusiones y velos monetarios* de la problemática real, en la asignación y uso de recursos. E incluso estamos dispuestos a aceptar que además de los beneficios y costes económicos, existen beneficios y costes políticos, cuyas claves se reservan para los iniciados.

VI. ¿A DONDE VA EL FONDO DE COMPENSACION INTERTERRITORIAL?

A estas alturas quizá no andemos del todo mal preparados para contestar a esta pregunta. Se trata de dilucidar si el FCI va a ser más bien una pieza de escenografía parlamentaria que además inyecte «vida» en algunas Comunidades autónomas o, alternativamente, si puede ser un instrumento que permita corregir, o que coadyuve en la corrección de indeseables y graves desequilibrios territoriales.

Veamos, pues, otra vez, con los ojos bien abiertos lo que ofrece, señala y condiciona el PLFA actual, a salvo las postreras enmiendas parlamentarias.

¿Qué puede pasar de seguir las cosas como están? Basta, creemos, unir la experiencia de los FAU a lo que realmente dice el artículo 16 de la LOFCA, todo ello con la óptica, a veces devastadora, de la regla «con - sin» (que pasará con la presencia del FCI y que pasaría sin su presencia).

Habremos de partir de un Fondo alimentado exclusivamente con dotaciones presupuestarias, sin ninguna modificación *asociada* en el sistema de imposición fiscal existente.

(10) Ver MILTON FRIEDMAN: *Paro e Inflación*, Unión Editorial, S.A., Madrid, 1977.

Con esa premisa los puntos a debatir son:

- 1.º) Efectividad de los criterios orientadores de reparto de las dotaciones entre los distintos territorios.
- 2.º) Perfil según tamaños de los proyectos impulsados gracias al Fondo.
- 3.º) El papel de las Comunidades autónomas y el problema de generación de proyectos y de su coordinación.
- 4.º) El potencial real del Fondo para corregir desequilibrios regionales y el problema de los beneficios políticos inmediatos.

En cuanto a la efectividad de los criterios de reparto interterritorial, conviene una reflexión sobre los extremos siguientes:

- número de las regiones admitidas como receptoras del Fondo;
- grados de libertad utilizados por los legisladores, respecto a la fórmula teórica de reparto utilizada como referencia, a la hora de distribuir las dotaciones;
- presencia relativa de las Comunidades autónomas a la hora de realizar proyectos.

Entendemos que con una alta proporción de regiones admitidas —similar a la del FAU/1979—, con grados de libertad significativos respecto a las fórmulas teóricas de distribución que pudieran arbitrarse y con una presencia débil (en porcentajes de proyectos a realizar) de las Comunidades autónomas —en todo caso con una débil capacidad de preparación de proyectos en el marco de esas Comunidades— la eficacia de los criterios de reparto *tiende a ser escasa*. La pauta de inversiones públicas *con el Fondo se asemejaría acusadamente* a la pauta de inversiones públicas *sin el Fondo*.

El primer objetivo no es conseguir fórmulas teóricamente satisfactorias para distribuir la dotación global del Fondo entre unos cuantos territorios. Sino calibrar —recalcamos una vez más— si la inversión pública total crece o no, y en qué medida, dentro de los territorios receptores del Fondo; y si los proyectos que se realizan en esas condiciones *son distintos o no, y con qué atributos* a los proyectos que se realizarían directamente por la Administración *sin el montaje de transferencias presupuestarias tipo Fondo hacia las zonas menos desarrolladas*. En otras palabras se trata de calibrar el grado de *nominalismo versus efectividad* del Fondo sobre las pautas reales de asignación del gasto público en proyectos de inversión. Todo ello con la vista puesta en que el Fondo debería coadyuvar a la corrección de los desequilibrios interterritoriales, *no como se haría sin su existencia, sino con un grado más apreciable de intensidad*; de eficacia.

En cuanto al influjo del Fondo a favor de los proyectos de *tamaño medio o pequeño*, todo da a entender —desde la letra de la LOFCA, hasta las tendencias peculiares de la clase política y los entes autonómicos— que sería *importante*. Esto es, *con el Fondo se realizarían más proyectos de tamaño medio y pequeño que sin el Fondo*.

Esta característica, sin embargo, no aminora las preocupaciones previas. En efecto, tal incremento podría encajarse en una cuota más bien modesta del gasto público; sin que se alteraran las grandes líneas de éste, por lo que atañe a la problemática de los principales desequilibrios regionales.

En cuanto al papel de las Comunidades autónomas, promovido por la Constitución y por el artículo 16, 3 de la LOFCA, parece previsible que resultaría favorecido *con* el Fondo. Estas instituciones nacientes verían en principio facilitada la financiación del grueso de los proyectos locales, comarcales, provinciales o incluso regionales que pudieran generar, o cuya ejecución pudieran recabar.

Ello sin olvidar que existe un grave déficit de proyectos razonablemente estudiados a nivel de la Administración central, pero que este déficit es incomparablemente superior en las instituciones territoriales.

Tocamos aquí uno de los problemas más importantes del Fondo: la *generación de proyectos* en número y calidad adecuados que permita *avanzar* en la concepción de estrategias con las que se reducirían los actuales desequilibrios territoriales. En este punto el protagonismo de las Comunidades autónomas es muy deseable pero *siempre que tuvieran una capacidad de generar proyectos y programas de desarrollo con nivel parecido al de la Administración central*. Este no es el caso a corto plazo y ello posee notables consecuencias.

En efecto, siempre que la presencia del Fondo no impulsara un crecimiento apreciable en el volumen de la inversión pública total —lo que parece responder a la imagen más verosímil— y siempre que la Administración mantuviera el monopolio de la puesta a punto de proyectos y programas *relevantes* para la corrección de desequilibrios regionales, los departamentos inversores se hallarían en condiciones de imponer *silenciosamente el grueso de la pauta de inversiones públicas* emanada de sus propios planteamientos, *como si* el Fondo no existiera, o careciera de otra trascendencia que la de sacar adelante pequeñas series de pequeños proyectos, de utilidad en el juego político local.

La salida a este desequilibrio de proyectos y programas *pasa* por el requisito de que las Comunidades autónomas puedan impulsar o participar en la redacción de proyectos, esquemas directores y programas intersectoriales. Ello exige en particular mecanismos de colaboración entre la Administración central y las Comunidades en la programación regional.

Adviértase también que la problemática de generación de proyectos con la vista puesta en la corrección de desequilibrios interterritoriales, posee como una de sus características esenciales la exigencia de coordinación entre los proyectos de inversión con algún fuste. Esta exigencia se halla recogida, sin ninguna precisión en el artículo 16 de la LOFCA: «En todo caso aquellas (las inversiones financiadas por el Fondo) se realizarán *en coordinación* con las inversiones del

Estado en el territorio». Esta declaración no parece muy afortunada, ya que —de ello existen abundantes ejemplos— la simple mención a la coordinación ata muy poco en la realidad. El FEDER ofrece una buena alternativa a esa frase cuando señala «que las inversiones que se beneficien de la ayuda comunitaria deben *inscribirse* en programas de desarrollo regional» (11).

De otro lado no está de más una *reflexión adicional* sobre el potencial del Fondo para corregir graves desequilibrios interterritoriales (en los términos del artículo 158.2 de la Constitución y del artículo 16 de la LOFCA), teniendo en cuenta los *efectos políticos* que suscita la distribución de las dotaciones del Fondo entre los territorios y la promoción de proyectos en función de demandas locales o zonales.

Pues bien, si se concibiera el FCI como un Fondo para el desarrollo, sustentado por el principio de solidaridad, que pretende corregir algunos desequilibrios interterritoriales, encontramos que el *óptimo económico* de esta orientación no ocasiona tantos *efectos políticos positivos* —a nivel del Congreso y Senado y también a nivel de las Comunidades Autónomas— como una orientación permisiva, más atenta a los acuerdos políticos, al efectismo y a la trama de «logrolling» y del «bargaining», que a la eficacia económica a medio plazo. Un economista debe aceptar este panorama pensando que la democracia también tiene sus costes...

La solución adecuada a dicho problema pasa por la forja de un *equilibrio* entre consideraciones políticas a corto plazo y consideraciones económicas a medio y largo plazo, reconociendo que «el fijar necesidades y relacionarlas con el gasto no es una ciencia exacta», que «siempre quedará un margen para el juicio político, y que parece *esencial* que la asignación del gasto se haga a través de mecanismos democráticos de revelación de las preferencias colectivas» (12).

Pero toda esta problemática exige unas cautelas, un cuidado equilibrio de pesas y medidas, que la LOFCA está lejos de plantear.

Tenemos, pues, un FCI en ciernes que, bajo la rúbrica reiterada de corregir desequilibrios interterritoriales, amparará a *proyectos de desarrollo* pero también a proyectos de equipamiento colectivo sólo indirectamente vinculados al desarrollo y, en particular, a *proyectos de interés local*.

Este FCI en ciernes *no establece cautelas expresas a favor de la concentración de esfuerzos, como condición necesaria para la corrección de los*

(11) Ver Reglamento (CEE) núm. 724/75 du Conseil du 18 mars 1975, *Journal Officiel des Communautés Européennes*, 21-III-75.

(12) Del documento oficial británico, «Transferencia de poderes: Financiación de los Servicios transferidos», incluido como Anexo en la Memoria de la LOFCA, Ministerio de Hacienda, Madrid, 1979, pág. 296.

desequilibrios interterritoriales más graves, lo que facilitará las tendencias «políticas» a la aceptación de un gran número de territorios con el fin de satisfacer demandas de gasto público incluso en zonas relativamente desarrolladas, que posean fuertes valores políticos.

Este FCI tampoco introduce elementos de consideración *a fin de que las pautas actuales del gasto público en inversiones, acentúen su beligerancia a favor de la corrección de desequilibrios regionales*. Con un Fondo que solo ampara un modesto incremento en el gasto público total en inversiones dentro de los territorios receptores, con una distribución geográfica que acepta la presencia de gran número de regiones y con una participación de las Comunidades Autónomas restringida en función de su *escasa* capacidad de elaborar proyectos adecuados para la corrección de desequilibrios, la Administración Central puede siempre suministrar un stock de proyectos cuya localización territorial y cuyas características cumplan los requisitos fijados por la LOFCA, y que además permitan cierto juego político (que el proyecto *parezca* se realiza *gracias* a determinada gestión política) *sin que se alteren* las aludidas pautas de inversión.

De otro lado, repetimos, este FCI favorece más a la multiplacación de pequeños proyectos que la emergencia de esquemas directores o de programas integrales de desarrollo regional. Incluso, dadas las cosas como son, de no arbitrarse medidas especiales, tendríamos que la participación de las Comunidades autónomas se limitaría a utilizar las transferencias en *proyectos irrelevantes* para la corrección de los graves desequilibrios territoriales, sin perjuicio de que con ellos aumente a corto plazo su *consolidación institucional* en el propio territorio.

En resumen, tras la experiencia de los FAU, el análisis de la LOFCA, deja entrever un Fondo escasamente apto para la corrección de desequilibrios, que modificará muy poco la pauta preexistente de inversiones públicas, y que permitirá un apreciable juego político tanto alrededor de grandes proyectos que también se realizarían *sin la presencia del Fondo* como alrededor de pequeños proyectos cuya realización se vincularía *entonces* a los acuerdos o decisiones parlamentarias y de las propias Comunidades autónomas.

En fin, vislumbramos en el Fondo un fuerte sesgo hacia el *nominalismo presupuestario y de proyectos*; y, a la vez, hacia la *potenciación* de las actuaciones parlamentarias y de las Comunidades autónomas *vía gasto público en proyectos de inversión* con un trasfondo «populista».

Formulación matemática del nominalismo del Fondo

Sin gran esfuerzo puede ofrecerse un montaje algebraico y numérico sobre algunas de las características anteriores, que *ayudará* a decantar las ideas.

Supóngase que la media España más desarrollada transfiere a través del Fondo recursos financieros a la media España menos desarrollada, pero que la recaudación de los principales impuestos no depende para nada de la presencia del Fondo.

Sea:

I_{PC} la recaudación impositiva de la media España «pobre» (P) en la hipótesis «*con el Fondo*» (C);

I_{PS} la recaudación similar en la hipótesis «*sin el Fondo*» (S);

I_{RC} la recaudación impositiva de la media España «rica» (R) en la hipótesis «*con el Fondo*» (C);

I_{RS} la recaudación homóloga en la hipótesis «*sin el Fondo*» (S);

G_{PC} el gasto en inversión pública localizada en la media España «pobre» (P) en la hipótesis «*con el Fondo*» (C);

G_{PS} el gasto homólogo en la hipótesis «*sin el Fondo*» (S);

G_{RC} el gasto en inversión pública situada en la media España «rica» (R) en la hipótesis «*con el Fondo*» (C);

G_{RS} el gasto homólogo en la hipótesis «*sin el Fondo*» (S).

Dados los dos supuestos anteriores habrá de verificarse:

$$I_{PC} = I_{PS};$$

$$I_{RC} = I_{RS};$$

$$G_{PC} \geq G_{PS};$$

$$G_{RC} \leq G_{RS}.$$

Simplificadamente bastará centrar la atención en las desigualdades:

$$G_{PC} > G_{PS};$$

$$G_{RC} < G_{RS}.$$

Dentro de ese escenario la magnitud F del Fondo vendrá expresada por:

$$F = (G_{RS} - G_{RC}) + k \cdot G_{PS} \quad ; \quad 0 \leq k \leq 1;$$

siendo k *el porcentaje* de la inversión pública ordinaria en P, *recortada* a consecuencia de la aparición del Fondo.

Supóngase ahora que:

$$G_{RS} = 350.000 \text{ millones de pesetas;}$$

$$G_{RC} = 320.000 \text{ millones de pesetas;}$$

$$G_{PS} = 310.000 \text{ millones de pesetas;}$$

$$k = 0,6.$$

Entonces, sin más, la magnitud del Fondo será:

$$F = 30.000 \cdot 10^6 + 0,6 \cdot 310.000 \cdot 10^6;$$

$$F = 216.000 \text{ millones de pesetas.}$$

Se deduce que en la media España «pobre» la inversión pública ordinaria, debido a la presencia del Fondo descendería desde $G_{PS} = 310.000$ millones de pesetas hasta $(1 - k) G_{PS} = 124.000$ millones de pesetas.

En esa media España «pobre» la inversión pública total, en la imagen «con el Fondo», vendría expresada por:

$$G_{PC} = F + (1 - k) G_{PS} = 340.000 \text{ millones de pesetas,}$$

lo que implica un *incremento real* sobre la inversión pública en esa media España «sin el Fondo» de *30.000 millones de pesetas*; que es también la magnitud en que disminuye la inversión pública total en la media España «rica».

Es decir, tenemos un incremento real en P de 30.000 millones de pesetas, mientras la magnitud del Fondo es de 216.000 millones.

En *nominalismo presupuestario* se revela, pues, muy elevado. En resumen, pese a la aparente grandeza del Fondo, la distorsión en la pauta geográfica de la inversión pública resulta muy pequeña (menos del 10 por ciento). No obstante, es presumible que la discusión en las Cortes alcanzaría con esas cifras la virulencia correspondiente a 216.000 millones en juego. Las venas se hincharían y los ojos se inyectarían en angre de acuerdo con la última magnitud (13). Y la euforia o la decepción en las distintas regiones sería *proporcional* a los 216.000 millones.

Finalmente es presumible que todo este proceso más bien aparentista y protagonizado por hombres de leyes, terminaría en titánicos esfuerzos, incluida una conspiración del silencio, para evitar que las «masas» de los territorios receptores del Fondo advirtiesen que el incremento real de la inversión pública localizada en esas áreas no era 216.000 millones, sino sólo 30.000 millones.

(13) Puede observarse que el reparto del FAU/1980 (20.000 millones de pesetas solamente) levantó chispas en el Congreso de Diputados, desplegando especialmente gran pasión el grupo andalucista.

Ahora bien el *nominalismo presupuestario* del Fondo, antes puesto de relieve no prejuzga necesariamente el *nominalismo a escala de proyectos* (iguales proyectos realizados «con el Fondo» y «sin el Fondo»), aunque constituya un requisito para este último nominalismo.

En efecto, en el ejemplo anterior tenemos que al menos los 30.000 millones de pesetas de incremento real en la inversión pública total dentro de los territorios receptores del Fondo habrán de financiar proyectos que no se realizarían durante el año considerado en ausencia de dicho Fondo. Estos proyectos pueden descomponerse en *dos grupos*:

- proyectos cuya realización simplemente se adelanta gracias al Fondo, pero que también se emprenderían en su ausencia, dentro de horizontes razonables;
- proyectos pequeños, e incluso grandes, cuya realización inmediata sólo parece posible en presencia del Fondo, en el sentido que no se iniciarían en su ausencia dentro de horizontes razonables.

En la realidad parece probable que algunos de los proyectos integrados en esos dos grupos *también* se abrirían paso en presencia del Fondo, merced a la utilización de la financiación proporcional por alguna parte de las cuotas del Fondo que *sustituyen* a partidas ordinarias del Presupuesto de gastos.

Así, pues, el auténtico problema del nominalismo de proyectos radica en estimar el grado de penetración de proyectos no realizables sin el Fondo dentro de la pauta de inversiones públicas. Y, claro está, en estimar, si estos proyectos impulsan la corrección de desequilibrios interterritoriales, respecto a lo que sucedería con las inversiones alternativas «sin el Fondo»; o bien si sólo reflejan los resultados de juegos políticos localistas, sesgados a favor de la realización de proyectos pequeños, de rápida ejecución, que responden a demandas de grupos con significado electoral.

Un último ejemplo, sitúa estas peculiaridades del nominalismo de proyectos, cuando el nominalismo presupuestario del Fondo es *total*.

Se verifica ahora:

$$I_{PC} = I_{PS} ;$$

$$I_{RC} = I_{RS} ;$$

$$G_{PC} = G_{PS} ;$$

$$G_{RC} = G_{RS} ;$$

es decir, la recaudación fiscal y el volumen de inversión pública dentro de la media España «rica» y de la media España «pobre» no varía a consecuencia de la aparición del Fondo.

Entonces, $F = k \cdot G_{PS}$.

Sea:

$$G_{PS} = 310.000 \text{ millones de pesetas;}$$

$$k = 0,8.$$

El Fondo alcanzaría ahora la magnitud:

$$F = 248.000 \text{ millones de pesetas;}$$

y la inversión pública total, financiada por las partidas ordinarias del Presupuesto de gastos, en la media España receptora del Fondo descendería desde

$$G_{PS} = 310.000 \text{ millones de pesetas}$$

a:

$$(1 - k) G_{PS} = 62.000 \text{ millones de pesetas.}$$

Es decir, ahora la inversión pública total dentro de los territorios receptores del Fondo no varía en volumen. Pero nada impide, en principio, que *parte* de las asignaciones del Fondo se destinen a financiar proyectos que *no se realizarían* en su ausencia.

Como máximo estos nuevos proyectos no deberían desbordar la financiación de 248.000 millones de pesetas prevista para el Fondo. En la realidad española actual tal conjunto de proyectos absorbería cifras mucho más modestas; por ejemplo, *unos* 40.000 millones de pesetas.

VII. UNA ALTERNATIVA AL ACTUAL PROYECTO DE FONDO DE COMPENSACION

Siempre es más fácil, mucho más fácil, poner reparos, hacer críticas, destacar puntos débiles que sugerir fórmulas alternativas abiertas también a la crítica y al contraste.

Así, pues, pese a la ya larga exposición que hemos efectuado no nos parece adecuado escurrir el bulto en esta cuestión, aún a riesgo de las «deseconomías» que un texto extenso acostumbra a originar. Por otra parte, las reflexiones efectuadas permiten ir ya en directo sobre los extremos de más relieve, omitiendo los secundarios.

En primer término, pese a las posibilidades de redistribución que se desvanecen, nos inclinamos por aceptar el actual enfoque según el cual el Fondo se alimenta *exclusivamente* de dotaciones presupuestarias. La vía de su vinculación directa a determinados impuestos regionales o personales puede ser más nominal que real, y en las circunstancias españolas actuales presenta serios

obstáculos desde una perspectiva fiscal. En cuanto a la posibilidad de un «pool» interterritorial en el cual las regiones más prósperas realizaran transferencias directas a favor de las regiones débiles, sin pasar por la *trama* del Presupuesto no parece pueda abrirse paso ante la estimación de que las jurisdicciones autonómicas poseerán siempre mucha menos fuerza tributaria que el Estado. Además los acuerdos interterritoriales sería extremadamente difíciles; todo hace suponer que en *ese plano* ninguna región estaría dispuesta a realizar transferencias a ninguna otra.

Pero, a partir de ese rasgo, ya nos separamos significativamente del diseño actual del Fondo.

1.—Una tesis que hemos adelantado y que ahora reiteramos mira a la posibilidad de descomponer al Fondo actual en *dos Fondos* o en dos apartados, a la vez que se eliminaría el cauce actual de las asignaciones extraordinarias para garantizar un nivel mínimo en la prestación de los servicios públicos fundamentales en todo el territorio español.

Por un lado tendríamos un Fondo (de Compensación) para Equipamientos y otro un Fondo (de Compensación) para el Desarrollo; sin perjuicio de que se mantuviera alguna conexión financiera entre ambas.

El primero cubriría inversiones o gastos de primer establecimiento en equipamientos colectivos, y también los gastos corrientes u ordinarios, asociados a la prestación de servicios públicos, en función de esos equipamientos o de otras circunstancias, siempre que dichos servicios se encontraran asumidos por las Comunidades autónomas, y que éstas acreditaran insuficiencia financiera.

Siendo el objetivo de este Fondo la garantía en la prestación de *un nivel mínimo* de servicios públicos fundamentales el principal problema subyacente es fijar los niveles mínimos y el tamaño del Fondo —lo que constituye una estricta *opción política* y establecer la continuada o periódica revisión de esos niveles mínimos, todo ello en coordinación con la capacidad financiera que posea cada Comunidad autónoma.

Habida cuenta de que —de acuerdo con el artículo 158, 1 de la Constitución— *la totalidad* de las dotaciones presupuestarias de este Fondo debería ir a parar, via transferencias, a las manos de las Comunidades autónomas, el problema residual es concretar la distribución de los gastos corrientes y de inversión de manera que se alcancen los niveles mínimos políticamente formulados, por ejemplo, a escala provincial o comarcal, dentro de un horizonte cronológico adecuado tal como cuatro o cinco años.

Este último rasgo permitiría cierta flexibilidad de actuación en las Comunidades autónomas, que se podría modular con normas reglamentarias apropiadas.

Destacaremos que la problemática de los criterios orientadores es aquí muy simple. La fijación política de niveles mínimos se concretará generalmente como cociente o ratios entre el servicio o el equipamiento de que se trate (formulados en cifras), y el número de habitantes (expresiones «per cápita»), y en su periódica revisión al alza. Sólo resta satisfacer esos niveles mínimos dentro de un horizonte cronológico ad-hoc, salvo *las excepciones* que parecieran justificadas *por consideraciones de coste*.

Adviértase por último que este Fondo no excluiría en principio a ningún territorio de sus asignaciones. Todo depende de los niveles con que se proveen en cada territorio los servicios públicos fundamentales protegidos por el Fondo, y de la capacidad financiera de cada Comunidad autónoma. Otra cuestión es que en la realidad tales circunstancias se concentren en los territorios menos desarrollados.

2.—Gracias a la presencia de este Fondo de Equipamiento el otro Fondo, el Fondo para el Desarrollo, quedaría limitado a financiar *proyectos de desarrollo* con un techo que no traspusiera los límites financieros y geográficos del territorio en cuestión.

La óptica de este Fondo para el Desarrollo sería, estrictamente la de *corregir los principales desequilibrios interterritoriales en función del principio de solidaridad*.

Pues bien, debido a la «limpieza» que el Fondo de Equipamientos origina en el contenido *inicial* de este otro Fondo, se habría debilitado gran parte de las fuerzas que tienden a que la distribución de los recursos de este último Fondo alcance a un *elevado* número de territorios. Se habría facilitado la articulación política del *principio de concentración de esfuerzos*, para nosotros requisitos fundamental en un Fondo con aspiraciones correctoras de los más agudos desequilibrios interterritoriales. En este sentido propugnamos que a nivel de ley orgánica se introdujera el principio de *concentración* de esfuerzos, por ejemplo, indicando que ese Fondo sólo financiaría proyectos de inversión en los territorios cuya renta per cápita resultara inferior en un cierto porcentaje a la media nacional (por ejemplo, un 20 por ciento); o inferior en un cierto porcentaje del *indicador socio-económico* que las Cortes Generales establecieran al respecto. Desde luego, convendría prever excepciones a favor de otros territorios que presentaran proyectos con alta rentabilidad macro-económica y que demostraran su incapacidad financiera para promoverlos *en fechas próximas*, incluso recurriendo a la colaboración de los Departamentos ministeriales.

En cuanto a los criterios parciales de reparto del Fondo entre los territorios receptores aceptamos en líneas generales, los que ofrece la LOFCA en buena parte clásicos más allá de los Pirineos. Obviamente habría de eliminarse el correspondiente a los déficits de *equipamiento colectivo*; y tal vez, debería

introducirse el criterio de *población activa agraria*, lo que contribuiría a estimar más a fondo el paro real de cada territorio en especial por lo que toca al paro estructural (bolsas de paro agrario) superando las cifras convencionales al respecto (14). A nuestro entender esos criterios entrarían conjuntamente en el seno de fórmulas, o criterios globales de reparto, los cuales, al menos, servirían de orientación —con determinados límites— al proceso político de la distribución.

¿Cuáles serían los primeros resultados de este diseño? Desde luego, el principio de concentración de esfuerzos unido a los criterios globales de reparto aludidos garantizarían que, si el Fondo para el Desarrollo fuera relativamente importante, la pauta de inversión pública *con el Fondo sería distinta* de la pauta de inversión pública *sin el Fondo*, y, sobre todo, *más orientada* hacia la corrección de los desequilibrios interterritoriales. Nosotros hemos hecho un primer ensayo utilizando una fórmula de reparto porcentual de estructura lineal en la renta per cápita y el paro; y, como era un tanto previsible, el grueso de las dotaciones correspondería a Andalucía seguida por Extremadura, Canarias, y en límite a Galicia.

3.—Pero, como se adelantó, un problema principalísimo en este marco, es la *generación de suficiente número de proyectos* con adecuados standars de calidad y *sensibles* al fenómeno de los desequilibrios interterritoriales, así como la adecuada coordinación entre los proyectos con algún relieve, incluso exigiendo su *inserción* en programas de desarrollo regional.

Resulta importante que las Comunidades autónomas adquieran capacidades para poner a punto, o para colaborar en la puesta a punto de proyectos de desarrollo significativos de cara a la corrección de desequilibrios, y en la puesta a punto de esquemas directores sectoriales y programas intersectoriales a largo plazo. La solución pasaría a través del recurso a los consultores privados; y en particular a través del reforzamiento de las *fórmulas de colaboración* entre las Comunidades y organismos apropiados de los Departamentos inversores. En primer término, con la Dirección General de Acción Territorial y Urbanismo y el Centro de Estudios de Ordenación Territorial y Medio Ambiente. Es evidente que con una generación enriquecida de proyectos a nivel regional y con la elaboración de cuidados programas de desarrollo, no sólo se *frenaría* la tendencia simple de las Comunidades autónomas a centrarse en proyectos muy pequeños que apenas tienen que ver con la raíz de los desequilibrios, sino que se *explorarían* las principales posibilidades de aminorar estos desequilibrios.

(14) Esta preocupación por favorecer a las zonas agrícolas atrasadas, o simplemente a las zonas con predominio agrícola, es muy destacada en el FEDER. Ver las consideraciones y el artículo primero del Reglamento (CEE) núm. 724/75 du Conseil du 18 mars 1975, *Journal Officiel des Communautés Européennes*, 21-III-75.

Ello sin olvidar el enfoque de la LOFCA —a nuestro juicio realista— de que las inversiones financiadas con el Fondo para el Desarrollo se llevaría a cabo «por el Estado, Comunidades autónomas o por otras entidades de acuerdo con la distribución de competencias existentes». Lo deseable sería que las Comunidades protagonizaran la escena, pero en la realidad y pese a todos los esfuerzos que se hagan en el campo de la elaboración de proyectos, a corto y a medio plazo debe pensarse en una *fuerte presencia* de la Administración Central. El revisionismo se impone en este punto.

4.—Toquemos ahora un extremo que en el actual proyecto de FCI apenas posee trascendencia, pero que la tiene y acusada en nuestro diseño. El de la *selección y evaluación de proyectos con arreglo a criterios económicos*.

En buenas cuentas al decir que el Fondo para el Desarrollo se centra en proyectos de inversión pública con trascendencia directa para corregir desequilibrios regionales, estamos suponiendo que en virtud de esa trascendencia cabe realizar en muchos casos estimaciones de los beneficios y costes futuros, directos e indirectos, ocasionados por esos proyectos tanto a escala nacional como a escala regional; tanto en el plano macro-económico, como en el financiero o monetario. No todos los proyectos de inversión pública merecen una evaluación «de artesanía» con el *análisis coste-beneficio* o con técnicas similares. En muchos casos bastará utilizar técnicas *rutinizadas* que iluminen sobre una relación inicial entre beneficios y costes aplicable en muchos proyectos similares y que facilita las *comparaciones*. En el supuesto de proyectos muy pequeños ni siquiera proceden esas evaluaciones formalizados, y bastará con una apreciación política *juiciosa*.

Pues bien, para el caso de proyectos con relieve regional —transportes, energía, obras hidráulicas, desarrollo agrario, comunicaciones, etc.— las evaluaciones pueden plantearse con dos orientaciones:

- *De exclusiva maximización económica*. Se seleccionarían los proyectos o combinaciones de proyectos que encabezasen la clasificación según los valores de uno o más criterios, hasta agotar los fondos disponibles (15).
- *De umbral*. Se admitirían en principio todos los proyectos o combinaciones de proyectos que superaran unos *niveles mínimos* de los criterios selectivos; y más tarde los organismos políticos competentes realizarían, con grados de libertad, la selección final (a partir de los proyectos combinaciones que hubieran traspasado el umbral mínimo de los criterios económicos utilizados) (16).

(15) Ver, por ejemplo, O. ECKSTEIN: *Water Resource Development*, Harvard University Press, 1972, pág. 75. Ver también A. LOPEZ NIETO: «Reglas Selectivas en el Análisis de Proyectos», *Anales de Economía*, Madrid, julio-septiembre, 1966.

(16) Ver, por ejemplo, O. ECKSTEIN: *op. cit.*, págs. 2 y siguientes.

Para el Fondo preconizamos la segunda orientación. Con ella se reconoce que no todos los efectos económicos asociados a los proyectos resultan tangibles o mensurables, y que el equilibrio político democrático es casi tan revelador como el cálculo económico para efectuar una evaluación completa. En definitiva la finalidad principal de las evaluaciones sería la *de impulsar* la redacción de buenos proyectos, y *no la de excluir* a buenos proyectos o a proyectos con fortísimo respaldo político.

5.—Repasemos por último la *cancha de juego político* que proporciona nuestra alternativa al FCI actual:

- 1.º) El tamaño o cuantía de los dos Fondos sugeridos se plantea como una opción política clásica.
- 2.º) La separación parcial entre Fondo de Equipamientos y Fondo para el Desarrollo contribuye a aclarar la lógica funcional de cada uno. El primer apartado se centra en su *dimensión redistribuidora*; el segundo posee una clara *dimensión de desarrollo*, apoyada desde luego en un sistema de redistribución territorial de la renta. Ello libera al Fondo para el Desarrollo de algunas tensiones políticas que poco o nada tienen que ver con la corrección de desequilibrios interterritoriales.
- 3.º) El Fondo de Equipamientos se distribuye mediante reglas sencillas tendentes a asegurar niveles mínimos de servicios. Pero debido a la incorporación de plazos plurianuales de cumplimiento, confiere a las Comunidades autónomas grados de libertad en su utilización.
- 4.º) Los criterios orientadores a la luz de los cuales se realizaría la distribución global del Fondo para el Desarrollo entre los territorios receptores, *permiten un amplio margen de discrecionalidad política*. Incluso si se llegara a establecer un criterio global de reparto, en el que entraran conjuntamente los diversos criterios parciales —fórmula que dicho sea de paso podría ser establecida o bosquejada en la propia Ley y revisada por el Consejo de Política Fiscal y Financiera— la distribución según la fórmula constituiría sólo *un primer paso* para la distribución definitiva; ésta se lograría a partir de la primera, pudiéndose alterar las cifras correspondientes dentro de cierto entorno, por ejemplo, 25 por ciento de las cifras iniciales.
- 5.º) La evaluación económica sólo afectaría a los programas y a los proyectos grandes y medianos. Los proyectos pequeños se seleccionarían con entera discrecionalidad por las Comunidades autónomas. En todo caso esas evaluaciones darían lugar a una selección económica de *umbral*, dentro de la que se admitirían a más proyectos de los que el Fondo sería capaz de financiar. La ulterior selección política, no tendría porqué reducirse a los elementos económicos puestos de relieve en las evaluaciones, y correspondería bien a las

Comunidades autónomas bien a las Cortes Generales. Se prevé incluso la posible selección definitiva de proyectos pertenecientes «a territorios por encima de la media nacional», en los que concurren especiales circunstancias.

No hemos especulado mucho al plantear estos últimos trazos. Muchos reconocerán en ellos inspiraciones de los proyectos hidráulicos norteamericanos financiados por el Presupuesto Federal, o de los proyectos de transporte franceses. En España también tenemos alguna experiencia —no muy feliz por cierto— sobre tales asuntos.

Un notable juego político en suma, pero sin olvido de la *lógica económica*, esta vez orientada a luchar contra el nominalismo financiero y contra los excesos del «populismo» político y a favor de la corrección de los desequilibrios interterritoriales. Con una preocupación de fondo por la rentabilidad macro-económica a largo plazo y por lograr una aproximación al protagonismo de la economía de mercado avanzada.

VIII. PUNTOS A DESTACAR

1.—El Fondo de Compensación Interterritorial al que alude la Constitución española de 1978 y el Proyecto de Ley de Financiación de Comunidades autónomas, emerge como un instrumento *singular* en el mundo occidental. En efecto, *ninguna Constitución prescribe* la existencia de un Fondo de *solidaridad interterritorial*.

- alimentado exclusivamente por dotaciones del Presupuesto del Estado.
- cuya finalidad exclusiva es corregir *desequilibrios económicos interterritoriales*.
- a través de la *realización de proyectos de inversión pública*.
- y orientado a que la ejecución de estos proyectos se realice en gran parte a través de las Comunidades autónomas.

Tampoco existe en el mundo occidental ningún Fondo, con rango *legal*, que posea las dos características intermedias anteriores. Los mecanismos de nivelación financiera interterritorial más típicos utilizan, desde luego, dotaciones presupuestarias, con las que se pretende favorecer a las regiones deprimidas; pero en ningún caso existe el ambicioso y exclusivo *objetivo de corregir desequilibrios regionales a través de proyectos de inversión*. Nos encontramos, pues, con una *singularidad constitucional y legal* de nuestro Estado.

2.—Dados esos objetivos de corrección de desequilibrios mediante la realización de proyectos de inversión financiados con transferencias del Presupuesto, proyectos que *en parte* deberán ejecutarse dentro de la órbita de las

Comunidades autónomas, emergen dos requisitos *exigibles y esenciales* para la lógica del Fondo.

- Que con los proyectos financiados merced a las transferencias del Fondo se den *pasos significativos* en la corrección de algunos desequilibrios interterritoriales.
- Que la corrección de esos desequilibrios *sea más intensa* gracias a los proyectos financiados por el Fondo *que en el supuesto de inexistencia* de este instrumento regulador.

3.—El segundo requisito posee la *máxima importancia* y hasta ahora ha sido desatendido. Debemos observar que a la vista de la experiencia obtenida con el Fondo de Acción Urgente de 20.000 millones de pesetas que figura en los Presupuestos de 1979, a la luz de los grados de libertad o indeterminación que otorga el presente Proyecto de Ley de Financiación de Comunidades autónomas, dadas las dificultades existentes para la generación de proyectos de inversión con potencial sobre los desequilibrios regionales, y teniendo en cuenta la inclinación de los entes territoriales a promover pequeños proyectos que respondan a demandas locales (pero sin el potencial anterior), *existen fundadas razones* para que —si el texto del Proyecto de Ley no cambia— el Fondo de Compensación Interterritorial *se «resuelva» en dos componentes:*

- Financiación de obras con algún relieve, en base a proyectos *suministrados* por los Departamentos inversores, *que también se realizarían* en ausencia del Fondo.
- Financiación incrementada de *pequeños proyectos* de interés local, lo cual, sin duda, contribuiría a dotar de «vida» funcional a las nuevas Comunidades autónomas.

Ahora bien, con esos dos componentes el Fondo carecería de virtudes *específicas* para contribuir a la corrección de los desequilibrios interterritoriales. Básicamente asistiríamos a un *nominalismo* de proyectos, en el sentido de que los principales proyectos financiados *con el Fondo* también se realizarían *sin el Fondo*. Y, en añadidura, asistiríamos a una potenciación secundaria de las Comunidades autónomas en cuanto éstas *decidirían* la realización de numerosos proyectos pequeños, de fácil diseño, con lo que se satisfacerían demandas locales, ampliándose así el «juego» político de que hoy disponen esas Comunidades frente a las poblaciones respectivas.

Pero tal escenario en poco o en nada, repetimos, justificaría la existencia del Fondo previsto en la Constitución como instrumento de corrección de desequilibrios territoriales, que debería originar efectos significativos *respecto al supuesto de inexistencia del Fondo*.

4.—Si se deseara lograr esta última concepción funcional habrían de introducirse en el Proyecto de Ley de Financiación de Comunidades autónomas serias modificaciones que respondieran a un *planteamiento unitario y profundo*.

Adviértase, en primer término, que de acuerdo con el artículo 16 del actual Proyecto de Ley de Financiación de Comunidades autónomas, el Fondo realizaría:

- Proyectos típicos de infraestructura del desarrollo (transportes, comunicaciones, energía, obras hidráulicas, agricultura, etc.).
- Y *también* proyectos de equipamiento colectivo (vivienda, habitat rural, escuelas, centros sanitarios, guarderías, pequeñas obras de urbanismo, etcétera), que sólo poseen un *impacto indirecto* sobre el desarrollo económico.

En ambos casos se persigue una distribución interterritorial de la renta. Pero así como en los primeros proyectos *la dimensión de redistribución* no excluye otra muy marcada de *desarrollo económico* (de generación de economías externas en la producción), en la segunda clase de proyectos, el grueso de sus efectos corresponde a *objetivos de bienestar a corto y a medio plazo*. En estos proyectos más allá del *plano de la redistribución, sólo en algunos casos* cabe admitir *influjos* inequívocos, y *siempre indirectos, sobre el desarrollo económico*: se trata de mejorar la *calidad de la vida* más que de aumentar el valor de la producción, la eficiencia económica, o las expectativas de la renta per cápita a medio y a largo plazo.

Los primeros proyectos son susceptibles de evaluación y justificación económica, al menos cuando posean auténtica envergadura regional. En cambio los segundo proyectos no se prestan a tales análisis de beneficios y de costes. De aplicarse a ellos el cálculo económico el planteamiento más adecuado sería asociarlos a la consecución de *niveles mínimos de prestación de servicios públicos esenciales*, de «perfiles de bienestar» en todo el territorio nacional, con unos criterios simples de costes-eficacia (de costes máximo y medio).

La *tensión «populista»* que verosimilmente habría de recaer sobre la utilización de las transferencias del Fondo —satisfacer, en un escenario o de efectismo político a corto plazo, demandas locales, justificadas o no, sin preocupaciones sobre el conjunto del territorio ni sobre la entraña de los desequilibrios a medio y largo plazo— «*amenaza*» a un Fondo como el actual.

Para atemperar esos riesgos, es preciso encauzar los excesos «populistas», y evitar el despilfarro de recursos que provocaría el *acercamiento* discrecional de las transferencias a grupos concretos. En este sentido *proponemos una descomposición o división del Fondo actualmente planteado, en dos apartados no del todo independiente entre sí*:

- Uno sería el Fondo para el Desarrollo, destinado *exclusivamente* a financiar proyectos de desarrollo con relieve para corregir desequilibrios interterritoriales, según la previsión de la Constitución. Dentro de este Fondo se reservaría un *porcentaje modesto*, por ejemplo, *hasta* un 10 o un 15 por ciento de sus dotaciones, para atender a los proyectos de desarrollo de interés local.
- El otro sería el Fondo de Equipamientos, destinado a financiar los gastos de inversión y los gastos corrientes de prestación de diversos servicios públicos y facilidades para el bienestar de los ciudadanos de las Comunidades autónomas, que acreditaran *insuficiencia financiera* para proveerles hasta unos *niveles mínimos* fijado como *opción política* en todo el territorio nacional.

El primer Fondo habría de propiciar evaluaciones económicas y financieras de los proyectos con más relieve. En el segundo Fondo estos análisis no tendrían mucho que hacer.

Pero lo más importante es la *claridad* que se obtendría con la concreta especificación de las finalidades de ambos Fondos y con la de sus requisitos fundamentales. De ello se deduciría una considerable inhibición en los plausibles excesos populistas, y una mayor atención a los auténticos problemas de corregir desequilibrios interterritoriales.

5.—Además la señalada concepción funcional, que motiva o explica, la descomposición del Fondo actual en dos apartados, obligaría a introducir en el actual Proyecto de *Ley otras modificaciones de indudable relieve*:

- Debería señalarse el *principio de concentración de esfuerzos*. El grueso de las dotaciones del Fondo debería ir a parar sólo a los territorios peor situados en cuanto a desarrollo económico; por ejemplo, el 90 por ciento de las dotaciones del Fondo podría concentrarse en las regiones cuya renta per cápita, o cuyo indicador socio-económico más relevante, se situara un 15 por ciento por debajo de la media nacional.
- Además habría de impulsarse *la generación de proyectos con participación de las Comunidades autónomas*, especialmente de proyectos de desarrollo para corregir desequilibrios territoriales, así como el cuidado por la coordinación entre ellos, en base a su inserción en programas de desarrollo regional. Dadas las cosas como son, esto obliga a pensar en *fórmulas de colaboración* de esas Comunidades con la Dirección General de Acción Territorial y Urbanismo y con el Centro de Estudios de Ordenación Territorial y Medio Ambiente, así como con diversos organismos inversores; y a la vez en revitalizar, *enriqueciéndola*, la generación de proyectos y la programación en estos Departamentos.

Gracias a esos dos rasgos se facilitaría *decisivamente* que la pauta de gastos del Fondo coadyudara a la corrección de desequilibrios territoriales, y *en mayor grado* que lo previsible en su ausencia. Los peligros ciertos del *nominalismo presupuestario y de proyectos* habrían desaparecido.

6.—En resumen, nuestras propuestas tienden a originar significativas alteraciones en el Proyecto de Ley de Financiación de Comunidades autónomas, hoy en la etapa de su aprobación por las Cámaras:

- Descomposición del Fondo actual en dos apartados denominados Fondo para el Desarrollo y Fondo de Equipamientos, con alguna comunicación financiera entre ellos.
- Introducción exigente del principio de concentración de esfuerzos en el primero, y del principio de niveles mínimos en el segundo.
- Atención decidida a los problemas de generación y coordinación de proyectos de relieve regional, con alguna presencia de la evaluación económica.

Nuestra preocupación principal, recalcamos, apunta a la superación del *nominalismo* en las actividades del Fondo y a la articulación cuidadosa del *objetivo de corrección de desequilibrios*, sin olvido de la *racionalidad económica*. Las propuestas, creemos, ponen el *dedo en la llaga*.

IX. SINTESIS FINAL

El Fondo de Compensación Interterritorial previsto en el artículo 158, 2 de la Constitución, encuentra sus raíces en el principio de solidaridad y debe dedicarse a corregir desequilibrios interterritoriales mediante la financiación de proyectos de inversión adecuados.

Pero la orientación del Fondo que proporciona la versión actual del Proyecto de Ley de Financiación de Comunidades autónomas no articula adecuadamente esa finalidad.

Se corre el riesgo, por lo que atañe a proyectos con efectos sobre el desarrollo territorial, que el Fondo financie en su casi totalidad *los mismos proyectos* que se ejecutarían aunque no existiese. Es decir, se corre el riesgo de *un fuerte nominalismo* en las operaciones del Fondo.

Quizá el único efecto diferencial del Fondo, como instrumento de nivelación financiera interterritorial se redujera a fomentar la realización de proyectos pequeños de interés local, demandados con fuerza por grupos interesados, con lo que mediante ese estilo populista se *«daría vida»*, o se aumentaría el juego de las decisiones de las Comunidades autónomas. Pero sin

que tal escenario coadyuvara a la mención constitucional de corregir desequilibrios interterritoriales.

En estas condiciones hemos descrito una serie de propuestas tendentes a superar esos peligros, que abarcan:

1.º) La descomposición del Fondo de Compensación Interterritorial en dos apartados no del todo comunicados entre sí:

- Fondo para el Desarrollo.
- Fondo de Equipamientos.

Actualmente, en el Proyecto, aparecen «mezclados» los proyectos de infraestructura con impacto directo en el desarrollo económico y los proyectos de bienestar, que sólo poseen un impacto indirecto en esos procesos de desarrollo. El primer Fondo se dedicaría *exclusivamente a la corrección de desequilibrios* mediante proyectos de desarrollo en los territorios con más dificultades económicas. Mientras que el segundo se decidiría a financiar, tanto en gastos de inversión como en gastos corrientes —y con escaso margen para el «populismo»— la provisión de un nivel mínimo de servicios públicos y de otras facilidades de bienestar en aquellas Comunidades incapaces de financiar dichos niveles mínimos, los cuales fijarían periódicamente como opción política.

2.º) A fin de romper el *nominalismo presupuestario* en el Fondo para el Desarrollo se propugna el reconocimiento legal del *principio de concentración de esfuerzos*. Las transferencias del Fondo sólo irían a parar a los territorios situados *claramente* por debajo de la media nacional en cuanto a las cifras de los indicadores socio-económicos utilizados, que poseyeran claras potencialidades de desarrollo económico a largo plazo. Además, con el fin de romper el nominalismo de proyectos, se propugna una extraordinaria atención al proceso *de generación de proyectos*, con impacto en el desarrollo territorial así como a la elaboración de programas de desarrollo regional; para ello sería preciso arbitrar fórmulas de colaboración entre las Comunidades autónomas y el MOPU, así como revitalizar el diseño de proyectos y la programación en el marco de los Departamentos inversores.

3.º) En aras de la *racionalidad económica*, se propugna, finalmente, la evaluación económica de los programas regionales y de los principales proyectos de inversión, mediante el análisis coste-beneficio y otras técnicas similares. Ello, creemos podría servir de *estímulo* a la elaboración de *buenos proyectos*.